

Estado da publicação: O preprint foi publicado em um periódico como um artigo
DOI do artigo publicado: <https://doi.org/10.1590/0102-469851123>

REVISITANDO E RECONSTRUINDO UM CONCEITO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Ângelo Ricardo de Souza

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.8190>

Submetido em: 2024-03-06

Postado em: 2024-03-27 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

REVISITANDO E RECONSTRUINDO UM CONCEITO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Ângelo Ricardo de Souza¹

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 como fim educacional. Para tanto, reflete e analisa conceitualmente elementos que constituem a noção de gestão democrática na educação no Brasil, com vistas à edificação de um conceito que auxilie não só a compreensão sobre o fenômeno da gestão democrática e 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. Com base na teoria democrática de Norberto Bobbio, o artigo revisita um conceito de gestão democrática e o reconstrói, incrementando aspectos fundamentais com vistas a uma elaboração teórica mais efetiva.

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

REVISITING AND RECONSTRUCTING A CONCEPT OF DEMOCRATIC EDUCATION MANAGEMENT

ABSTRACT: This article develops a theoretical study about school democratic administration at public education in Brazil, taking it as a principle, method, and educational purpose. To this end, it conceptually reflects and analyzes elements that constitute the notion of school democratic administration, looking for to build a concept that not only helps understanding the phenomenon of democratic administration and its various faces, but also helps in the analysis of concrete cases of policies and processes implementation in terms of education democratization and school administration. Based on Norberto Bobbio's democratic theory, the article revisits a concept of democratic management and reconstructs it, increasing fundamental aspects focusing at a more effective theoretical elaboration.

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

REVISANDO Y RECONSTRUYENDO UN CONCEPTO DE GESTIÓN EDUCATIVA DEMOCRÁTICA

RESUMEN: Este artículo desarrolla un estudio teórico sobre la gestión democrática de las escuelas y de la educación pública, pensándola como principio, método y finalidad educativa. Para tanto, reflexiona y analiza conceptualmente elementos que constituyen la noción de gestión democrática en la educación en Brasil, con miras a construir 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 educación y de la gestión escolar. A partir de la teoría democrática de Norberto Bobbio, el artículo revisita un concepto de gestión democrática y lo reconstruye, profundizando aspectos fundamentales con miras a una elaboración teórica más efectiva.

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

INTRODUÇÃO

O entendimento da gestão democrática (GD) da educação pública como princípio, conforme disposto no artigo 206 da Constituição Federal, significa 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.

Coletivo duplamente, porque de um lado são instituições coletivas, isto é, que só se fazem na coletividade, no plural: a educação escolar é processo que só acontece com o envolvimento de muitas pessoas. Mas, não é apenas porque ela é coletiva, que a educação escolar precisa ser democrática, ou pelo menos ser administrada democraticamente. É pelo reconhecimento da segunda dimensão como coletivo: porque a sua existência, funcionamento e fins interessam a toda a gente, vale dizer, todas as sociedades contemporâneas demandam educação escolar, e as pessoas entendem que, mesmo não reivindicando para si ou para os seus, o direito à educação deve ser garantido como um elemento basilar do interesse comum, portanto extensivo à coletividade.

A educação não é apenas uma resposta política de serviço público diante de uma reivindicação da sociedade por mais ou por melhor instrução ou formação. Ela representa muitas coisas e aspirações sociais, desde as mais instrumentais, até aquelas que enxergam na educação a condição de enculturação e humanização mais ampla. A questão é que o projeto educativo ou cultural de uma nação ou povo passa pela educação escolar e a decisão sobre o que se pretende com as escolas e como elas serão organizadas diante desses grandes objetivos (e também dos pequenos e cotidianos) cabe à sociedade. A noção de GD na educação e na escola advém, assim, em assumir que a escola só se faz no coletivo e as razões para sua existência e funcionamento são de interesse coletivo.

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). E 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 artigo toma a teoria democrática de Norberto Bobbio como base e analisa aspectos da realidade da gestão escolar. Ao final, o artigo revisita um conceito de gestão democrática (SOUZA, 2009) e o reconstrói, incrementando 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 das pessoas no entorno de um sistema de ensino, é um aglomerado plural de pessoas, nem sempre bem organizado, com 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, 1990). Mas, na prática democrática é que se aprende a participação democrática (SOUZA, 2007, p. 137) e é com a participação democrática que a prática democrática 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 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, mais, são condição necessária à democracia, mas, segundo Lima (2001), por vezes a regulamentação dos espaços e procedimentos de participação dificultam sua própria execução e a participação conquistada (LIMA, 2001, p. 70) transforma-se em uma participação formal, regulada, sobre a qual é possível se ter mais controle por quem governa e menos pelos participantes. 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 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 da contradição parece estar na definição de quem define as regras: são as próprias pessoas chamadas a participar ou os seus representantes.

A definição de regras ou a inexistência de regras podem ambas levar à não-participação (LIMA, 2001). O excesso de protocolos e procedimentos para participar, bem como a complexidade das regras, podem espantar as pessoas da 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 se sentem confusas, perdidas no meio do processo ou simplesmente rejeitam compor uma dinâmica anárquica, no sentido vulgar do termo.

Todavia, a não-participação pode também se apresentar em outra perspectiva, como uma estratégia política, isto é, como um posicionamento deliberado das pessoas no sentido de manifestar seu descontentamento ou qualquer outro posicionamento 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 (movimentos pelo voto nulo, são um exemplo disto) (SOUZA, 2007, p. 139).

Esse movimento político de demonstração de descontentamento é algo como: a pessoa não tem como defender uma posição, ou apresentar uma candidatura ou argumento, mas pode rejeitar as posições, candidaturas ou argumentos dos outros. Isso não impede, normalmente, que as discussões e tomadas de decisão ocorram e seus resultados sejam legítimos, todavia, na medida em que a não-participação é também uma posição política, registra 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, uma vez que, diferentemente de Bobbio que estava predominantemente preocupado com os amplos e massivos processos eleitorais em uma sociedade, na gestão da escola e da educação, as questões são processuais, cotidianas, e sobre elas recai a importância da participação coletiva 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 planejamento; passando, por certo, pela tomada de decisões. E alcança o acompanhamento, a avaliação e o controle sobre os encaminhamentos, a execução e os resultados das ações definidas coletivamente.

Todavia, Bobbio (2000) já nos apontava que a participação só é efetiva quando as pessoas que são chamadas a participar são colocadas em condições adequadas para tanto. Por isso, as pessoas que participam da gestão da educação e da escola precisam ter acesso o mais ampliado possível às informações sobre o que discutirão, decidirão, acompanharão e avaliarão, sob pena de se ter uma participação tutelada por aqueles que detêm essas mesmas informações.

Assim, situações de participação excessivamente reguladas e sem garantia de plenas 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 como princípio pede, de qualquer jeito, articulação, compreensão e oferta de procedimentos, como veremos, que garantam as diferentes formas e 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 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 auto-suficiência, 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).

Esta autonomia para suplantar relações de dependência, precisa ser construída, 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). E, ainda 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 aquela 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” (grifo da autora, RIOS, 1995, p. 15). Isso resulta, de forma equivalente, que a autonomia é também algo que sempre ocorre **em relação**, vale dizer, a autonomia exige o outro, por isso, não faz sentido se pensar a autonomia 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 de cada um 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).

Quando a participação se dá por pessoas autônomas, cresce o poder de intervenção e de mudança (CASTORIADIS, 1995), o que pode chocar 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 constitui tradições nas formas de se organizar e administrar-se institucionalmente. Localizada num dado espaço, atravessada por relações cotidianas de poder, com (rígidos) controles dos tempos, com 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. Logo, a escola é uma instituição que produz – de maneira autônoma – e reproduz padrões culturais, sem conhecer bem os limites das suas potencialidades. Dito de outra forma, a escola é mais autônoma do que imagina. Só não é mais autônoma porque parece desconhecer essa 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 coletivo 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. A autonomia na escola e na educação se associa à autonomia da 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). Logo, trata-se de se perceber a autonomia como princípio de gestão e, simultaneamente, como horizonte pedagógico. Em ambos os casos, ela está associada à democracia, de um lado 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 a forma privilegiada e democrática de comunicação. Mas, não nascemos sabendo e muitas vezes não somos formados para o diálogo, o que torna a 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 dialogal 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, mas encontra dificuldades em dialogar. A educação como prática da liberdade é aquela

que 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).

E, ainda,

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, contudo, é mais do que um ato comunicacional. Requer atenção no outro buscando encontrar razão na razão alheia, por isso o diálogo 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 isso os procedimentos da democracia se apresentarão. O diálogo como constituidor do princípio da gestão democrática demanda que as pessoas na educação escolar se disponham a argumentar, mas mais importante, 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, ou em outras palavras, é preciso que os mecanismos democráticos que desenvolvemos e colocamos em ação nas escolas e sistemas de ensino atinjam os fins de oportunizar a participação o mais coletiva possível, com transparência, respeito à diversidade e autonomia e incentivando o diálogo, porque tais mecanismos não são a razão da democracia, senão que seus elementos constituidores ou característicos. Uma eleição não tem o fim nela própria, não se vota para votar, no sentido de se cumprir um dever ou mesmo garantir um direito de participação, mas se vota porque a eleição representa e está a serviço da exposição de ideias diferentes e mesmo contraditórias e garante o direito de escolha, elementos que são muito caros à democracia.

A legislação educacional brasileira exige que tais instrumentos da GD devem ser dois, no mínimo: a garantia de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a existência dos conselhos escolares, nos quais se garante a participação das comunidades escolar e local. Essas são as exigências mínimas apontados pela legislação nacional e nada 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 aqueles mínimos elementos.

Quanto ao primeiro deles, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, a exigência deste procedimento se ancora na ideia de que toda escola pública de educação básica deve se estruturar a partir de um planejamento, mais que isto, de um projeto institucional, que aborde seus princípios, diretrizes e outros aspectos que a própria escola ou rede de ensino defina como necessários, tais como metas, estratégias etc. Ademais, a LDB compreende que o componente democrático desse procedimento está na participação do coletivo de pessoas que trabalha

na escola. Como se percebe, não estão aqui inseridos os familiares dos alunos e a comunidade, mas tampouco a tarefa está resumida ao pessoal docente da escola. O legislador incluiu os profissionais da educação, entendidos como o conjunto de pessoas que trabalham na escola, atuando como docentes ou em outras funções, mas excluiu os *usuários* da escola, aqueles para quem a escola se destina. É uma meia-democracia. Mas, isto não impede que as redes e sistemas de ensino ampliem tal 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 Projeto Político-Pedagógico (PPP) e destas, 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. Mas, pergunta se os pais ou familiares dos alunos participam, e 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, mas é importante que os diretores saibam que a existência de um PPP é importante e que os docentes devam dele participar.

O segundo dispositivo é mais destacado na literatura como um recurso democrático. Trata-se do conselho escolar, no qual representantes de docentes e discentes, demais servidores, equipe de direção e coordenação da escola e representantes da comunidade devem ter assento. A ideia do legislador partiu do reconhecimento que era preciso a existência de um organismo colegiado que servisse de espaço de confluência das demandas e reivindicações das pessoas que trabalham ou estudam na escola, ou lá têm seus filhos, mas 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, são 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 coletivas. Os conselheiros advêm de segmentos específicos para garantir que os diferentes olhares e perspectivas sobre o fazer da escola estejam contemplados, mas não são portadores de mandatos vinculados, isto é, não são representantes que têm o dever de se manifestar exclusivamente na direção de defender o posicionamento de seus representados, senão que o horizonte de sua participação deve visar os interesses da escola, para além daqueles estritos a 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 $\frac{3}{4}$ delas realiza 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 LDB¹.

Tabela 2: 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, 2018; SANTOS; PRADO, 2018; FONTENELE GIRARDI; CABRAL NETO, 2021; MONTEIRO DE OLIVEIRA; dentre outros) e o posicionamento dos sindicatos docentes associam a gestão democrática 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 este procedimento e a GD, a ponto de mesmo serem confundidas, ou de se ter a GD reduzida à forma de escolha de diretores, tanto que o próprio legislador deu tamanha relevância a esse procedimento que endereçou parte da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) para tratar da questão.

Subjaz aqui a ideia de que para se democratizar a gestão da educação e da escola é preciso que as pessoas que atuam ou estudam nas escolas possam opinar sobre quem deve dirigir a escola (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 é algo que 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 é provida a partir de concurso público de provas e títulos, e dada a autonomia do ente federado em decidir fazê-lo desta forma, será então um “cargo público”, mas

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

isto é uma exceção. Na prática e na grande maioria das redes e sistemas de ensino, portanto das escolas públicas de educação básica, as diretoras ocupam temporariamente este lugar, sendo que seu cargo, normalmente, é de professora, educadora, pedagoga etc., e a direção escolar é uma função (docente) a ser desempenhada durante dado tempo por esta profissional da educação. A questão se se trata de cargo ou função não é semântica ou de menor importância, pois dela depende todo o entendimento da aplicação do artigo 37 da Constituição Federal. Voltaremos a isto logo mais.

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 por ela tomada consideram o resultado injusto. E como não há decisões políticas ótimas, entendidas como aquelas que equacionam tecnicamente os problemas ignorando as necessidades, concepções e aspirações das pessoas, potencialmente sempre haverá alguém descontente. É claro que há diversas outras questões, de natureza técnica, que serão decididas tecnicamente e para as quais há decisões mais certas. Dentre estas estão as questões de natureza pedagógica. Daí decorre a segunda face da função da dirigente escolar, uma vez que não se trata 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 esta 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 tem aquela 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, todavia, e ao que tudo indica, são usualmente: capacidade de dialogar, de escutar, senso de justiça, capacidade de reconhecimento, de coordenação de grupos, de mobilização da equipe de profissionais, de incentivo aos estudantes, de articulação com a comunidade escolar, de negociação e articulação com lideranças comunitárias e 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). Esta última característica é técnica, as demais podem ser entendidas como de domínio político. A questão é como se fará para saber se uma profissional da educação que deseja ser diretora da escola possui aquelas características, sem se perguntar isto à comunidade escolar que convive com ela? Por isso, a eleição se apresenta como recurso de escuta à comunidade para se verificar qual pessoa melhor responde àqueles elementos na opinião de quem conhece tais pessoas. 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 que a domina (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 não são aquelas e, ao invés, são identificadas como de natureza técnica (administrativa ou pedagógica), então de fato o concurso público dará conta da tarefa de seleção da pessoa para esta posição. O entendimento do Supremo Tribunal Federal diante das diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) das leis estaduais e municipais de eleição de diretores, foi que o mencionado artigo 37 da Constituição Federal veta as eleições porque o suprimento de um cargo público tem que 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. Isso procede se se entende 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, inclusive no próprio texto da lei federal, como é o caso da Lei 13.005/2014, lei do PNE, na qual, e em muitas outras legislações, 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, é uma ferramenta de gestão democrática. Paro (2003) aponta que a eleição é dúvida, não é garantia, mas é um recurso que permite o contraditório, que abre espaço para a participação, por óbvio, mas também incentiva 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 ¼ das escolas públicas no país tiveram suas diretoras eleitas com participação das comunidades, conforme dados do Censo Escolar de 2019². A forma predominante é justamente aquela que o PNE não referenda, a indicação que alcança mais de 63% das diretoras escolares, deixando-as nas mãos dos governantes municipais e estaduais, pois são quem detêm, em última instância, o poder de retirá-los ou mantê-los na função.

Tabela 3: 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

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

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 temos escolas e redes de ensino que constituem outros mecanismos com vistas à ampliação da participação e da democracia. O grêmio estudantil, criado, ou melhor, reconhecido legalmente pela lei federal 7.398/1985, é um desses instrumentos. A legislação não se delonga sobre ele, apenas o reconhece e o autoriza. Anos depois, quase três décadas, a lei do PNE também voltou a tratar da questão, em sua estratégia 19.4, indica o estímulo,

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, Lei 13005/2014, estratégia 19.4).

O argumento é que os estudantes devem ter o direito de organização e manifestação, tanto para operacionalmente poderem participar dos processos coletivos 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 ele está inativo. Pouco passa de 1/5 das escolas nas quais o grêmio está em funcionamento.

Tabela 4: 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, 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 diretamente 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, 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 se constituem como instrumentos democratizadores da gestão (financeira) escolar.

Sua existência, estranhamente, não alcança todas as escolas. O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa aqueles 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 unidade executora. Contudo, mais de 37% das escolas públicas informaram não possuir APM. É possível que estas escolas utilizem outras formas de UEx, uma vez que a legislação do FNDE permite, como o “caixa escolar” por exemplo.

Tabela 5: 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>	<i>%</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 Escolares, 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 decisão nos quais cada pessoa (docente, aluno, familiar, funcionário não-docente, membro da comunidade) possa participar por si, portando suas concepções, sugestões e críticas e seja ouvido. Não são práticas usuais nas escolas. Tampouco há nos questionários de levantamentos feitos pelo Ministério da Educação qualquer menção a isso, portanto o Ministério da Educação (MEC) 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 da necessidade de oportunizar momentos mais amplos de diálogo com a comunidade toda, com vistas a se avaliar o trabalho coletivo da escola e, ao mesmo, propor-se encaminhamentos e alternativas para o futuro.

Bem, mas esses recursos todos são referentes à democratização da gestão das escolas. O PNE ampliou o entendimento de GD estendendo-a à gestão dos sistemas de ensino, indicando as Conferências Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional de Educação, os Fóruns nas mesmas instâncias que as conferências, além dos já historicamente mecanismos coletivos como os Conselhos de Educação também nas mesmas dimensões. De toda sorte, o desenho trazido pelo PNE representa algum avanço na direção procedimental da gestão democrática porque responsabiliza os entes federados na organização dessas esferas coletivas e sugere para a necessidade de superação do entendimento da GD como princípio exclusivo para a gestão das escolas públicas, incluindo a necessidade de democratização da administração dos sistemas de ensino, envolvendo a participação da sociedade, via conferências, e 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 (MEC/CNE, website³, consulta em março de 2023).

Os seus equivalentes, isto é, os conselhos dos estados e do DF, fazem o mesmo nas suas circunscrições regionais. Já os conselhos municipais, cuja existência não é obrigatória por lei, cumprindo tal exigência apenas àqueles municípios que decidam constituir sistema próprio de ensino, por vezes não alcançam atribuições muito amplas, em especial nos locais onde, apesar de sua existência, não há sistema municipal constituído. A questão é que não são, ressalvas as exceções, compostos democraticamente por representantes de segmentos e instituições que expressem a pluralidade que constitui a organização educacional no âmbito de um município, ou estado e mesmo do país, tendo em vista, inclusive os ilegítimos atos provocados pelo presidente Michel Temer quando “desnomeou” conselheiros que representavam segmentos educacionais populares que haviam sido indicados pela presidenta Dilma Rousseff⁴. Situações como essa lamentavelmente 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.

³ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449

⁴ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-06/temer-revoga-nomeacao-de-12-conselheiros-de-educacao-feita-por-dilma>.

Também há, em experiências pontuais, alternativas de democratização da gestão dos sistemas de ensino, como foi o 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. Trata-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 mais operacional na condução de uma cidade ou estado, o dinheiro público.

Esses recursos de ampliação da democracia na administração da educação no âmbito do sistema esbarram, como os da escola também, na necessidade de construção de uma cultura de participação. Sem participação, vimos, não há democracia, mas as pessoas não sentem necessidade, nem reivindicam participar das decisões vinculadas ao coletivo. A falta de entendimento da importância da participação e, pior, a falta do sentimento de necessidade de participação, colocam a eficácia dos procedimentos mencionados em cheque. Nos anos 1980, o Brasil viveu o que a literatura chamaria de uma onda "participacionista" (SANCHÉZ, 2002), uma vez que a presença da população nas esferas e instâncias públicas era mais do que uma necessidade técnica de democratização, era por si um objetivo ou bandeira política.

O sentimento de necessidade de participação não nos é inato, constrói-se. A democracia é uma construção social derivada do reconhecimento da necessidade de se lidar coletivamente com os interesses que são da própria coletividade e do reconhecimento do direito de todos e cada um participarem desse processo (BOBBIO, 2014). A democracia na escola é mais que um princípio ou recurso procedimental, ela compõe os objetivos educacionais, porque dentre as atribuições da formação escolar está a de nos preparar para o mundo e para a vida, por meio da socialização, do convívio e do conhecimento (científico, artístico e filosófico), logo a formação para a democracia, para a participação, para o diálogo e para a alteridade estão listadas nas suas finalidades (BOBBIO, 1990b).

A democracia na gestão da escola parece ser indutora de mais democracia (SOUZA, 2007), uma vez que quando se encontra uma escola que tem seu diretor eleito com a participação da comunidade, tende a se encontrar também nesta mesma escola, com mais facilidade, um conselho escolar atuante e um projeto político-pedagógico participativo e, ainda, tende a ser uma escola na qual os professores enxergam um clima de maior colaboração e de maior diálogo com a direção escolar (SOUZA, 2018). Por isso, a democracia parece ser pedagógica: a gestão democrática incentiva a constituição de mais espaços e procedimentos democráticos.

A prática democrática além de determinante para a efetivação do princípio da GD, forma as pessoas, ensina-as ao convívio democrático, à aceitação do outro e a resolução não-violenta de conflitos e divergências (BOBBIO, 1945; BOBBIO, 1945b), educa-as para equacionar problemas por meio do diálogo e da alteridade e as faz compreender que a escola e a educação são fenômenos que se fazem na coletividade e em favor do coletivo.

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. Isto 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 desta prática. 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 prática cotidiana da democracia. Mais importante que os próprios mecanismos constituídos para esta 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), lugar de disputas e de dominação (WEBER, 2004), por isso, inclusive, a natureza do trabalho do dirigente escolar, que é de coordenar a gestão 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 cotidianamente 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 diante de alternativas políticas, e mesmo a própria existência destas alternativas decorre daquela diversidade e pluralidade mencionadas. Esta 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 outra(s). 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, 2009, p. 124).

A questão, portanto, que a democracia nos coloca não sobre a existência de disputas de poder, mas como lidamos com isto. 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 a sua emancipação (ADORNO, 1998), mas ao conduzir procedimentalmente os seus processos de tomada de decisões coletivas a partir sempre da lógica da maioria, não percebendo os limites do uso da regra, coloca em risco os próprios objetivos institucionais formativos, gerando procedimentos que podem ser mais expressão da violência do que da democracia, uma vez que a maioria quando ciente do controle que possui sobre as decisões, e se não consciente do papel educativo da democracia, tende a não querer o diálogo, isto é, não se dispõe à escuta, mesmo tendo frágeis argumentos, uma vez 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 como a exposto linhas atrás, serão ações coletivas pouco democráticas.

Gestão democrática é processo e não uma ação, uma vez que a gestão educacional e escolar é cotidiana e atravessa vários momentos nos quais as relações de poder estão em disputa, desde a definição do que é pauta ou problema sobre o qual mereça 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/pauta, 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 coletivamente anteriormente é algo mais do que uma tarefa técnica de administradores, denomina-se controle social. Esse ciclo recomeça a partir justamente desta última etapa, uma vez que a avaliação

permite a revisão e o levantamento de novas questões, que geram novas discussões, deliberações, 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 as 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, e cada segmento desses, funções também específicas diante do fazer educacional. 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 vêm e com quais responsabilidades sobre o processo educacional agem. Isso se denomina “especificidade das funções” ou papéis desempenhados pelas pessoas chamadas à gestão democrática. A riqueza que advém dos olhares e percepções dessas pessoas que são de lugares diferentes e que possuem funções específicas distintas diante do processo educativo 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 que tal diversidade possa se manifestar e ser respeitada. Sem eles, decisões tomadas em gabinete acabam apenas sendo chanceladas ou oficializadas pelas pessoas nos espaços que deveriam ser de discussão e deliberação.

O funcionamento daquele ciclo segue um conjunto de normas e procedimentos construídos coletivamente e que baseiam o funcionamento mais equilibrado e justo do sistema democrático. As definições sobre quem pode falar, quando se pode apresentar argumentos, de que forma e em que tempo de duração isto pode ocorrer, como se processam as discussões e as tomadas de decisão, com quais regras as decisões são validadas e aceitas, são elementos que compõem as normas coletivas. A elaboração desse sistema depende do envolvimento participativo das pessoas, mas também conhecimentos e informações, tanto para a elaboração técnica das tais 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, 2009, p. 125-126).

Mas, agora, e 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 esta deriva do fato de que estamos tratando não da gestão de qualquer instituição ou organização, estamos falando da educação e da escola, portanto, de uma instituição com uma função social muito específica e importante, e que lhe dá identidade. 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, mas a natureza da escola cobra a compreensão de que o trabalho coletivo é uma de suas principais marcas. Portanto, trata-se de um processo político-pedagógico coletivo.

Um terceiro tópico é a transparência. Fala-se pouco sobre isto, e eventualmente alguém poderia supor que está subsumida pela participação e pelo diálogo. De fato, 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 isto garante a confiança das pessoas no próprio sistema democrático.

E, finalmente, um quarto novo elemento se relaciona com os objetivos e fins da democracia. Vimos que uma das razões da democratização da gestão da escola e da educação é a contribuição para uma formação democrática, a construção de cidadãos que compreendam e lutem por seus direitos de participar e intervir na esfera pública e 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.

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 e 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 às especificidades das diversas funções decorrentes dos lugares ocupados pelas pessoas na gestão da escola/educação, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/educacional, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de gestão e, em especial, de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola/educação.

Isto, finalmente, quer dizer que a gestão da escola e da educação pública pode ser compreendida como um processo democrático, no qual a democracia é tomada como princípio, posto

que se tem em conta que essa é a escola financiada por todos e para atender aos interesses que são coletivos; como método, porque é preciso operá-la para que surta efeito na organização e funcionamento da educação, uma vez que defender a democracia exige criar as possibilidades efetivas para a sua realização; e como um processo democratizante, uma vez que dentre os objetivos da democracia está também a própria ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas democráticas na educação política dos sujeitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

AMARO, R. R. Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In BARROSO, J.; PINHAL, J. (org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, 1996.

AZANHA, J. M. P. *Educação: alguns escritos*. Atualidades Pedagógicas, V. 135. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.

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

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, J. (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto, 1996.

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

BOBBIO, N. Istituzione Democratiche. *Giustizia e Libertá*, em 16-10-1945.

BOBBIO, N. Istituzione e costume democratico. *Giustizia e Libertá*. 06-11-1945. 1945b.

BOBBIO, N. Quando votare é absurdo. *Avanti*, 14-15 de outubro de 1984, pp. 5-6, Conferência do Sindicato da Função Pública de CGIL.

BOBBIO, N. *Sobre o diálogo*: Carta ao Periódico Sindical “O Diálogo”; Ano 2; n. 1; Janeiro de 1987.

BOBBIO, N. Democrazia e Educazione. *Rivista Insegnare*. vol. II (Una scuola per la cittadinanza) 17/05/1990.

BOBBIO, N. Democrazia, la regola del gioco. *La Stampa*, de 15-02-1990, p.3. 1990b

BOBBIO, N. La democrazia ha bisogno di fiducia. *La Stampa*, 31 de outubro de 1993 (s/p)

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N. *Qual Democracia?* 3ª ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2014.

BOBBIO, N. *Autobiografia: uma vida política*. São Paulo: Ed. UNESP, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. [LDB (1996)]. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. [PNE (2014)]. *Lei Federal do Plano Nacional de Educação – Lei 13.005/2014*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. INEP. *Censo Escolar de 2019 – Microdados*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar> . Acesso em 31 de março de 2023.

BRASIL. INEP. *SAEB 2021 – Microdados*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>. Acesso em 15 de abril de 2023.

BRASIL. *Lei Federal 7.398/1985*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17398.htm Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. Tradução: Guy Reynaud. 3ª edição, 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, N, S. C. (org). *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FINATTI, R. R. *Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Tese de doutorado em Educação. Curitiba: UFPR, 2021.

FONTENELE GIRARDI, F., & CABRAL NETO, A. (2021). Eleição para diretor no município de Natal: trajetória e repercussão na gestão democrática. *Revista Educação Em Questão*, 59(61). <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n61ID26722>

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

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

MONTEIRO DE OLIVEIRA, N. C.; DE SOUZA RODRIGUES DA SILVA, K. H. A gestão democrática no município de Bragança/PA e o trabalho do conselho municipal de educação na efetivação da meta 19. *Revista Exitus*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. e020145, 2021. DOI: 10.24065/2237-9460.2015v1n1ID1553. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/1553>.

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

PERBONI, F., & OLIVEIRA, R. T. C. Hibridismo na gestão escolar: percepções dos diretores escolares da cidade de Dourados (Mato Grosso do Sul). *Revista Educação Em Questão*, 59(59). 2021. <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n59ID22747>

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

SÁNCHEZ, F. R. *Orçamento participativo - teoria e prática*. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SANTOS, I. M.; PRADO, E. C. Entre a eleição e a indicação política: as relações de poder no cotidiano do gestor escolar. *Revista Exitus, [S. l.]*, v. 8, n. 1, p. 59–86, 2017. DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2018v8n1ID390>. Disponível em:

<https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/390>.

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

SCHANE, R.; ROSA, S. R. B. O., & FILIPAK, S. T. 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, A. V.; SANTOS, V. A. S. O grêmio estudantil e a gestão democrática: um estudo de caso no município de Messias-AL. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 13. N. 16. Maio de 2019. <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v13i0.62082>

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

SOUZA, A. R. *Perfil da Gestão Escolar no Brasil*. Tese de Doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2007.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista* (UFMG. Impresso), v. 25, p. 123-140, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007>

SOUZA, A. R. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 49, p. 1-17, 2009b. <https://doi.org/10.35362/rie4922101>

SOUZA, A. R. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, p. 159-174, 2012. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100009>

SOUZA, A. R. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. *Ensaio* (Rio de Janeiro), p. 1-20, 2018. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601470>

SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. *Educar em Revista*. p. 173-190, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000400009>

SOUZA, A. R.; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, v. 34, p. 65-87, 2018. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57216>

VIANA, M. P. *O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional*. Tese de Doutorado (Educação). Curitiba: UFPR, 2020.

WEBER, M. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Tradução de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez e José Ferrater Mora. México: FCE, 2004.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

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

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.