

Gestión democrática y participación de la comunidad escolar: tensiones entre el horizonte normativo y la efectividad de la participación en la escuela pública brasileña¹

Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana dos Santos ^I  

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.

I. Doctor in Educational Sciences from Absolute Christian University (Florida, USA). Currently pursuing a Doctor en Ciencias de la Educación por la Absolute Christian University (Florida, EE. UU.). Doctorando en Educación y Salud en la Infancia y la Adolescencia por la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP), Brasil. Becario de doctorado en el área de Educación, financiado por la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel 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.



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

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.



Introducción

La gestión democrática de la educación se configura en Brasil como un principio de larga trayectoria histórica y, simultáneamente, como un campo permanente de disputa política y epistemológica. Inscrita en el texto constitucional de 1988 como una de las condiciones para la garantía del derecho a la educación, la gestión democrática de la enseñanza pública expresa la conquista, aunque parcial, de los movimientos sociales y educativos que, en el proceso de redemocratización del país, reivindicaron la superación de modelos administrativos centralizadores, jerárquicos y tecnocráticos heredados del periodo autoritario. Décadas después de su consagración normativa, sin embargo, la efectivización de la gestión democrática en el cotidiano de las escuelas públicas brasileñas permanece como un problema abierto, marcado por avances institucionales desiguales, resistencias culturales arraigadas y por la emergencia de racionalidades gerenciales que reconfiguran, no pocas veces de modo regresivo, los sentidos de la participación.

El problema que orienta este artículo deriva justamente de esta distancia entre el horizonte normativo de la gestión democrática y las condiciones reales de participación de la comunidad escolar en las decisiones que afectan la vida de la escuela. Si, por un lado, la Constitución Federal de 1988 (art. 206, inciso VI), la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley n.º 9.394/1996) y el Plan Nacional de Educación (Ley n.º 13.005/2014) consagran la gestión democrática como principio y como meta, por otro lado, la reglamentación concreta de estas normas fue deliberadamente postergada y delegada a los sistemas de enseñanza estatales y municipales, produciendo un marco normativo heterogéneo y, en muchos casos, incipiente. A este escenario se suma la introducción, a partir de la década de 1990, de principios de la Nueva Gestión Pública en la administración de la educación, los cuales tensionan la concepción democrático-participativa de la gestión escolar con una racionalidad orientada



a la eficiencia, a la rendición de cuentas por resultados y a la performatividad institucional.

La relevancia académica, social y política del tema se justifica por al menos tres razones. En primer lugar, porque la gestión democrática constituye una condición estructural para la democratización del propio derecho a la educación, en la medida en que, sin una participación efectiva de la comunidad escolar en las decisiones curriculares, pedagógicas y administrativas, la escuela pública tiende a reproducir relaciones de poder autoritarias y excluyentes. En segundo lugar, porque la literatura especializada ha señalado una laguna persistente entre la institucionalización formal de mecanismos participativos —consejos escolares, centros de estudiantes, elección de directores— y su efectivización sustantiva, con consejos frecuentemente reducidos a instancias consultivas o burocratizadas. En tercer lugar, porque comprender esta tensión es condición para cualificar el debate público sobre los modelos de gestión escolar que se han disputado en las últimas tres décadas en Brasil, especialmente ante el avance de discursos gerencialistas y meritocráticos en las políticas educativas.

A partir de este marco, el presente artículo se orienta por la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida el marco normativo de la gestión democrática escolar brasileña se ha traducido en una participación efectiva de la comunidad escolar, y qué tensiones teórico-políticas atraviesan este proceso? El objetivo general consiste en analizar críticamente, a la luz de la producción teórica clásica y contemporánea del campo de la gestión educativa, las tensiones entre el marco legal-normativo de la gestión democrática en Brasil y las condiciones de efectivización de la participación de la comunidad escolar. De modo específico, se busca: i) reconstruir los fundamentos histórico-conceptuales que sustentan el tránsito de la administración escolar tecnocrática a la gestión democrática; ii) examinar el marco legal-normativo que disciplina la gestión democrática en la educación básica brasileña; iii) analizar las principales instancias institucionales de participación de la comunidad escolar y sus límites; y iv) discutir la tensión entre el paradigma democrático-



participativo y el paradigma gerencial en la administración de la educación pública contemporánea.

Se trata de una investigación de naturaleza cualitativa, de carácter bibliográfico y documental, cuyos procedimientos se detallan en la sección subsiguiente. El artículo está organizado, además de esta introducción, en cinco secciones: la primera presenta los procedimientos metodológicos; la segunda reconstruye los fundamentos histórico-conceptuales de la gestión democrática; la tercera examina el marco legal-normativo brasileño; la cuarta discute las instancias y los límites de la participación de la comunidad escolar; la quinta problematiza la tensión entre gestión democrática y Nueva Gestión Pública; por último, las consideraciones finales sintetizan los principales argumentos y señalan posibilidades para futuras investigaciones.

Procedimientos metodológicos

Este artículo resulta de una investigación cualitativa, de naturaleza teórica, desarrollada por medio de una revisión bibliográfica y documental. La investigación bibliográfica se orientó por la selección de obras clásicas y fundacionales del campo de la gestión educativa brasileña, en particular las contribuciones de Freire (1996), Paro (2012, 2016), Lück (2006, 2011), Gadotti (1992) y Demo (1996), tomadas como referencias teóricas estructurantes para la comprensión de los fundamentos ético-políticos y paradigmáticos de la gestión democrática. A este núcleo teórico se asoció un levantamiento documental del marco normativo brasileño pertinente, que comprende la Constitución Federal de 1988, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley n.º 9.394/1996), el Plan Nacional de Educación (Ley n.º 13.005/2014), el Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley n.º 8.069/1990), la Ley del Centro Estudiantil Libre (Ley n.º 7.398/1985) y la Ley n.º 14.644/2023, que instituyó los Consejos Escolares y los Foros de los Consejos Escolares.

Complementariamente, se realizó un levantamiento de la producción académica contemporánea, indexada en publicaciones periódicas calificadas



en el área de Educación, especialmente en las bases SciELO y Redalyc, con un criterio de selección orientado por la relevancia teórica de los textos para la discusión de la gestión democrática y de sus tensiones con la Nueva Gestión Pública, contemplando autores como Souza (2009, 2012, 2019), Cury (2002), Oliveira (2015), Ball (2005), Cósio (2018) y Verger y Normand (2015). El análisis del material seleccionado siguió un procedimiento hermenéutico-crítico, organizado en ejes analíticos que articulan fundamentos conceptuales, marco normativo y tensiones político-epistemológicas, en consonancia con la recomendación metodológica para artículos de naturaleza teórica, según la cual la discusión debe ser estructurada por categorías analíticas, y no por una secuencia descriptiva de resultados empíricos.

Los criterios de inclusión de las fuentes se basaron en la centralidad de los textos para el campo de la gestión democrática escolar brasileña, en la actualidad de la legislación vigente y en la indexación de la producción académica en revistas evaluadas por el sistema Qualis/CAPES o en bases de indexación internacionalmente reconocidas. Se excluyeron fuentes no verificables, secundarias sin indicación de autoría clara o desprovistas de fundamentación teórica y metodológica explícita. El tratamiento analítico del *corpus* no se restringió a la exposición secuencial de los autores, sino que buscó construir un diálogo crítico entre las perspectivas teóricas movilizadas, identificando convergencias, tensiones y límites interpretativos, de modo que se subsidiara la discusión propuesta en las secciones subsiguientes.

Gestión democrática: fundamentos histórico-conceptuales

La comprensión de la gestión democrática escolar exige, preliminarmente, la reconstrucción del desplazamiento paradigmático que separa la noción de administración escolar, heredera de la racionalidad técnico-burocrática aplicada a la escuela, de la noción de gestión democrática, fundada en presupuestos políticos y participativos. Paro (2012) demuestra, en una obra que se convirtió en referencia ineludible del campo, que la transposición acrítica de categorías



de la administración empresarial al espacio escolar produjo una concepción de dirección escolar centrada en el control, la jerarquía y la estandarización de procesos, incompatible con la naturaleza específicamente educativa, política y relacional del trabajo pedagógico. Para el autor, la escuela no puede ser administrada como una empresa, pues su finalidad no es la producción de mercancías regida por la lógica del lucro, sino la formación humana, lo que exige una racionalidad administrativa orientada por fines sustantivamente democráticos.

En esa misma dirección crítica, Paro (2016) sostiene que la gestión democrática no se reduce a un conjunto de procedimientos formales, sino que se configura como la mediación necesaria para que la escuela cumpla su finalidad educativa de modo coherente con los valores que pretende formar en los educandos. Argumenta el autor que no es posible educar para la ciudadanía y para la democracia en una institución internamente organizada de modo autoritario, de suerte que la gestión democrática constituye, simultáneamente, medio y fin del proceso educativo. Esta formulación desplaza el debate sobre gestión escolar de una discusión meramente técnico-administrativa a una discusión eminentemente política, en la que la distribución del poder decisorio en el interior de la escuela pasa a ser comprendida como dimensión constitutiva, y no periférica, de la calidad educativa.

En diálogo complementario, Lück (2006) describe este desplazamiento como un cambio de paradigma, en el que la concepción fragmentaria y jerárquica de la administración escolar tradicional, orientada al control de procesos aislados, cede espacio a una concepción de gestión orientada por la movilización de competencias y por la construcción de sentidos colectivos, capaz de movilizar la inteligencia y la voluntad colaborativa de los sujetos escolares en torno a objetivos compartidos. La autora enfatiza que este cambio paradigmático no es meramente semántico, pues implica la superación de prácticas centradas en la figura aislada del director en favor de procesos de corresponsabilidad, en los cuales profesores, funcionarios, familias y estudiantes



asumen un papel activo en la definición de los rumbos de la institución (Lück, 2011).

Libâneo, Oliveira y Toschi (2012) sistematizan esta disputa paradigmática al identificar dos modelos antagónicos de organización escolar: el modelo técnico-científico, fundado en la división racional del trabajo, en la jerarquía de funciones y en la estandarización normativa, y el modelo autogestionario o democrático-participativo, fundado en la construcción colectiva de normas y en la ampliación de los espacios de decisión compartida. Los autores aclaran, no obstante, que la oposición entre estos modelos no debe ser leída de modo dicotómico, puesto que la gestión democrática real combina, en la práctica escolar concreta, elementos de coordinación técnica indispensables para el funcionamiento institucional con procesos de deliberación colectiva, de modo que el desafío teórico y práctico no reside en la eliminación de toda dimensión técnica, sino en la subordinación de esta a las finalidades democráticas y educativas que orientan a la institución escolar.

Si el giro paradigmático descrito anteriormente proporciona las bases conceptuales de la gestión democrática, es a la obra de Demo (1996) a la que se debe la formulación más incisiva sobre la naturaleza procesal e inacabada de la participación. Para el autor, la participación no constituye un dado, un estado que se pueda simplemente otorgar o conceder, sino una conquista permanente, cuyo proceso de construcción es tan relevante como sus resultados. Esta formulación tiene implicaciones directas para el análisis de la gestión democrática escolar, pues desplaza el foco de la discusión de la mera existencia formal de canales participativos —consejos, asambleas, elecciones— hacia la calidad y la efectividad de los procesos de participación que en ellos se desarrollan, advirtiendo contra la ilusión de que la institucionalización de espacios participativos sea, por sí misma, garantía de democratización.

Freire (1996) ofrece el sustrato ético-filosófico que articula esta concepción procesal de la participación con la finalidad formativa de la educación. Al definir la práctica educativa como acto ético, político y epistemológico, el autor



rechaza cualquier concepción de la enseñanza reducida a la transmisión de contenidos, afirmando que educar es, antes que nada, formar sujetos capaces de leer críticamente el mundo y de intervenir en él de forma transformadora. En esta perspectiva, la gestión democrática de la escuela no es un apéndice organizacional externo al proceso pedagógico, sino su extensión coherente, pues solo una escuela internamente democratizada puede formar, mediante la experiencia cotidiana y no solo a través del discurso curricular, sujetos capaces de ejercer la ciudadanía de modo crítico y autónomo. En una obra anterior, Freire (1967) ya adelantaba esta tesis al caracterizar la educación como práctica de la libertad, en contraposición a las pedagogías bancarias y domesticadoras que reproducen relaciones de dependencia y de pasividad política.

La articulación entre Freire (1996) y Paro (2016) permite, así, sustentar una concepción de gestión democrática fundada simultáneamente en la praxis pedagógica, en la mediación social y en la producción colectiva del conocimiento sobre la propia institución escolar. Tal convergencia teórica no elimina, todavía, una tensión relevante: mientras Freire ancla la democratización de la escuela en una pedagogía de la concientización centrada en la relación educador-educando, Paro enfatiza la dimensión organizacional y administrativa de la gestión como condición estructural para la efectivización democrática. Dicha tensión, lejos de configurar una incompatibilidad, revela la necesidad de articular, en cualquier análisis de la gestión democrática escolar, tanto la dimensión pedagógico-formativa como la dimensión político-administrativa de la participación, sin reducir la una a la otra.

Gadotti (1992), por su parte, sitúa esta discusión en el horizonte más amplio del proyecto de Escuela Ciudadana, en el cual la autonomía escolar y la participación de la comunidad son comprendidas como dimensiones constitutivas de un proyecto educativo emancipatorio, orientado a la formación de sujetos protagonistas de su propia historia. En una obra organizada con Romão, el autor defiende que la autonomía de la escuela no debe ser concebida como autosuficiencia administrativa desvinculada del Estado, sino como la



capacidad de la comunidad escolar para definir colectivamente su proyecto pedagógico, en diálogo con las políticas públicas educativas (Gadotti; Romão, 2004). Esta formulación es particularmente relevante para el argumento de este artículo, pues anticipa, ya en la década de 1990, la tensión que se volvería central en las décadas siguientes entre la autonomía como autodeterminación democrática y la autonomía como transferencia de responsabilidades sin la correspondiente transferencia de poder decisorio, tensión que será retomada en la quinta sección de este artículo al discutir la Nueva Gestión Pública.

Esta diversidad de perspectivas teóricas es sistematizada, en clave panorámica, por la compilación organizada por Ferreira (2008), que reúne contribuciones sobre las tendencias y los desafíos de la gestión democrática de la educación brasileña, evidenciando que el campo, desde la redemocratización, ha estado marcado tanto por la consolidación teórica del concepto como por la disputa en torno a sus sentidos prácticos en las redes de enseñanza.

De la Constitución de 1988 a la LDB

El reconocimiento jurídico de la gestión democrática como principio constitucional resulta directamente del proceso de redemocratización brasileña, en el cual los movimientos sociales, sindicales y educativos reivindicaron la superación de los modelos centralizadores y autoritarios de administración escolar heredados del régimen militar. La Constitución Federal de 1988 inscribe, en el art. 206, inciso VI, la gestión democrática de la enseñanza pública como uno de los principios sobre los cuales se debe asentar la enseñanza, condicionando, no obstante, su efectivización a la forma de la ley, lo que proyectó hacia la legislación infraconstitucional, y más específicamente hacia los sistemas estatales y municipales de enseñanza, la tarea de definir los mecanismos concretos de participación.

Esta remisión constitucional a la reglamentación posterior fue reproducida, casi una década después, por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. El art. 14 de la Ley n.º 9.394/1996 establece que los sistemas de



enseñanza definirán las normas de gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica, observando dos principios mínimos: la participación de los profesionales de la educación en la elaboración del proyecto pedagógico de la escuela y la participación de las comunidades escolar y local en consejos escolares o equivalentes. Cury (2002) observa que esta formulación, al mismo tiempo que consagra la gestión democrática como directriz nacional, delega a los entes federados un amplio margen de discrecionalidad para definir el alcance y los instrumentos concretos de su efectivización, produciendo un marco normativo heterogéneo entre redes de enseñanza, en el cual los estados y municipios más organizados en términos de tradición participativa avanzaron en la reglamentación, mientras que otros mantuvieron dispositivos genéricos, de baja efectividad práctica.

El art. 15 de la LDB, por su parte, asegura progresivos grados de autonomía pedagógica, administrativa y de gestión financiera a las unidades escolares, dispositivo que, según Cury (2002), debe ser leído en conjunto con el art. 14, pues la autonomía sin participación tiende a reforzar el poder discrecional de la dirección escolar, mientras que la participación sin autonomía se vacía en deliberaciones sobre materias de poca relevancia decisoria. Esta lectura articulada es fundamental para comprender que la gestión democrática, en el diseño legal brasileño, no se reduce a la existencia de colegiados, sino que presupone la transferencia efectiva de poder decisorio sobre aspectos pedagógicos, administrativos y financieros de la escuela, transferencia que permanece, en gran parte de las redes de enseñanza, incompleta.

La persistencia de la laguna regulatoria identificada por la literatura llevó a la formulación, en el Plan Nacional de Educación (Ley n.º 13.005/2014), de un dispositivo específico orientado a la gestión democrática. La Meta 19 del PNE establece el compromiso de asegurar condiciones, en el plazo de dos años, para la efectivización de la gestión democrática de la educación, asociada a criterios técnicos de mérito y desempeño y a la consulta pública a la comunidad escolar para el nombramiento de directores y directoras de



escuela, además de prever la definición de parámetros para el fortalecimiento de la participación y de la autonomía de las escuelas. El art. 9.º de la referida ley refuerza este compromiso al determinar que los entes federados adecuen su legislación sobre gestión democrática en conformidad con las directrices nacionales.

Carvalho (2016), al analizar los efectos de la Meta 19 sobre las redes de enseñanza, constata que, a pesar del avance normativo representado por el PNE, su efectivización permanece desigual, sobre todo en lo relativo a la definición de criterios objetivos y transparentes para la elección de gestores escolares y al fortalecimiento efectivo de los órganos colegiados. Souza (2019), en un estudio sobre las condiciones de democratización de la gestión de la escuela pública brasileña, corrobora este diagnóstico al identificar que la existencia formal de consejos escolares y de procesos de elección de directores no está acompañada, en la mayoría de las redes investigadas, por mecanismos efectivos de formación política de la comunidad escolar para el ejercicio de la participación, lo que compromete la calidad sustantiva de los procesos deliberativos. Estos hallazgos sugieren que la Meta 19, aunque haya consolidado la gestión democrática como prioridad de la agenda educativa nacional, no fue suficiente, por sí sola, para superar la histórica fragilidad institucional de la participación en la educación básica brasileña.

El fortalecimiento normativo más reciente de la gestión democrática escolar brasileña ocurrió con la promulgación de la Ley n.º 14.644, de 2 de agosto de 2023, que modificó la LDB para prever expresamente la institución de Consejos Escolares y de Foros de los Consejos Escolares en todas las unidades de enseñanza pública de la educación básica. La nueva redacción del art. 14, inciso II, de la LDB sustituye la referencia genérica a consejos escolares o equivalentes por una determinación más precisa en cuanto a la composición y al carácter deliberativo de estos colegiados, respondiendo a una demanda histórica de los movimientos educativos por instancias de participación más



robustas y menos sujetas a la discrecionalidad de los sistemas de enseñanza locales.

Aguiar (2008) ya advertía, en un momento anterior a la referida modificación legal, que el fortalecimiento de los consejos escolares depende no solo de su institución formal, sino de condiciones políticas y pedagógicas que aseguren un carácter efectivamente deliberativo a estos órganos, so pena de su conversión en instancias meramente consultivas u homologatorias de decisiones ya tomadas por la dirección escolar o por las secretarías de educación. Esta advertencia permanece vigente incluso tras la Ley n.º 14.644/2023, en la medida en que la efectividad de los consejos depende, en última instancia, de la correlación de fuerzas en el interior de la escuela y de la formación política de sus integrantes, dimensiones que la ley, por sí misma, no tiene la capacidad de producir.

Paralelamente a los consejos escolares, la participación estudiantil encuentra amparo normativo específico en la Ley n.º 7.398/1985, conocida como Ley del Centro Estudiantil Libre, que asegura a los estudiantes de la educación básica el derecho de organización autónoma en entidades representativas, con dirigentes elegidos por voto directo y secreto, y en la Ley n.º 8.069/1990, el Estatuto del Niño y del Adolescente, cuyo art. 53, inciso IV, reconoce el derecho de niños y adolescentes a la organización y participación en entidades estudiantiles. Navarro et al. (2004), en material producido en el ámbito del Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares, subrayan que la articulación entre consejos escolares y centros de estudiantes potencializa la democratización de la gestión escolar, en la medida en que amplía los sujetos efectivamente implicados en los procesos decisorios, rompiendo con la tendencia histórica de restringir la participación a profesores y gestores, en detrimento de estudiantes, familias y funcionarios de la educación.

El PPP como espacio de construcción colectiva



Entre las instancias de participación de la comunidad escolar, el proyecto político-pedagógico ocupa una posición central, por constituir el documento en el cual la escuela explicita sus finalidades, sus valores y sus modos de organización del trabajo pedagógico. Veiga (1995) sostiene que el proyecto político-pedagógico no puede ser comprendido como un mero instrumento burocrático de cumplimiento de exigencias normativas, sino como un proceso de construcción colectiva, en el cual la comunidad escolar delibera sobre los fines y los medios de la acción educativa, articulando el proyecto pedagógico, propiamente dicho, al proyecto político de la escuela en tanto institución inserta en un contexto social e histórico determinado. Para la autora, la elaboración participativa del proyecto político-pedagógico constituye, en sí misma, un ejercicio de gestión democrática, en la medida en que moviliza a la comunidad escolar para la definición colectiva de rumbos que, de otro modo, permanecerían bajo el control exclusivo de la dirección o de las instancias burocráticas externas a la escuela.

Esta concepción procesal converge con la formulación de Paro (2016) sobre la participación como mediación necesaria para la finalidad educativa de la escuela, pues la construcción colectiva del proyecto pedagógico no solo cualifica el documento resultante, sino que constituye, en sí misma, una experiencia formativa de ejercicio democrático para todos los sujetos involucrados, incluidos los estudiantes. A pesar de este potencial democratizador, la literatura ha señalado que, en la práctica escolar concreta, la elaboración del proyecto político-pedagógico frecuentemente se reduce a un procedimiento formal, conducido por pequeños grupos de gestores y coordinadores pedagógicos, con una baja participación efectiva de familias, funcionarios y estudiantes, lo que vacía su potencial como instrumento de democratización de la gestión escolar y lo convierte en una pieza documental de cumplimiento normativo.

El análisis de los consejos escolares como instancia privilegiada de participación exige que se reconozca la ambivalencia estructural de estos colegiados, situados entre el potencial deliberativo que les atribuye la



legislación y la tendencia, recurrentemente identificada por la literatura, a su burocratización o a su vaciamiento político. Dourado et al. (2004) caracterizan el consejo escolar como un espacio estratégico de democratización de la escuela y de construcción de la ciudadanía, en la medida en que reúne a representantes de todos los segmentos de la comunidad escolar —profesores, funcionarios, estudiantes, familias y, en algunos casos, representantes de la comunidad local— en torno a la deliberación sobre cuestiones pedagógicas, administrativas y financieras de la unidad escolar.

Souza (2009), no obstante, advierte que la efectividad democrática de un consejo escolar no puede ser inferida únicamente de su existencia formal, sino que depende de un conjunto de condiciones procesales, entre las cuales el autor destaca la construcción dialógica de las decisiones, el reconocimiento de la alteridad entre los diferentes segmentos representados y la disposición para la deliberación colectiva sobre reglas y prioridades, en contraposición a prácticas en las que el consejo opera como una mera instancia de refrendo de decisiones previamente tomadas por la dirección escolar o por la secretaría de educación. En un estudio posterior, Souza (2012) profundiza este análisis al situar la gestión escolar como un espacio de disputas de poder, en el cual diferentes grupos e intereses, internos y externos a la escuela, compiten por la definición de los rumbos institucionales, de modo que la democratización de la gestión no puede ser comprendida como un proceso lineal o consensual, sino como un campo de tensión permanente entre intereses divergentes.

Esta lectura es corroborada por el análisis de Aguiar (2008) sobre el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares, que identifica como principal límite de este programa la circunscripción de la formación política a los profesionales de la educación, en detrimento de la cualificación de familias y estudiantes para el ejercicio pleno de la participación, reproduciendo asimetrías de conocimiento técnico y de capital cultural que comprometen la paridad efectiva entre los segmentos representados en los colegiados escolares.



La elección del director o directora escolar constituye, en el debate sobre la gestión democrática, uno de los temas más recurrentes y, paradójicamente, uno de los más sujetos a lecturas reduccionistas, que tienden a identificar la democratización de la gestión exclusivamente con la forma electoral de provisión del cargo. Silva (2018), en una investigación sobre las formas de provisión del director escolar en las redes municipales brasileñas, demuestra que la elección directa, aunque constituye un mecanismo relevante de legitimación democrática del liderazgo escolar, no presenta, aisladamente, una correlación consistente con indicadores de calidad educativa, lo que sugiere que la forma de provisión del cargo de dirección es necesaria, pero no suficiente, para la efectivización de la gestión democrática.

Souza (2019) refuerza este argumento al indicar que la democratización de la gestión escolar depende, más que de la forma de elección del director, de la calidad de los procesos cotidianos de participación que se desarrollan en el interior de la escuela, incluyendo la colegialidad en las decisiones pedagógicas, la transparencia en la gestión de recursos y la apertura de la dirección al diálogo permanente con los diferentes segmentos de la comunidad escolar. La propia Meta 19 del PNE reconoce esta complejidad al asociar la consulta a la comunidad escolar con criterios técnicos de mérito y desempeño en la definición de los gestores, formulación que busca equilibrar la legitimidad democrática y la cualificación técnica, aun cuando tal equilibrio permanezca como objeto de disputa política en las diferentes redes de enseñanza, conforme a lo ya indicado por Carvalho (2016) en el análisis de la implementación de dicha meta.

Performatividad, rendición de cuentas y el vaciamiento de la participación

A partir de la década de 1990, la administración pública brasileña, incluyendo el campo educativo, fue atravesada por la difusión de principios de la Nueva Gestión Pública, modelo de reforma del Estado que importa hacia el sector público categorías e instrumentos de gestión originarios del sector



privado, como eficiencia, productividad, rendición de cuentas por resultados y evaluación del desempeño. Oliveira (2015) demuestra que esta racionalidad gerencial, al ser incorporada por gobiernos de orientación democrático-popular, produjo contradicciones significativas entre la búsqueda de la eficiencia administrativa y la ampliación del derecho a la educación, en la medida en que las políticas de rendición de cuentas vinculadas a indicadores de desempeño tienden a desplazar el foco de la gestión escolar desde la deliberación colectiva sobre finalidades educativas hacia el cumplimiento de metas cuantitativas definidas externamente a la escuela.

Ball (2005) ofrece un aporte teórico fundamental para comprender este fenómeno al caracterizar la performatividad como una tecnología de regulación que opera por medio de juicios, comparaciones y exposiciones del desempeño, convertidos en medidas de productividad y en mecanismos de control. Para el autor, la performatividad reconfigura subjetividades profesionales, desplazando el sentido del trabajo docente y directivo desde compromisos éticos y pedagógicos hacia la preocupación por indicadores y clasificaciones (*rankings*), proceso que tiende a vaciar el sentido colectivo y deliberativo de la gestión escolar en favor de una gestión centrada en la rendición de cuentas a instancias externas de control.

Verger y Normand (2015) sistematizan este debate al identificar la Nueva Gestión Pública como un modelo de reforma educativa de alcance global, fundado en la combinación entre descentralización administrativa y centralización del control por medio de evaluaciones estandarizadas, lo que los autores caracterizan como la paradoja constitutiva de este modelo: la autonomía que se concede a las escuelas, en general restringida a la gestión de recursos y a la ejecución de políticas definidas externamente, no corresponde a una efectiva descentralización del poder decisorio sobre finalidades y currículo, manteniéndose la centralización en las instancias de evaluación y rendición de cuentas. Cossio (2018) corrobora este diagnóstico al identificar, en el contexto brasileño, los impactos de la Nueva Gestión Pública en la formación docente



y en las políticas educativas, destacando la tendencia a la individualización de la responsabilidad por los resultados educativos, en contraposición a la concepción de responsabilidad compartida y socialmente situada que sustenta la tradición de la gestión democrática.

La tensión teórica entre gestión democrática y Nueva Gestión Pública encuentra, en la producción empírica contemporánea, evidencias relevantes sobre sus efectos concretos en la vida escolar. Peroni y Flores (2014) analizan las articulaciones y tensiones entre el Sistema Nacional de Educación, el Plan Nacional de Educación y la gestión democrática, identificando que la ausencia de una reglamentación consolidada del Sistema Nacional de Educación compromete la coordinación federativa necesaria para asegurar condiciones equitativas de efectivización de la gestión democrática entre las diferentes redes de enseñanza, produciendo un cuadro de desigualdad institucional que tiende a reproducir, en otro plano, las desigualdades socioeducativas ya existentes en el sistema educativo brasileño.

Este diagnóstico es corroborado por el análisis de Souza (2019), que evidencia disparidades significativas en las condiciones de democratización de la gestión escolar entre diferentes redes y regiones del país, asociadas tanto a la desigualdad de capacidad institucional de los sistemas de enseñanza como a la desigualdad de capital político y cultural de las comunidades escolares para el ejercicio de la participación. La convergencia entre estos análisis permite afirmar que la efectivización de la gestión democrática no depende exclusivamente de la existencia de un marco legal favorable, sino de condiciones materiales, institucionales y formativas que aseguren a esa participación un carácter sustantivo, y no meramente formal.

La síntesis de este debate permite identificar una conclusión analítica central para este artículo: la gestión democrática escolar brasileña se configura como un campo de disputa permanente entre dos proyectos políticos para la educación pública: un proyecto democrático-participativo, anclado en la tradición freireana y en la crítica de Paro a la administración escolar tecnocrática,



que comprende la participación como conquista procesal y como dimensión constitutiva de la finalidad formativa de la escuela, y un proyecto gerencial, fundado en la racionalidad de la Nueva Gestión Pública, que reconfigura los términos de la participación y de la autonomía bajo la lógica de la eficiencia, la rendición de cuentas y la performatividad. El análisis de la legislación brasileña revela que ambos proyectos coexisten, no pocas veces de modo contradictorio, en el mismo marco normativo, lo que explica, en parte, la heterogeneidad y la incompletud de la efectivización de la gestión democrática en las redes de enseñanza brasileñas.

Consideraciones finales

Este artículo tuvo por objetivo analizar críticamente las tensiones entre el marco legal-normativo de la gestión democrática escolar en Brasil y las condiciones de efectivización de la participación de la comunidad escolar, a la luz del debate teórico entre las perspectivas democrático-participativa y gerencial. La reconstrucción histórico-conceptual realizada permite afirmar que la gestión democrática, lejos de constituir un conjunto cerrado de procedimientos formales, se configura como un horizonte ético-político en permanente disputa, cuya efectivización depende tanto de la consolidación de mecanismos institucionales de participación —consejos escolares, centros de estudiantes, proyectos político-pedagógicos participativos y procesos democráticos de elección de gestores— como de condiciones políticas, culturales y formativas que aseguren a esa participación un carácter sustantivo.

En respuesta a la pregunta de investigación que orientó este estudio, se puede afirmar que el marco normativo de la gestión democrática escolar brasileña, aunque haya avanzado significativamente desde la Constitución de 1988, consuscesivasreglamentacionesporlaLDB,porelPNEy,másrecientemente, por la Ley n.º 14.644/2023, no se ha traducido de modo uniforme y sustantivo en una participación efectiva de la comunidad escolar. Esta brecha deriva de una combinación de factores: la postergación histórica de la reglamentación



concreta de la gestión democrática hacia los sistemas de enseñanza locales, la desigualdad institucional entre redes de enseñanza, la insuficiencia de procesos formativos orientados a la cualificación política de familias y estudiantes para el ejercicio de la participación y, de modo más estructural, la tensión entre la racionalidad democrático-participativa que históricamente fundamenta el concepto de gestión democrática y la racionalidad gerencial que, desde la década de 1990, disputa los sentidos de la autonomía, de la participación y de la rendición de cuentas en la administración de la educación pública.

La principal contribución de este artículo reside en la sistematización articulada entre los fundamentos teórico-conceptuales clásicos del campo de la gestión democrática, especialmente las contribuciones de Freire y de Paro, el marco legal-normativo brasileño en su trayectoria histórica y la literatura contemporánea que evidencia los límites empíricos de la efectivización participativa, ofreciendo, así, una lectura integrada capaz de subsidiar tanto la investigación académica como la formulación de políticas educativas orientadas al fortalecimiento de la gestión democrática.

Como límites de este estudio, se reconoce su carácter eminentemente teórico y bibliográfico, lo que no permite captar la diversidad de configuraciones concretas que la gestión democrática asume en diferentes contextos escolares y regionales del país, tampoco las singularidades de su efectivización en redes estatales y municipales específicas. Se sugiere, para futuras investigaciones, la realización de estudios empíricos, de naturaleza cualitativa o mixta, orientados a investigar las condiciones concretas de funcionamiento de los consejos escolares tras la vigencia de la Ley n.º 14.644/2023, así como estudios comparativos entre redes de enseñanza que adoptaron diferentes modelos de provisión de directores escolares, de modo que se profundice la comprensión sobre las condiciones que efectivamente favorecen, o comprometen, la democratización de la gestión de la escuela pública brasileña.

Referencias



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.

Nota

- 1 Declaración sobre el uso de inteligencia artificial – Gemini, una herramienta de inteligencia artificial desarrollada por Google, fue utilizada como apoyo para la traducción de este artículo al español. La versión traducida fue revisada y ajustada en su totalidad por el equipo editorial, con el fin de garantizar la fidelidad al texto original, la precisión terminológica y el cumplimiento de las normas editoriales de la revista. La herramienta no fue utilizada para generar los argumentos, los análisis o el contenido académico del artículo.



Cómo 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. 1-26, 2026. DOI: <https://doi.org/10.5433/1984-7939.2026.v11.55653>.

Enviado el: 30 de junio de 2026

Aceptado el: 31 de julio de 2026

Publicado en: 8 de septiembre de 2026



CRediT

Reconocimiento:	No aplicable
Financiamiento:	SANTOS, D. M. A. A. P. declara contar con financiamiento de la Coordinación de Perfeccionamiento del Person de Nivel Superior, mediante uma bolsa de doctorado.
Conflicto de intereses:	El autor certifica que no tienes ningún interés comercial o associativo que represente un conflicto de interesses en relación con el manuscrito.
Aprobación ética:	No aplicable
Contribución de los autores:	SANTOS, D. M. A. A. P. declara haber realizado la conceptualización de datos, análisis formal, investigación, metodología, redacción - borrador original, supervisión, validación, redacción - revision y edición.

Equipo Editorial

Editora de la sección:	Letícia Bassetto Secorum
Miembro del equipo de producción:	Ronald Rosa
Ayudante de redacción:	Martinho Gilson Cardoso Chingulo
Maquetación y Diseño:	Carolina Motter Pizoni - Escritório de Apoio ao Editor Científico

