

ARTIGO

REVISITANDO E RECONSTRUINDO UM CONCEITO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Ângelo Ricardo de Souza ¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0246-3207>
<angelo@ufpr.br>

¹ Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, PR, Brasil.

RESUMO: Este artigo desenvolve um estudo teórico sobre a gestão democrática da escola e da educação pública, pensando-a como princípio, método e fim educacional. Para tanto, revisita um conceito elaborado anteriormente pelo próprio autor, bem como aprofunda, reflete e analisa conceitualmente elementos que constituem a noção de gestão democrática da educação no Brasil. Essa revisão conceitual visa a formulação mais específica de um conceito que auxilie não só na compreensão sobre o fenômeno da gestão democrática e suas diversas faces, como também ajude na análise de casos concretos de implementação de políticas e de processos de democratização da gestão da educação e da escola. Com base na teoria democrática de Norberto Bobbio, o artigo retorna a um conceito de gestão democrática e o reconstrói, acrescentando a ele aspectos fundamentais com vistas a uma elaboração teórica mais efetiva. Esse conceito articula a dimensão processual, coletiva e pedagógica, da gestão democrática com elementos democratizadores como o diálogo, a alteridade, a participação e a transparência.

Palavras-chave: gestão democrática, gestão escolar, gestão educacional, educação pública.

REVISITING AND RECONSTRUCTING A CONCEPT OF DEMOCRATIC EDUCATION ADMINISTRATION

ABSTRACT: This article develops a theoretical study on the democratic administration of schools and public education, considering it as a principle, method and as an educational purpose. To this end, it revisits a concept previously developed by the author himself, as well as deepens, reflects and conceptually analyzes elements that constitute the notion of democratic administration in education in Brazil, aiming to build a concept that not only helps in understanding the phenomenon of democratic administration and its different versions, but also helps in the analysis of concrete cases of implementation of policies and processes of democratization of education and school administration. Based on Norberto Bobbio's democratic theory, the article revisits a concept of democratic administration and reconstructs it, increasing fundamental aspects with a view to a more effective theoretical formulation. This concept articulates the procedural, collective and pedagogical dimensions of democratic administration, with democratizing elements such as dialogue, otherness, participation and transparency.

Keywords: democratic administration, school administration, educational administration, public education.

REVISITANDO Y RECONSTRUYENDO UN CONCEPTO DE GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA EDUCACIÓN

RESUMEN: Este artículo desarrolla un estudio teórico sobre la gestión democrática de la escuela y de la educación pública, pensándola como principio, método y fin educacional. Para tanto, revisita un concepto elaborado anteriormente por el propio autor, así como profundiza, reflexiona y analiza conceptualmente elementos que constituyen la noción de gestión democrática en la educación en Brasil, con intención de edificar un concepto que no sólo ayude a comprender el fenómeno de la gestión democrática y sus diversas caras, sino que también ayude en el análisis de casos concretos de implementación de políticas y procesos de democratización de la gestión de la educación y de la escuela. Basado en la teoría democrática de Norberto Bobbio, el artículo revisita un concepto de gestión democrática y lo reconstruye, profundizando aspectos fundamentales con enfoque a una elaboración teórica más efectiva. Este concepto articula la dimensión procesual, colectiva y pedagógica de la gestión democrática, con elementos democratizadores como el diálogo, la alteridad, la participación y la transparencia.

Palabras clave: gestión democrática, gestión escolar, gestión educacional, educación pública.

INTRODUÇÃO

O entendimento da gestão democrática (GD) da educação pública como princípio, conforme disposto no artigo 206 da Constituição Federal (Brasil, 1988), revela que o ponto de partida, a condição de base da administração da educação e da escola pública, é o reconhecimento da coletividade, da participação, da autonomia, do diálogo e da transparência.

Coletividade em dois sentidos. Primeiro, porque escolas são instituições públicas, isto é, que só se fazem no plural: a educação escolar é um processo que só acontece com o envolvimento de muitas pessoas. Em segundo, não é apenas porque a GD tem esse caráter coletivo que a educação escolar precisa ser democrática, ou, pelo menos, administrada democraticamente. Mas, sim, pelo reconhecimento da segunda dimensão como coletivo: porque a sua existência, funcionamento e fins interessam a todos. Vale dizer que todas as sociedades contemporâneas demandam educação escolar, e as pessoas, ainda que não reivindicuem, entendem que o direito à educação deve ser garantido como um elemento basilar do interesse comum.

A educação não é apenas uma resposta política de serviço público a uma reivindicação da sociedade por mais ou melhor instrução, formação. Ela possui uma representação, para a sociedade, muito diversificada, passando, sobretudo, por aspirações sociais, desde as mais instrumentais até aquelas que enxergam na educação a condição de desenvolvimento cultural e humano de forma mais ampla. A questão é que o projeto educativo ou cultural de uma nação ou povo, na maioria dos casos, passa, também, pela educação escolar. E a decisão, vale dizer, sobre o que se pretende com as escolas, ou sobre como elas serão organizadas diante desses grandes objetivos – além dos pequenos e cotidianos –, cabe à sociedade. A noção de GD na educação e na escola advém, assim, de assumir que a escola só se faz no coletivo e que as razões para sua existência e funcionamento são de interesse comum.

Este artigo discute, teoricamente, os elementos que constituem a gestão democrática como estrutura fundante da educação (princípio) como procedimento político, administrativo e pedagógico (método), e como fim educacional (objetivo). Busca refletir sobre um conceito que auxilie não só a compreensão sobre o fenômeno da gestão democrática e essas suas diversas faces, como também ajude na análise de casos concretos de implementação de políticas e processos de democratização da gestão da educação e da escola.

Para tanto, o estudo toma a teoria democrática de Norberto Bobbio como base e analisa aspectos da realidade da gestão escolar. Ao final, o texto revisita um conceito de gestão democrática (Souza, 2009a) e o reconstrói, acrescentando aspectos fundamentais com vistas a uma elaboração teórica mais efetiva.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO PRINCÍPIO, MÉTODO E OBJETIVO

A coletividade educacional, no sentido de uma comunidade escolar ou de pessoas no entorno de um sistema de ensino, é um aglomerado plural de pessoas. Nem sempre ela é bem organizada, pois é atravessada por interesses diversos e por vezes até contraditórios. É a participação dessas pessoas na gestão da escola ou do sistema de ensino que tem a tarefa de oportunizar que tais interesses se manifestem, e isso demanda organização.

Poucos são aqueles que foram formados na escola para a participação democrática. Os objetivos educativos da democracia ainda estão por vir (Bobbio, 2024). Mas, na prática democrática é que se aprende a participação democrática (Souza, 2007, p. 137), pois é com a participação que a prática se desenvolve: “[...] um real e profundo processo de democratização apenas pode nascer a partir da base. É improvável que partindo do alto o processo de democratização possa alcançar ao seu pleno cumprimento. Uma democracia não pode nascer por decreto do rei” (Bobbio, 1987, sp).

Bobbio (2000) afirma que sem participação não há democracia, e que a ampliação da democracia em diversos espaços da vida social levou à constituição de regras e normas para organizar a participação. Tais regramentos são importantes, e mais, são condição necessária à democracia. Contudo, segundo Lima (2001, p. 70), por vezes a regulamentação dos espaços e procedimentos de participação dificultam sua própria execução, fazendo com que a participação conquistada se transforme em uma participação formal, regulada, sobre a qual o controle se torne mais possível por quem governa e menos por quem participa. Aqui tem-se uma contradição posta mais ou menos nos seguintes termos: sem regras não há como garantir uma participação justa; com regras tem-se uma limitação das formas e do alcance da participação. Entre um extremo e outro, o princípio democrático se equilibra, pois a gestão da escola e da educação precisa de regras que, ao mesmo tempo, garantam e delimitem o direito de participação das pessoas. A chave para a solução dessa contradição parece estar na delimitação de quem define as regras: se são as próprias pessoas chamadas a participar ou os seus representantes.

A definição de regras ou a inexistência de regras, inclusive, podem, ambas, levar à não participação (Lima, 2001). O excesso de protocolos e procedimentos para participar, por exemplo, bem como a complexidade, podem espantar as pessoas do processo de participação, mas também a desordem ou falta de parâmetros organizativos podem fazer com que as pessoas não queiram fazer parte de momentos de discussão ou deliberação, pois poderão sentirem-se confusas ou perdidas no meio de uma dinâmica anárquica, no sentido vulgar do termo.

Contudo, a não participação pode também se apresentar a partir de outra perspectiva, como a de uma estratégia política, isto é, como um posicionamento deliberado das pessoas no sentido de manifestar seu descontentamento ou posicionamento divergente por meio da sua não presença ou não manifestação. Há, segundo Lima (2001, pp. 81-92), uma longa relação de motivos para a não participação, que vão desde o simples desinteresse até os incômodos provocados pelas consequências da participação. Mas, aqui, destaco a não participação como um aspecto político ativo, intencional:

A força da tese da participação leva à incorporação deste argumento por todos os segmentos da vida social e política, incluindo aqui os dirigentes governamentais (e escolares) mais conservadores ou autocráticos, a princípio contrários à participação. Isto se dá pelas dificuldades de quaisquer pessoas se manterem à margem dos rumos políticos balizados pelos princípios (como a democracia e a participação) adotados pela sociedade. Em reação às políticas adotadas por determinados governantes, não é incomum se encontrar movimentos de rejeição à participação nas decisões [...] (Souza, 2007, p. 139).

Esse movimento político de demonstração de descontentamento é algo como a pessoa não ter como defender uma posição, apresentar uma candidatura ou argumento, mas poder rejeitar as posições, candidaturas ou argumentos dos outros. Isso não impede, normalmente, que as discussões e tomadas de decisões ocorram e que seus resultados sejam legítimos. Todavia, na medida em que a não participação seja uma posição política, registrará, também, a contrariedade daquele que optou por assim se posicionar.

Veremos adiante um conceito de gestão democrática que amplia a ideia de participação para

além dos processos de tomada de decisões. Diferentemente de Bobbio, que estava predominantemente preocupado com os amplos e massivos processos eleitorais em uma sociedade, na gestão da escola e da educação sob o conceito de gestão democrática, as questões são processuais e cotidianas. Por isso, sobre elas recai a importância da participação comunitária e não apenas nos momentos de decisão final.

Nessa direção, a participação democrática recai sobre a definição da pauta, ou, dito de outra forma, sobre a identificação de problemas e questões de debate. Estende-se às discussões e ao planejamento, passando pela tomada de decisões e alcançando o acompanhamento, a avaliação e o controle sobre os encaminhamentos, além da execução e dos resultados das ações definidas de forma conjunta.

Todavia, Bobbio (2000) já nos apontava que a participação só é efetiva quando as pessoas envolvidas são colocadas em condições adequadas para tanto. Por isso, as pessoas que participam da gestão da educação e da escola precisam ter amplo acesso às informações pautadas nas etapas de decisão, acompanhamento e avaliação, sob pena de se ter uma participação tutelada por aqueles que detêm essas mesmas informações.

Assim, situações de participação coletiva, excessivamente reguladas e sem garantias plenas de acesso às informações, podem estar direcionadas apenas para o cancelamento de decisões já tomadas pelo grupo dirigente e/ou hegemônico (Bobbio, 1993; Bobbio, 2014). A gestão democrática na educação, como princípio, pede, de qualquer jeito, articulação, compreensão e oferta de procedimentos que garantam as diferentes formas, razões e instâncias da participação das pessoas de todos os segmentos escolares e educacionais, preservando-se, inclusive, o direito de não participação.

A autonomia para participar ou para não participar, – ou, ainda, para definir de que forma participar – é elemento condicionante também da gestão democrática. O incentivo e a construção da autonomia são ao mesmo tempo elementos e objetivos democráticos. A autonomia é uma daquelas condições para a participação.

Isso tem que ver [...] com a valorização da participação e da autonomia, entendida não como autossuficiência, mas como capacidade de integrar o exógeno, aquele que vem de fora, como um adubo para o endógeno. Trata-se de valores que as sociedades industriais não fomentaram: a participação cedeu o lugar à representação política; a solidariedade ficou para os moralistas, porque a competitividade e a concorrência foram julgadas mais interessantes e eficientes. [...] A autonomia também não foi fomentada, porque o que se criou foram relações de dependência, num quadro de hierarquização, sem uma relevante participação de cada um na tomada de decisões (Amaro, 1996, p. 18).

Essa autonomia precisa ser construída para suplantir relações de dependência. Logo, ela não é passível de ser *dada* ou *recebida*, já que “[...] a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia [...] é o resultado do equilíbrio de forças [...] entre os detentores de influência (externa e interna)” (Barroso, 1996, p. 186). Além disso, acrescenta o autor português:

Deste modo, a autonomia, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais em uma escola. Isto significa que não existe [...] uma ‘autonomia decretada’, contrariamente ao que está subjacente às mais diversas estratégias ‘reformistas’ neste domínio. O que se pode decretar são normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino (Barroso, 1996, p. 186).

O contraponto à autonomia decretada é a autonomia construída, a qual não pode ser confundida com alguma noção ingênua de “liberdade absoluta” ou com ausência de limites e regras na construção de processos decisórios, pois “[...] identificar liberdade com ausência de condicionamentos, de limites, leva ao risco de um equívoco – a liberdade é algo que se experimenta **em situação** e não há

situação em que não haja limites” (Rios, 1995, p. 15, grifo da autora). Disso resulta, de forma equivalente, que a autonomia é também algo que sempre ocorre *em relação*. A autonomia exige a existência de um outro, por isso, não faz sentido pensá-la como a independência para se fazer o que se quer: “[...] reclamamos de nossa dependência, da subordinação de nossas ações a desígnios determinados externamente, da heteronomia. O que temos, entretanto, no coletivo da polis, é uma situação de interdependência. [Logo] a autonomia não significa solidão” (Rios, 1995 p. 16).

A autonomia como princípio da gestão democrática representa a construção coletiva, e individual, para a edificação de relações sociais entre iguais:

[...] autonomia [...] conduz diretamente ao problema político e social. [...] não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e que sua realização só pode conceber-se plenamente como empreitada coletiva. [...] a autonomia só é concebível como um problema e uma relação social (Castoriadis, 1995, pp. 129-130).

O poder de intervenção e de mudança cresce quando a participação se dá por pessoas autônomas (Castoriadis, 1995), o que pode ocasionar em choque com interesses de governos. Assim, a autonomia como condição democrática carrega um enorme potencial revolucionário: “[...] eis porque aquele que diz querer a autonomia recusando a revolução das instituições não sabe nem o que diz nem o que quer” (Castoriadis, 1995, p. 132, notas).

A escola como instituição burocrática carrega tradições nas formas de se organizar e se administrar institucionalmente. Localizada num dado espaço – atravessada por relações cotidianas de poder, repleta de rígidos controles de tempo, dotada de formas próprias de gestão, planejamento e de tomada de decisões – a escola elabora, por sua conta, alternativas para a solução de problemas. A isso também é possível chamar de autonomia. Assim, a escola é uma instituição que produz e reproduz, de maneira autônoma, padrões culturais, sem conhecer bem os limites das suas potencialidades. Dito de outra forma, a escola é mais autônoma do que se imagina. Só não é mais porque parece desconhecer sua autonomia e a si própria, pois “[...] a noção de autonomia pressupõe a necessidade de sabermos o que somos. [...] E essa noção é política, [...] é tanto mais política por estar associada, ademais, a uma realidade de poder” (Almino, 1985, p. 43). Não é que a escola, ou melhor, as pessoas na escola não a conheçam, mas demonstram não compreender a extensão do poder que possuem como grupo na definição de modos e procedimentos de gestão, no desenho e implantação de um modelo de gestão democrática.

A autonomia como condição democrática é mais do que um componente para a participação igualitária das pessoas. Na escola e na educação, ela se associa, igualmente, à tarefa educativa: “[...] a autonomia da escola é algo que se põe com relação à liberdade de formular e executar um projeto educativo” (Azanha, 1987, p. 143). Trata-se de perceber a autonomia como princípio de gestão e, simultaneamente, como horizonte pedagógico. Em ambos os casos, ela está associada, de um lado, à democracia para a implementação da GD, de outro, para a elaboração de um projeto de educação democrática.

E todo projeto educativo pressupõe uma ação comunicativa. Educar é comunicar-se. O diálogo é uma forma privilegiada e democrática de comunicação. Contudo, não nascemos sabendo, e muitas vezes não somos formados para o diálogo, o que torna o exercício da democracia ainda mais difícil:

A dificuldade está na criação mesma de uma nova atitude — e ao mesmo tempo tão velha — a do diálogo, que, no entanto, nos faltou no tipo de formação que tivemos [...]. Atitude dialógica à qual os coordenadores [e professores, e diretores, e demais sujeitos da escola] devem converter-se para que façam realmente educação e não ‘domesticação’ (Freire, 1967, 114).

O curioso é que a escola é uma instituição que só funciona bem com uma comunicação eficaz, entretanto, encontra dificuldades em dialogar. Para que a educação fosse aquela que praticasse a liberdade, seria necessário que ela

[...] possibilitasse ao homem a discussão corajosa de sua problemática. De sua inserção nesta problemática. Que o advertisse dos perigos de seu tempo, para que, consciente deles, ganhasse a força e a coragem de lutar, ao invés de ser levado e arrastado à perdição de seu próprio ‘eu’, submetido às prescrições alheias. Educação que o colocasse em diálogo constante com o outro (Freire, 1967, p. 90).

Por conseguinte, se educação e liberdade se coadunam por meio do diálogo, se faz relevante responder:

E que é o diálogo? É uma relação horizontal de A com B. Nasce de uma matriz crítica e gera criticidade [...]. Nutre-se do amor, da humildade, da esperança, da fé, da confiança. Por isso, só o diálogo comunica (Freire, 1967, p. 117).

O diálogo, no entanto, é mais do que um ato comunicacional. Requer a atenção do outro para encontrar razão na razão alheia. Por isso, é um processo de alteridade. Disso decorre que o consenso não é o ponto de partida, mas o objetivo do diálogo — o qual nem sempre é possível. Para lidar com os possíveis entraves no alcance da eficiência na comunicação, os procedimentos da democracia se revelarão úteis. O diálogo, como constituidor do princípio da gestão democrática, demanda que as pessoas na educação escolar se disponham a argumentar, mas, mais importante, que realmente se disponham a escutar.

Esses elementos todos são determinantes no entendimento do princípio da gestão democrática da educação pública. A sua implementação, ou a conversão desse princípio para a prática cotidiana da gestão educacional e escolar, cobra criatividade, ousadia e compromisso para que se evite a chance de se transformar a democracia apenas em formalidades. É preciso que os mecanismos democráticos, desenvolvidos e colocados em ação nas escolas e demais sistemas de ensino, atinjam os fins de oportunizar a participação da forma mais coletiva possível, com transparência, respeito à diversidade e autonomia, incentivando o diálogo, porque tais mecanismos não são a razão da democracia. São seus elementos constituidores ou característicos. Uma eleição não tem o fim nela própria. Não se vota por votar, no sentido de se cumprir um dever ou mesmo garantir um direito de participação. Se vota porque a eleição representa e está a serviço da exposição de ideias diferentes e contraditórias, garantindo o direito de escolha — elementos, esses, que são muito caros à democracia.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A legislação educacional brasileira exige que os instrumentos da GD sejam dois, no mínimo: a garantia de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico (PPP) da escola, e a existência dos conselhos escolares, nos quais se garanta a participação das comunidades escolar e local. Essas são as exigências mínimas apontadas pela legislação nacional, e nada

as impede. Ao contrário, a lei incentiva que os sistemas municipais e estaduais de ensino criem seus próprios regimentos para a gestão democrática, podendo ultrapassar as fronteiras da gestão escolar, que é o limite posto pela própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) no seu artigo 14 para a realização dessas exigências mínimas (Brasil, 1996).

Quanto à participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP da escola, a exigência desse procedimento se ancora na ideia de que toda escola pública de educação básica deve se estruturar a partir de um planejamento, de um projeto institucional que aborde os seus princípios, suas diretrizes, metas, estratégias, entre outros aspectos. E que, assim, a própria escola ou rede de ensino os defina como necessários.

Ademais, a LDB (Brasil, 1996) compreende que o componente democrático desse procedimento está na participação do conjunto de pessoas que trabalha na escola. Como se percebe, não estão aqui inseridos os familiares dos alunos e a comunidade, no entanto, tampouco a tarefa se restringe ao pessoal docente da escola. O legislador incluiu os profissionais da educação, aqueles que formam o conjunto de pessoas que trabalham na escola, atuando como docentes ou em outras funções, excluindo, nessa delimitação, os *usuários* da escola. É uma meia-democracia. Mas, isso, vale frisar, não impede que as redes e sistemas de ensino ampliem o acesso à participação, incluindo segmentos escolares e comunitários que foram alijados na lei federal.

Conforme dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), de 2021, 98,2% das escolas públicas informaram que possuem PPP, e dessas, mais de 99% atestaram que os docentes participam/participaram de sua elaboração. Todavia, o questionário não pergunta se os demais profissionais da escola participam ou não. Perguntando se os pais ou familiares dos alunos participam, o resultado alcança 85% das escolas. Como se trata de dados autodeclarados, coletados em questionários aplicados aos diretores das escolas, é possível que o quadro não seja tão amplo assim (Inep, 2021). Porém, é indispensável que os diretores saibam que a existência de um PPP é importante e que os docentes devem fazer parte da sua elaboração.

O segundo dispositivo é mais destacado na literatura como um recurso democrático. Trata-se do conselho escolar, no qual representantes de docentes, discentes, demais servidores da escola, incluindo equipe de direção e de coordenação, além de representantes da comunidade devem ter assento. A ideia do legislador partiu do reconhecimento de que era preciso a existência de um organismo colegiado que servisse de espaço de confluência das demandas e reivindicações das pessoas que compõem esses grupos, mas que, ao mesmo tempo, fosse um espaço representativo de discussão, estudo, deliberação, acompanhamento, avaliação e controle social.

Assim, o conselho escolar é uma ferramenta de democracia representativa (Bobbio, 2014). Seus integrantes não possuem mandato delegado, sendo, portanto, fiduciários de seus segmentos (Bobbio, 1993) e de toda a comunidade na gestão da escola, uma vez que não é possível reunir todo mundo com frequência para se discutir e tomar decisões de interesse comum. Os conselheiros advêm de segmentos específicos para garantir que os diferentes olhares e perspectivas sobre o fazer da escola estejam contemplados. Não são representantes que têm o dever de se manifestar para defender o posicionamento de seus representados, senão os interesses da escola para além daqueles restritos ao seu segmento.

Mais de 90% das escolas públicas no Brasil participantes do Saeb informaram que possuem

conselho escolar ativo e que realizaram pelo menos uma reunião no ano de 2021. Quase metade dessas escolas realiza reuniões do conselho pelo menos uma vez a cada dois meses letivos, e quase três quartos delas realizam reuniões pelo menos três vezes ao ano. Todavia, o questionário do Saeb não perguntou quem participa do conselho escolar, logo não se tem informações atualizadas sobre o cumprimento do dispositivo da LDB (Inep, 2021)¹.

Tabela 1 – Percentual de escolas públicas de educação básica que possuem conselho escolar e a temporalidade de reuniões: Brasil, Saeb 2021

<i>Temporalidade</i>	<i>%</i>
Pelo menos bimestral	43,6
Trimestral	17,3
Quadrimestral	13,4
Semestral	11,9
Anual	4,8
Sem CE	9,1

Fonte: Inep. Microdados Saeb, 2021.
Dados trabalhados pelo autor.

A literatura especializada em GD da educação (Paro, 2003; Dourado, 2011; Amaral, 2019; Santos; Prado, 2017; Girardi; Cabral Neto, 2021; Oliveira; Silva, 2021; dentre outros) e os sindicatos docentes associam a mesma também a outros recursos. O mais evidente deles é a eleição para diretoras escolares. Esse é um recurso inusual em outros países, e que soa estranho quando brasileiros têm a chance de relatar como se procede a escolha de diretoras escolares no nosso país. De toda sorte, advém de longa data a articulação entre esse procedimento e a GD, a ponto de, inclusive, serem confundidas, ou, ainda, de se reduzir esse tipo de gestão à forma de escolha de diretores, tanto que o próprio legislador deu significativa relevância a esse procedimento que endereçou parte da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) para tratar da questão (Brasil, 2014).

Subjaz, aqui, a ideia de que para democratizar a gestão da educação e da escola é preciso que as pessoas que atuam ou estudam nas escolas possam opinar sobre quem deve dirigi-las (Souza, 2007). A interpretação não está equivocada de todo. De fato, a manifestação das pessoas, que atuam na ou sobre a escola, acerca da escolha da diretora, carrega um componente democrático. Mas, isso depende essencialmente de como compreendemos a natureza e especificidade da função de diretora escolar.

Trata-se de “função” pública e não de “cargo” público (Souza, 2007; Scalabrin, 2018). É claro que naqueles lugares em que tal posição advenha de concurso público de provas e títulos – considerando-se a autonomia do ente federado em decidir fazê-lo dessa forma –, será, então, um “cargo público”, mas isso é uma exceção. Na prática, e na grande maioria das redes e sistemas de ensino das escolas públicas de educação básica, as diretoras ocupam temporariamente esse lugar – sendo o seu cargo, normalmente, o de professora, educadora, pedagoga etc. –, pois a direção escolar é uma função (docente) a ser desempenhada durante dado tempo por essa profissional da educação. Se a questão se trata de cargo ou

¹ O questionário do ano de 2023 traz uma questão que busca essa informação. Todavia, os dados não estavam disponíveis no momento da produção deste artigo.

função não é semântica ou de menor importância, pois dela depende todo o entendimento da aplicação do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Por isso, essa questão será abordada novamente mais adiante.

A natureza do trabalho da direção escolar a caracteriza como uma função político-pedagógica (Souza, 2009b; Souza, 2012). Política porque o seu fazer é atravessado muitas vezes no mesmo dia por disputas e relações de poder. A lida com esses conflitos posiciona a diretora no epicentro das decisões que são, muitas vezes, controversas ou conflituosas, no sentido que aqueles que não são beneficiados pela decisão tomada, eventualmente, consideram o resultado injusto.

É claro que existem diversas outras questões, como as de natureza técnica, por exemplo, que, naturalmente, serão decididas tecnicamente. Mas dentre essas estão as questões de natureza pedagógica. Daí decorre outra característica da função de dirigente escolar, a saber, a de não se tratar de um dirigente qualquer, mas de alguém que conduz o processo de gestão de uma instituição que tem uma função social muito especializada: a função pedagógica. Portanto, aquela pessoa que tem a tarefa de conduzir essa instituição, ao fazê-la, domina – ou deve dominar – a pedagogia, posto que dentre os conflitos citados, ainda que de diversas ordens, os mais importantes são aqueles que recaem sobre o processo pedagógico.

A eleição para diretora escolar é um procedimento democrático até o ponto em que se considera a dirigente um sujeito cujo trabalho tenha a característica político-pedagógica. Se, por outro lado, a natureza do seu trabalho é tida como predominantemente técnica – administrativa ou pedagógica –, o concurso público de provas e títulos parece ser a melhor forma de prover, aí sim, o cargo de diretora.

As características positivas esperadas para uma dirigente escolar, ao que tudo indica, são, usualmente: capacidade de dialogar; de escutar; de ter senso de justiça; de exercer o reconhecimento; de coordenar grupos; de mobilizar a equipe de profissionais; de incentivar os estudantes; de articular com a comunidade escolar; de negociar e articular com lideranças comunitárias, políticas e com gestores do sistema de ensino, dentre outras tantas. Afora, por certo, ser uma excelente profissional da educação conhecedora do processo educativo (Souza; Gouveia, 2010). Essa última característica é técnica. As demais podem ser entendidas como de domínio político. A partir disso, uma questão a se colocar é: como saber se uma profissional da educação que deseja ser diretora de escola possui as características necessárias sem perguntar à comunidade escolar? Por isso, a eleição se apresenta como recurso de escuta à comunidade para se verificar qual pessoa melhor corresponde às exigências esperadas. A característica que foi citada por último, em tese, já foi verificada por meio de um concurso público pelo qual a docente passou e no qual foi aprovada, dando evidências de domínio pedagógico – ainda que sempre seja possível questionar a qualidade dos concursos públicos realizados.

É certo que, por outro lado, se as características que se esperam predominantemente da diretora são aquelas de natureza técnica – administrativa ou pedagógica –, então, de fato, o concurso público dará conta da tarefa de seleção da pessoa para a função. O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), diante das diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin) das leis estaduais e municipais de eleição de diretores, é de que o mencionado artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988) veta esse tipo de eleição. Isso porque, segundo o referido artigo, o suprimento de um cargo público deve se dar por concurso público, admitindo-se que, se o cargo ou posição for “de confiança” do governante (municipal, estadual ou federal), poderá o governante indicar livremente a pessoa para a posição. Ou seja, o STF admite o concurso público e a indicação política para a escolha de diretoras, mas não admite as

eleições. Entende-se que se trata de um cargo público, mas não. As evidências indicam fortemente que, na prática, é uma função pública, para a qual não haveria problema a escolha ser baseada em uma eleição. A solução, porém, vem ocorrendo por outra via, a saber, no próprio texto da lei federal, como é o caso da Lei n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014), Lei do PNE, como em outras, nas quais utiliza-se a expressão “consulta pública” ao invés de eleição, pois ao final do processo de consulta o governante pode ou não acolher a escolha apontada pela comunidade consultada.

De toda forma, a questão aqui é o quanto a eleição, ou consulta, pode ser considerada, de fato, uma ferramenta de gestão democrática. Paro (2003) aponta que a eleição é dúvida. Não garantia. Pois é um recurso que permite o contraditório e a participação, incentivando, também, o diálogo. Se as eleições que ocorrem nas escolas conseguem dar conta desses elementos, é algo que a pesquisa ainda não respondeu suficientemente, mas, sim, potencialmente, as eleições concorrem em favor desses fins.

Todavia, menos de um quarto das escolas públicas no país tiveram suas diretoras eleitas com participação das comunidades, conforme dados do Censo Escolar de 2019 (Brasil, 2019)². A forma predominante é justamente aquela que o PNE não referenda, ou seja, a indicação, que alcança mais de 63% das diretoras escolares, deixando-as nas mãos dos governantes municipais e estaduais que detêm, em última instância, o poder de retirá-los ou mantê-los na função.

Tabela 2 – Percentual das formas de escolha das diretoras das escolas públicas de educação básica:

Brasil, Censo Escolar 2019

<i>Forma de escolha</i>	<i>%</i>
Indicação	55,7
Seleção + Indicação	8,2
Concurso	7,2
Eleição	18,5
Seleção + Eleição	5,9
Outra forma	4,5

Fonte: Inep. Censo Escolar, 2019.

Dados trabalhados pelo autor.

Para além desses procedimentos, em menor escala, existem escolas e redes de ensino que utilizam outros mecanismos com vistas à ampliação da participação e da democracia. O grêmio estudantil, reconhecido legalmente pela Lei Federal n.º 7.398/1985 (Brasil, 1985), é um desses instrumentos. A legislação não se delonga sobre ele, apenas o reconhece e o autoriza. Quase três décadas depois, a Lei do PNE também voltou a tratar da questão em sua estratégia 19.4, falando em

[...] estimular em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações (Brasil, 2014).

O argumento é o de que os estudantes devem ter o direito de organização e manifestação,

² Lamentavelmente, o Inep decidiu deixar de coletar esse dado no questionário do Saeb, transferindo a pergunta para o Censo Escolar, cujos microdados mais atualizados não estavam disponíveis até o encerramento deste texto.

tanto para operacionalmente poderem participar dos processos comunitários de tomada de decisões, quanto para, por meio de sua organização, educarem-se para a democracia. Os dados do Saeb 2021, todavia, mostram que a ampla maioria das escolas de ensino fundamental e médio não possui grêmio estudantil ou que ele está inativo. Pouco passa de um quinto as escolas nas quais o grêmio está em funcionamento (Inep, 2021).

Tabela 3 – Percentual de escolas públicas de educação básica em relação à existência do Grêmio Estudantil: Brasil, Saeb 2021

<i>Grêmio Estudantil</i>	%
Sim, existe e está ativo	21,9
Sim, existe, mas está inativo	15,8
Não existe Grêmio Estudantil	62,3

Fonte: Inep. Microdados Saeb, 2021.
Dados trabalhados pelo autor.

A estratégia 19.4 da Lei do PNE (Brasil, 2014), citada acima, também mencionava outro recurso potencialmente democrático: as associações de pais. Elas são usualmente denominadas de associações de pais e mestres (APM), e não apenas de pais. A nomenclatura varia Brasil adentro, mas normalmente são instituições de direito privado, com registro próprio na Receita Federal e que funcionam como organismos auxiliares da escola. Desde a metade dos anos 1990, tiveram sua função de apoio ressignificada e ampliada, com a criação do programa de transferências de recursos financeiros do governo federal para as escolas: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (Souza, 2001; Viana, 2020). Efetivamente, as APM são espaços para a livre associação da comunidade escolar, portanto, carregam uma semente democrática no sentido de servirem de espaço organizativo para as demandas e para os apoios ao trabalho coletivo institucional da escola – seja ele pedagógico ou não. Todavia, na prática, e considerando os relatos das (poucas) pesquisas sobre a temática, continuam operando mais como departamentos de contabilidade ou de arrecadação de recursos financeiros para as escolas do que como instrumentos democratizadores da gestão (financeira) escolar.

Sua existência, estranhamente, não alcança todas as escolas. O Ministério da Educação (MEC), por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa recursos diretamente para essas associações, sendo que, dentro desse programa, elas são denominadas como “unidades executoras” (UEX). Logo, todas as escolas públicas têm – ou deveriam ter – interesse em possuir e manter ativa sua UEX. Contudo, mais de 37% das escolas públicas informaram não possuir APM. É possível que elas utilizem outras formas de UEX, como o “caixa escolar”, por exemplo, uma vez que a legislação do FNDE permite isso.

Tabela 4 – Percentual de escolas públicas de educação básica em relação à existência e funcionamento da APM: Brasil, Saeb 2021

<i>Temporalidade de reuniões da APM</i>	%
Pelo menos bimestral	23,7
Trimestral	10,7
Quadrimestral	11,1

Semestral	11,4
Anual	5,4
Sem APM	37,7

Fonte: Inep. Microdados Saeb, 2021.
Dados trabalhados pelo autor.

Há, ainda, mais alguns outros recursos e procedimentos de gestão democrática no âmbito escolar, como: conferências locais de educação, assembleias, e congressos escolares, os quais, diferentemente dos demais, são instrumentos de democracia participativa. A ideia desses recursos é de oportunizar momentos de discussões e tomadas de decisões nos quais cada pessoa – docente, aluno, familiar, funcionário não docente, membro da comunidade – possa participar portando suas concepções, sugestões ou críticas.

Não são práticas usuais nas escolas. Tampouco há nos questionários de levantamentos feitos pelo MEC qualquer menção a isso. Portanto, o ministério não trabalha com a hipótese de que práticas como essas sejam quantitativamente significativas. Mas há experiências locais predominantemente conduzidas por iniciativa das próprias pessoas da escola, que entendem a necessidade de oportunizar momentos mais amplos de diálogo com a comunidade, a fim de se avaliar o trabalho coletivo da instituição e, ao mesmo tempo, propor encaminhamentos e alternativas para o futuro.

Esses recursos todos são referentes à democratização da gestão das escolas. O PNE ampliou, contudo, o entendimento de GD estendendo-a à gestão dos sistemas de ensino, indicando as conferências municipais, estaduais, distrital e nacional de educação, incluindo aí também os fóruns, nas mesmas instâncias que as conferências, além dos mecanismos coletivos históricos, como os conselhos de educação, também nas mesmas dimensões. De toda sorte, a perspectiva trazida pelo PNE representa algum avanço na direção procedimental da gestão democrática porque responsabiliza os entes federados na organização dessas esferas públicas. Ele sugere, ainda, a necessidade de superação do entendimento da GD como princípio exclusivo para a gestão das escolas públicas, incluindo, também, a necessidade de democratização da administração dos sistemas de ensino, envolvendo a participação da sociedade, via conferências, e das instituições representativas, via fóruns. Quanto aos conselhos de educação, o CNE possui atribuições

[...] normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira (CNE, [s./d.]).

Os seus equivalentes, isto é, os conselhos dos estados e do Distrito Federal, fazem o mesmo nas suas circunscrições regionais. Já os conselhos municipais – cuja existência não é obrigatória por lei, cumprindo tal exigência apenas naqueles municípios que decidem constituir sistema próprio de ensino – por vezes, não alcançam atribuições muito amplas, especialmente nos locais onde não há sistema municipal constituído, apesar de sua existência. A questão é que não são, ressalvadas as exceções, compostos democraticamente por representantes de segmentos e instituições que expressam a pluralidade que constitui a organização educacional, tendo em vista, inclusive, os ilegítimos atos provocados pelo Presidente Michel Temer quando revogou a nomeação de conselheiros, que

representavam segmentos educacionais populares, que haviam sido indicados pela Presidenta Dilma Rousseff (Tokarnia, 2016, [s./p.]). Lamentavelmente, situações como essa são mais corriqueiras nas composições dos conselhos do que muitos supõem. Logo, mesmo sendo organismos coletivos importantes de gestão da educação, não é possível assegurar se concorrem a favor ou contra a democratização da gestão educacional no país e nos demais entes subnacionais.

Também há, em experiências pontuais, alternativas de democratização da gestão dos sistemas de ensino, como no caso do orçamento participativo da educação, na gestão dos recursos financeiros municipais, quando a população era convidada a compor uma ampla discussão sobre investimentos e prioridades para os gastos educacionais. Tratou-se de uma experiência vinculada aos orçamentos participativos que foram criados nos anos 1970 em alguns municípios brasileiros (inicialmente em Boa Esperança-ES; Piracicaba-SP; Lages-SC), e que se alargaram com os governos democráticos-populares conduzidos pelo Partido dos Trabalhadores a partir da década seguinte. A ideia é de permitir a inclusão e a participação no debate orçamentário pelo cidadão comum, uma vez que a democratização da gestão pública passa pela democratização das decisões daquilo que é o mais operacional na condução de uma cidade ou estado o dinheiro público.

Esses recursos de ampliação da democracia na administração da educação esbarram na necessidade de construção de uma cultura de participação. Como vimos, sem participação não há democracia. Mas as pessoas não sentem necessidade, nem reivindicam participar das decisões vinculadas ao coletivo. A falta de entendimento da importância e da necessidade da participação colocam a eficácia dos procedimentos mencionados em xeque. Nos anos 1980, o Brasil viveu o que a literatura chamaria de uma onda “participacionista” (Sánchez, 2002), uma vez que a presença da população nas esferas e instâncias públicas era mais do que uma necessidade técnica de democratização, mas um objetivo e uma bandeira política.

O sentimento de necessidade de participação não nos é inato. Mas constrói-se. A democracia, nesse sentido, é uma construção social derivada do reconhecimento da necessidade de se lidar comunitariamente com os interesses que são da própria coletividade e do reconhecimento do direito de todos participarem desse processo (Bobbio, 2014). A democracia na escola é mais que um princípio ou recurso procedimental. Ela compõe os objetivos educacionais, realizando, nas suas atribuições, a formação e o preparo para o mundo e para a vida por meio da socialização, do convívio e do conhecimento. Logo, consequentemente, formação para a democracia, para a participação, para o diálogo e para a alteridade, como listadas nas suas finalidades (Bobbio, 1990).

A democracia na gestão da escola parece ser indutora de mais democracia (Souza, 2007). Quando se encontra em uma escola, por exemplo, diretor eleito com a participação da comunidade, se encontrará nela também um conselho escolar atuante e um PPP participativo. Além disso, essa característica favorece, inclusive, uma percepção mais positiva por parte dos professores a respeito do clima de colaboração e diálogo com a direção (Souza, 2019). Por isso, a democracia parece ser pedagógica: a gestão democrática incentiva a constituição de mais espaços e procedimentos democráticos.

A prática democrática, além de ser determinante para a efetivação do princípio da GD, também forma as pessoas, ensinando-as o convívio democrático, a aceitação do outro e a resolução não violenta de conflitos e divergências (Bobbio, 1945a; Bobbio, 1945b). Em síntese, educa-as para equacionar problemas por meio do diálogo e da alteridade, fazendo-as compreender o caráter coletivo dos

fenômenos escola e educação.

A geração que viveu na escola básica durante a ditadura civil-militar no Brasil, pouco (ou nada) foi formada para a democracia. Talvez por isso não sinta a falta dela e, quiçá, também por isso, encontre dificuldades em dialogar e tentar equacionar os conflitos de forma democrática e participativa. Isso não quer dizer que só podemos experimentar a democracia quando estamos teórica e conceitualmente preparados para ela. A democracia se constrói na prática e a formação democrática se edifica justamente por meio dela. Mais importante que as declarações em favor da democracia nos documentos orientadores da gestão educacional e escolar, é a sua realização. Mais importante que o ideal declarado nos discursos é a tradução prática desses ideais no cotidiano. Mais importante que os próprios mecanismos constituídos para essa prática, é o desenvolvimento da cultura democrática em cada uma das pessoas do processo educativo.

REVISITANDO O CONCEITO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

O ponto de partida para as reflexões entre as relações acerca da política, do poder e da democracia na gestão da escola e da educação pública, demanda um entendimento da gestão educacional como um fenômeno fundamentalmente político-pedagógico (Souza, 2012). Esse fenômeno se desenrola num lugar de disputas e de dominação (Weber, 2004), por isso, inclusive, a natureza do trabalho do dirigente escolar é, também, político-pedagógica.

Se a gestão da educação e da escola é a administração de demandas e concepções, conflitos e relações de poder, é porque o coletivo que constrói a educação escolar é diverso ideologicamente, politicamente, culturalmente, e, em certos casos, até social e economicamente. Essas pessoas lutam legitimamente para orientar ou para conduzir as ações da política educacional ou escolar na direção que lhes parece mais correta, adequada ou conveniente. É uma luta legítima, pois não há uma forma ótima de decisões políticas, isto é, as escolhas de alternativas políticas, e mesmo a sua própria existência, decorrem daquela diversidade e pluralidade mencionadas. Essa questão se relaciona ao entendimento da natureza política da gestão escolar, pois a política na escola, ou no sistema de ensino, representa operar a disputa com (grupos de) pessoas opositoras (em alguma proporção) em relação a diferentes compreensões e concepções educacionais na busca pelo controle sobre os destinos da escola e da educação. Isso aproxima a noção de poder a uma disputa objetiva em que o resultado dela é a prevalência (ou vitória) de uma posição sobre a outra. Contudo,

[...] se a política na escola reconhece que o poder em questão decorre de um [acordo] firmado entre as pessoas que compõem esta instituição, e considera que o diálogo entre esses sujeitos é pré-condição para a sua operação, assim se terá uma ação política talvez mais democrática. Mas num ou noutro caso, se trata sempre de poder, pois a política somente existe onde há poder em questão. A forma como se lida com ele, contudo, pode demonstrar uma vocação mais ou menos democrática (Souza, 2009a, p. 124).

A democracia nos coloca não sobre a existência de disputas de poder, mas sobre a maneira como lidamos com isso. Um exemplo é a regra da maioria – elemento procedimental primeiro para a democracia (Bobbio, 1984; 2000; 2017) –, que eventualmente pode representar um recurso pouco democrático. Pois se a instituição escolar tem a tarefa de promover o diálogo, a humanização do humano e emancipação (Adorno, 1998), ao conduzir procedimentalmente os seus processos de tomada de

decisões coletivas a partir da lógica da maioria, pode não perceber os limites do uso da regra, colocando em risco os próprios objetivos institucionais formativos. Além disso, o critério da maioria pode, inclusive, gerar procedimentos mais condizentes com a violência do que com a democracia, uma vez que a maioria, quando ciente do controle que possui sobre as decisões, e não consciente do papel educativo da democracia, tende a não querer o diálogo, mesmo tendo frágeis argumentos, já que tem o “principal argumento”: a legitimidade e a força de ser maioria. Portanto, se os indivíduos que compõem essas instituições não pautarem suas ações pelo diálogo e pela alteridade, com uma compreensão de relações de poder, serão ações coletivas pouco democráticas.

Gestão democrática é processo e não uma ação, pois a gestão educacional e escolar é cotidiana e atravessa vários momentos nos quais as relações de poder estão em disputa, como, por exemplo, a definição sobre o que é uma pauta ou problema que demande a atenção do coletivo na discussão e deliberação. Afinal, em uma instância coletiva, aquele que tem o poder de convocação do debate, tem um forte poder de definir o que se discute e o que não se discute. A democratização da gestão implica, assim, na ampliação das possibilidades de os sujeitos do coletivo poderem intervir na própria definição da pauta.

Após a identificação de problemas/pautas, o processo da gestão passa pela discussão, deliberação e planejamento. Ou pelo debate, tomada de decisão e organização para a ação. Usualmente, são esses os momentos sobre os quais os estudiosos da GD se debruçam, pois é quando a disputa pelos interesses se objetiva nos momentos de apresentação de alternativas e de decisão sobre elas. De fato, a disposição ao diálogo e à alteridade é essencial, especialmente aqui.

A partir das decisões, o acompanhamento dos encaminhamentos e a avaliação são as fases seguintes e finais do ciclo processual da gestão. Nessas etapas, a participação segue sendo muito importante, pois a chance de cotejar os resultados das ações com as discussões e decisões tomadas anteriormente é algo mais do que uma tarefa técnica de administradores: denomina-se controle social. Esse ciclo recomeça a partir, justamente, dessa última etapa, uma vez que a avaliação permite a revisão e o levantamento de novas questões, que geram novas discussões, deliberações e planejamentos.

O que torna esse processo um ciclo democrático não é apenas a participação das pessoas em cada uma dessas fases. Mas a forma como tal participação se dá e a forma das condições para que ocorra. Antes de tudo, há que se reconhecer que as pessoas ocupam na educação escolar uma posição um tanto específica, ou seja, professores, alunos, comunidade, diretoras escolares, coordenadores, funcionários, dirigentes do sistema, familiares dos estudantes têm todos funções específicas. Logo, a participação das pessoas na gestão da educação e da escola precisa levar em conta: quem são os sujeitos que participam? De que lugar eles vêm? Com quais responsabilidades sobre o processo educacional agem? Essas questões se conectam ao que se denomina “especificidade das funções” ou “papéis”: atribuições desempenhadas pelas pessoas chamadas à gestão democrática. A riqueza que advém dos olhares e percepções dessas pessoas é muito importante para a garantia de construção e oferta de alternativas para as escolhas democráticas.

O diálogo, vimos, e a alteridade são elementos garantidores para que tal diversidade possa se manifestar e ser praticada. Sem eles, decisões tomadas em gabinete acabam apenas sendo canceladas ou oficializadas pelas pessoas nos espaços que deveriam ser de discussão e deliberação.

A execução daquele ciclo segue um conjunto de normas e procedimentos que baseiam o

funcionamento mais equilibrado e justo do sistema democrático. Regras sobre quem pode falar; quando se pode apresentar argumentos; de que forma e em quanto tempo de duração pode ocorrer; como se processam as discussões e as tomadas de decisões; com quais regras as decisões se tornam validadas e aceitas são características em normas coletivas. A elaboração desse sistema depende do envolvimento participativo das pessoas, mas também de conhecimentos e informações, tanto para a elaboração técnica das regras quanto para a qualificação da participação em todo o processo. Sem regras, a democracia não sobrevive (Bobbio, 2000).

Em síntese, tais elementos permitiram, tempos atrás, a definição da gestão democrática como

[...] um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (Souza, 2009a, p. 125-126).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Agora, após as reflexões e usos desse conceito nas pesquisas do campo (Souza; Pires, 2018; Silva; Santos, 2019; Finatti, 2021; Perboni; Oliveira, 2021; Schane et al, 2022; Batista, 2022; Barbosa, 2022; dentre outros) que derivam da acumulação de estudos e reflexões sobre a gestão democrática da educação, provocado pelos argumentos e reflexões de Norberto Bobbio, parece necessário acrescentar alguns elementos.

O primeiro deles tem relação com a pedagogia. Vimos que a natureza da gestão escolar é uma mescla entre a política e a pedagogia, e que esta deriva do fato de que estamos tratando não da gestão de qualquer instituição ou organização, mas da educação e da escola. Portanto, estamos falando de uma instituição com uma função social imprescindível. Por isso, a incorporação da noção pedagógica ao processo político da gestão escolar/educacional é decisiva.

O segundo aspecto é a noção de coletividade. Ainda que no conceito original se mencione “as pessoas”, não há indicação que se trata mais do que um aglomerado de pessoas. Bobbio (1983; 2000) nos alertava que o grupo não decide. Quem decide são as pessoas individuais. De fato, são as pessoas, cada uma delas, os sujeitos das decisões, ainda que a natureza da escola demande a compreensão de que o trabalho coletivo é uma de suas principais marcas. Portanto, trata-se de um processo político-pedagógico plural.

Um terceiro tópico é a transparência. Fala-se pouco sobre isso, o que, eventualmente, poderia fazer alguém supor que essa característica está subsumida pela participação e pelo diálogo. Por certo, ambas se associam à transparência, mas convém enfatizar a necessidade de que os processos de condução da política escolar e educacional devem ser o mais transparentes possível, uma vez que isso garante a confiança das pessoas no próprio sistema.

E, finalmente, um quarto novo elemento que se relaciona com os objetivos e fins da própria democracia. Vimos que uma das razões da democratização da gestão da escola e da educação é a contribuição para uma formação democrática, visando a construção de cidadãos que compreendam e

lutem por seus direitos de participar e intervir na esfera pública. Isso se faz também por meio da prática democrática. Logo, se a gestão tem a tarefa de equacionar os problemas pequenos e grandes do cotidiano e do funcionamento da educação escolar, também tem o objetivo de edificar a própria cultura democrática na sociedade.

Assim, cabe reescrever aquele conceito de gestão democrática como um processo político-pedagógico coletivo no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam, planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/educação, na busca da solução daqueles problemas e na edificação de uma cultura democrática. Esse processo – sustentado no diálogo, na alteridade, na transparência e no reconhecimento das especificidades das diversas funções decorrentes dos lugares ocupados pelas pessoas na gestão – tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/educacional, e o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de gestão e de tomada de decisões, para, a partir dessa base, garantir o amplo acesso às informações aos sujeitos envolvidos.

Por fim, a gestão da escola e da educação pública pode ser compreendida como um processo democrático, no qual a democracia é tomada como princípio, uma vez que a escola é financiada e demandada pelo público. Como método, vale destacar, é preciso operá-la para que surta efeito na organização e funcionamento da educação, já que defender a democracia exige criar as possibilidades efetivas para a sua realização.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. *Educación e Emancipación*. Madri: Morata, 1998.

ALMINO, João. *A idade do presente: tempo, autonomia e representação na política*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escolas públicas: argumentos sobre o mérito do candidato. *Educação*, 42(2), p. 308-317, 2019. <<https://doi.org/10.15448/1981-2582.2019.2.29028>>

AMARO, Rogério Roque. Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In: BARROSO, João; PINHAL, João. (org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, 1996, p. 15-24.

AZANHA, José Mário Pires. *Educação: alguns escritos*. Atualidades Pedagógicas, v. 135. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.

BARBOSA, Gabriele Ferreira. *As relações entre a liderança democrática do diretor e os resultados escolares*. Dissertação (Mestrado em Educação). Curitiba: UFPR, 2022.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto, 1996, p. 167-189.

BATISTA, Neusa Chaves. Discurso da gestão escolar democrática em uma política de avaliação participativa. *Estudos Em Avaliação Educacional*, 33, e08726 2022. <<https://doi.org/10.18222/ae.v33.8726>>

- BOBBIO, Norberto. *Autobiografia: uma vida política*. São Paulo: Ed. UNESP, 2017.
- BOBBIO, Norberto. Democracia e Educação. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 18, e95438. Agosto de 2024. <<http://10.0.21.4/jpe.v17i0.94438>>
- BOBBIO, Norberto. Democrazia, la regola del gioco. *La Stampa*, p. 3. de 15/02/1990.
- BOBBIO, Norberto. Istituzione Democratiche. *Giustizia e Libertà*, em 16/10/1945a.
- BOBBIO, Norberto. Istituzione e costume democratico. *Giustizia e Libertà*. 06/11/1945b.
- BOBBIO, Norberto. La democrazia ha bisogno di fiducia. *La Stampa*, (s./p.), 31 de outubro de 1993.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Qual Democracia?* 3.^a ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2014.
- BOBBIO, Norberto. Quando votare é absurdo. *Avanti*, Conferência do Sindicato da Função Pública de CGIL, p. 5-6, out. 1984.
- BOBBIO, Norberto. *Sobre o diálogo*: Carta ao Periódico Sindical “O Diálogo”. Ano 2, n. 1, janeiro de 1987.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12/01/2024.
- BRASIL. *Lei Federal n.º 7.398/1985*. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1.º e 2.º graus e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17398.htm>. Acesso em: 15/01/2024.
- BRASIL. *Lei n.º 9.394/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> Acesso em: 12/01/2024.
- BRASIL. *Lei n.º 13.005/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 12/01/2024.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Tradução: Guy Reynaud. 3.^a edição, 4.^a reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CNE – Conselho Nacional de Educação. *Conselho Nacional de Educação*: atribuições. [s./d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne>>. Acesso em: 10/03/2023.
- DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). *Gestão Democrática da Educação*: atuais tendências, novos desafios. 7.^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- FINATTI, Renata Riva. *Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Tese (Doutorado em Educação). Curitiba: UFPR, 2021.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1967.

GIRARDI, Fabíola Fontenele; CABRAL NETO, Antônio. Eleição para diretor no município de Natal: trajetória e repercussão na gestão democrática. *Revista Educação Em Questão*, 59(61), p. 1-23, 2021. <<https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n61ID26722>>

LIMA, Licínio. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar de 2019: Microdados*. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em 31/03/2023.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *SAEB 2021: Microdados*. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>>. Acesso em 15/04/2023.

OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de; SILVA, K. H. de Souza Rodrigues da. A gestão democrática no município de Bragança/PA e o trabalho do conselho municipal de educação na efetivação da meta 19. *Revista Exitus*, 11(1), p. e020145, 2021. <<https://doi.org/10.24065/2237-9460.2015v1n1ID1553>>

PARO, Vitor Henrique. *Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERBONI, Fabio; OLIVEIRA, Regina Terezinha Cestari de. Hibridismo na gestão escolar: percepções dos diretores escolares da cidade de Dourados (Mato Grosso do Sul). *Revista Educação Em Questão*, 59(59), p. 1-26, e-22747, 2021. <<https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n59ID22747>>

RIOS, Terezinha Azerêdo. A autonomia como projeto: horizonte ético-político. In: BORGES, Abel *et al.* (org.) *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública*. Série Idéias, 16. São Paulo: FDE, 1995.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. *Orçamento participativo – teoria e prática*. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SANTOS, Isabela Macena; PRADO, Edna Cristina do. Entre a eleição e a indicação política: as relações de poder no cotidiano do gestor escolar. *Revista Exitus*, 8 (1), p. 59-86, 2017. DOI: <<https://doi.org/10.24065/2237-9460.2018v8n1ID390>>.

SCALABRIN, Ionara. “Mérito, desempenho” e “participação”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. Tese (Doutorado em Educação). Passo Fundo: FUPF, 2018.

SCHANE, Rita; ROSA, Sandra Regina Bernardes de Oliveira; FILIPAK, Sirley Terezinha. A Base Nacional Comum Curricular dialoga (ou não) com o princípio da gestão democrática do ensino?. *Série-Estudos – Periódico Do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, 27(59), 2022, 219-240. <<https://doi.org/10.20435/serie-estudos.v27i59.1568>>

SILVA, Alex Vieira da; SANTOS, Vinícius André da Silva. O grêmio estudantil e a gestão democrática: um estudo de caso no município de Messias-AL. *Jornal de Políticas Educacionais*. 13 (16), p. 1-18, 2019. <<http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v13i0.62082>>

SOUZA, Ângelo Ricardo. *A Escola, por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR*. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2001.

- SOUZA, Ângelo Ricardo. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação*, 17 (49), p. 159-174, 2012. <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100009>>
- SOUZA, Ângelo Ricardo. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, 27(103) p. 1-20, 2019. <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601470>>
- SOUZA, Ângelo Ricardo. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, 25(3), p. 123-140, 2009a. <<https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007>>
- SOUZA, Ângelo Ricardo. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. *Revista Iberoamericana de Educación*, 49 (2), p. 1-17, 2009b. <<https://doi.org/10.35362/rie4922101>>
- SOUZA, Ângelo Ricardo. *Perfil da Gestão Escolar no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2007.
- SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. *Educar em Revista*. n. especial 1, p. 173-190, 2010. <<https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000400009>>
- SOUZA, Ângelo Ricardo; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, 34(68), p. 65-87, 2018. <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.57216>>
- TOKARNIA, Mariana. Temer revoga a nomeação de 12 conselheiros de educação feita por Dilma. *Agência Brasil*. 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-06/temer-revoga-nomeacao-de-12-conselheiros-de-educacao-feita-por-dilma>>. Acesso em 31/03/2023.
- VIANA, Mariana Peleje. *O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional*. Tese (Doutorado em Educação). Curitiba: UFPR, 2020.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Tradução de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Máynez e José Ferrater Mora. México: FCE, 2004.

Submetido: 15/03/2024

Preprint: 27/03/2024

Aprovado: 10/02/2025

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

O autor declara que não há conflito de interesse com o presente artigo.