

# Gestão democrática da educação: por entre concepções e tendências

*Democratic management education: concepts and trends in between*

**Maria Dilnéia Espíndola Fernandes**

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)  
Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS).  
mdilneia@uol.com.br

**Andréia Vicência Vitor Alves**

Doutoranda em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS) e Professora da  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).  
andreiapepe@hotmail.com

**Andressa Gomes de Rezende Alves**

Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).  
Andressa\_rezend@hotmail.com

**Resumo:** O trabalho apresenta a gestão democrática do ensino enquanto princípio constitucional e sua delegação às unidades federativas pela Lei 9.394/1996. A partir da revisão da literatura, desvelam-se diferentes concepções de gestão de educação, o que demonstra que esse é um campo em disputa, principalmente a partir dos anos de 1990, quando ganham centralidade modelos gestonários distintos em relação aos princípios da gestão democrática. Conclui-se que, no contexto de modernização do Estado brasileiro, a gestão democrática do ensino enquanto princípio constitucional tem convivido de forma subsumida a outras concepções de gestão da educação.

**Palavras-chave:** Educação Básica. Gestão Democrática da Educação. Gestão Educacional. Política Educacional.

**Abstract:** The paper presents the democratic management of education as a constitutional principle and his delegation federal units by Law 9.394/1996. From the literature review, unveil the different conceptions of management education that demonstrates that this is a field in dispute, especially since the 1990s, when they win centrality of different management models of democratic management education. We conclude that, in the context of modernization of the brazilian state, the democratic management of education as a constitutional principle has lived subsumed to other models of management education form.

**Key words:** Basic Education. Democratic Management of Education. Educational Management. Educational Policy.

## Introdução

A gestão democrática da educação é concebida como um percurso para a edificação de uma escola pública de qualidade e como espaço de cidadania, e tem como imperativo o alargamento das relações democráticas. Há, contudo, distintas formas de concebê-la e praticá-la, de modo que o tema continua a suscitar pesquisas, reflexões, debates e disputas na área educacional.

Diante disso, este trabalho se inicia com uma revisão bibliográfica com vistas a desvelar as principais contribuições da área à temática da gestão democrática da educação. Assim, ela é abordada a partir de um constructo teórico que, indubitavelmente, ao tempo que influenciou o texto do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que instituiu como princípio do ensino tal concepção, também o reafirma todo o tempo, no sentido de demarcar a concepção e em busca de garantir sua legitimidade. Destaca-se também a delegação que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº. 9.394/1996 (BRASIL, 2001) estabeleceu de o princípio da gestão democrática do ensino ser regulamentado no âmbito de cada unidade da federação, o que trouxe implicações importantes para sua normatização e suas práticas.

De fato, a concepção de gestão democrática do ensino a partir do início dos anos de 1990, passou a conviver com diferentes constructos sobre gestão, anunciando que esse é um campo em disputa. Assim, no contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro do início dos anos de 1990 ganharam centralidade, na política educacional de gestão de sistemas de ensino e de unidades escolares, diferentes concepções de gestão da educação, quando a gestão democrática do ensino foi subsumida a novos constructos gestionários em curso.

## A gestão democrática da educação na literatura educacional recente

De acordo com a produção recente na área da educação, a gestão democrática da educação pode ser definida como um processo de caráter político-pedagógico e administrativo no qual se dá participação efetiva da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da atividade educativa, com real poder de interferência e manifestação dos anseios societários.

Para Dourado (1998), a gestão democrática da educação pode ser entendida como processo de aprendizado e de luta política que vai além da prática educativa, ao possibilitar a criação de canais de participação e de aprendizado do jogo político democrático e, assim, o repensar das estruturas de poder autoritário presentes nas relações sociais e as práticas educativas nelas engendradas. Segundo Cury (1997, 2000, 2002), a gestão democrática supõe gerir pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo, por meio da arte de interrogar, na busca de respostas que possam auxiliar no governo da educação. Essa gestão, afirma Cury (2002, p. 173), “[...] é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.”

Assim como Cury (2002), Paro (1997; 1999; 2001) apresenta a participação como elemento central da concepção de gestão democrática. De acordo com esse autor, a participação nas decisões e na elaboração de propósitos educativos deve dar-se de acordo com os anseios das populações escolar e do entorno, de forma que convivam com a escola e saibam o que realmente nela acontece, desse modo podendo reivindicar ao Estado melhorias em sua efetividade. Para Spósito (1999), a gestão democrática da educação enfatiza a gestão educacional como essencialmente popular, que respeita as diversas visões de mundo e constrói o consenso das decisões coletivamente, por meio do diálogo. Diante disso, essa autora também enfatiza o fato de que a gestão democrática possibilita uma ambiência favorável à aprendizagem e estimuladora do querer aprender.

Conforme Neves (2002), a gestão democrática da educação é concebida como o ato de gerir a educação de acordo com os interesses dos cidadãos, de forma que sejam respeitados seus direitos e a eles se proporcione uma educação de qualidade, com oportunidade e condição de produzir conhecimento. Freitas (2003) afirma que a gestão democrática da educação configura-se como processo de cunho político-pedagógico e administrativo que, necessariamente, persegue a emancipação dos envolvidos no próprio processo e tem a transformação da realidade como seu imperativo. Ressalta, porém, que emancipação e transformação derivam da própria concepção de democracia em que se baseia a gestão democrática da educação.

Os autores mencionados apontam como elemento central da gestão democrática da educação a participação e a democratização do ensino. Dessa forma, participação constitui mecanismo que concorre para a formação crítica dos cidadãos que estão no entorno da escola, possibilitando a transformação do

espaço escolar em lugar de cidadania e o crescimento dos indivíduos como cidadãos e da sociedade enquanto espaço democrático. Ainda segundo esses autores, a gestão democrática se caracteriza pela oferta com qualidade de educação pública, descentralização do poder nas instituições de ensino, transparência pública, participação direta e indireta da população em todos os âmbitos da educação, legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, federalismo cooperativo e cidadania crítica, política e social. Para esses autores, quando democrática, a gestão propicia: liberdade de expressão; igualdade de presença e de direitos; liderança por meio de órgãos colegiados; eleição de dirigentes; trabalho coletivo, articulado e interativo; inclusão social, autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; cooperação. Cury (2002) e Paro (2001) ainda mencionam, como indicativos da gestão democrática: escola como lugar de ensino/aprendizagem; orçamento participativo; recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino; valorização do magistério; relação de respeito entre governantes e governados e aos pontos de vista diferentes; socialização dos conhecimentos; parceria dos sujeitos na relação de conhecimento existente na transmissão pedagógica; alcance de relação adequada entre o número de alunos e professor, a carga horária e as condições materiais de existência do estabelecimento de ensino.

Os autores mencionados, contudo, também argumentam que a gestão democrática da educação se depara com contradições engendradas nos processos de formação econômicos, políticos, culturais e sociais.

Entre tais contradições encontra-se a cultura e a gestão autoritárias instaladas tradicionalmente no país e na escola que se expressam em práticas hierárquicas, burocráticas e patrimonialistas que são inibidoras de relações pedagógicas baseadas na emancipação humana. O princípio e a prática da gestão democrática da educação se veem, assim, diante da limitação de sua aplicação ao ensino público e de diretrizes gerais para a constituição e gestão dos diferentes sistemas de ensino que, ao delegarem sua operacionalização para regulamentações no âmbito de cada unidade federativa, protelam sua aplicabilidade<sup>1</sup>.

Ademais, a gestão democrática se vê diante do caráter antipopular das políticas e reformas educacionais no contexto de restrição do Estado ao financiamento das políticas sociais, quando a descentralização se apresenta como desconcentração da execução de políticas educacionais para as unidades federadas e quando há submissão a diretrizes e modelos externos e de privatizações de espaços educativos

que resultam na redução da gestão democrática a mera retórica, e, dessa forma, da opacidade conceitual da gestão democrática na política educacional e nas práticas dos sistemas de ensino.

## Gestão da educação: um campo em disputa

Diante do exposto, embora a gestão democrática da educação seja um princípio constitucional a ser materializado nas escolas, tal constructo de gestão se constitui num processo complexo e que não possui uma única concepção, assim como não há uma única concepção de gestão, de democracia e de participação. (FREITAS, 2007)

Segundo Freitas (2003), observa-se, tanto na produção educacional quanto na política/gestão educacional, forte adjetivação do termo gestão. Sem as devidas distinções e à sombra do princípio constitucional de gestão democrática, deu-se lugar para modelos de gestão adjetivados como democráticos, compartilhados, gerenciais, estratégicos, qualidade total, entre outros. Observa a autora que a expressão gestão democrática tem sido utilizada para denominar processos diversos ou a simples existência de práticas e estratégias de inspiração democrática nas quais o conceito se torna obscuro. Geralmente tem sido concebida como a conjunção de eleição de diretores, qualquer forma de participação dos pais na escola, existência de conselhos e autonomia operacional das unidades escolares.

De forma que a literatura aponta que as condições necessárias no âmbito da escola para a efetivação da gestão democrática se dariam em torno da flexibilidade e da liberdade de expressão e criação; da organização coletiva na escola e da liderança colegiada e democrática; da autonomia de gestão administrativa e pedagógica na elaboração de projetos pedagógicos de acordo com os interesses da população e como princípio de cooperação; das relações pedagógicas baseadas no compromisso com a emancipação e do aporte de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com efeito, para a gestão compartilhada na escola deveria ser possibilitada a distribuição da autoridade em seus diversos setores, repartindo tarefas, proporcionando relações democráticas no seu interior e, assim, a descentralização do poder. E mais: na instituição escolar, o trabalho precisaria ser

realizado com uma metodologia que ressalta o exercício da autoridade do gestor e a dimensão compartilhada da mesma, articulando a participação de todos, o desempenho administrativo e pedagógico e o compromisso sociopolítico. Deveria conter, também, o aprimoramento contínuo do regime de colaboração e o distanciamento da personalidade individual de cada qual por parte do poder público em seu ordenamento jurídico. Ainda nessa concepção, o ensino deveria ser democrático, prazeroso, com a apropriação do querer aprender e do saber por parte do aluno, de forma que este aprenda pela escola e apesar dela, escola esta que deve ser voltada para a melhoria do bem-estar da sociedade e para formação do cidadão.

Nos anos de 1990 também se apresentou, enquanto concepção de gestão da educação, a perspectiva gerencial e/ou estratégica, decorrente da reforma administrativa do Estado brasileiro e, por isso mesmo, presente nas iniciativas da União com vistas à indução de processos descentralizadores de modernização da gestão de sistemas e de escolas. Exemplos de iniciativas dessa natureza podem ser conferidos com a implantação do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), financiado bilateralmente pelo governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. O Programa, implantado ainda nos anos de 1990, tomou como imperativo da gestão escolar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que seria:

[...] um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. O objetivo do PDE é aprimorar a gestão da escola para que se possa melhorar a qualidade do ensino que oferece e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve. Com o PDE a escola ganha autonomia para projetar o seu futuro, definir o que fazer e como fazer para melhorar a qualidade de seus serviços e garantir o melhor desempenho de seus alunos. (MARRA; BOFF; SOBRINHO, 1999, p. 8-9)

Os princípios, objetivos e finalidades desse Programa permaneceram na atualidade, mas agora para todo o País, por meio do Programa Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) implantado em 2007, que se sustentaria em:

[...] seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação. (BRASIL, 2007, p. 11-12)

Constitui parte integrante do PDE, e dele decorre, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que

[...] auxilia a escola pública, pois trata-se de planejamento estratégico em que a escola investe em sua qualificação para oferecer mais qualidade de ensino ao estudante, aumentando a aprendizagem escolar. O PDE-Escola auxilia as equipes a trabalhar com os mesmos objetivos e em busca de resultados comuns, reconhecendo que os ambientes sociais estão em constante mudança. (BRASIL, 2004, p. 1)

De acordo com Castro (2007), a gestão gerencial institui-se como processo administrativo que adota diretrizes gerenciais e se baseia na busca de resultados e nos indicadores de desempenho para a promoção do sucesso escolar. Enfatiza a eficiência, a eficácia, a efetividade, a autonomia, a descentralização administrativa, a avaliação de desempenho e a produtividade, e visa o interesse público.

A autora aponta que esse modelo de gestão pressupõe alguns procedimentos democráticos, no intuito de assegurar o caráter democrático da administração pública. Admite a participação da comunidade escolar, mas como controladores e fiscalizadores das políticas públicas e como executores de tarefas previamente pensadas e planejadas. Ela considera como principais características desse modelo de gestão as seguintes: controle dos gestores e serviços públicos pela

demanda de melhor qualidade e eficiência; regulação da equidade; coordenação e provisão de informações públicas em nível central; modernização da gestão; decisões estratégicas de governo; burocratização; controle gerencial; ausência de compartilhamento do poder; avaliação de efetividade; princípios de gestão estratégica e de controle de qualidade; controle de resultados a partir de indicadores de desempenho estabelecidos. Ainda de acordo com a autora, também são característica dessa gestão: mecanismos e técnicas de mercado; flexibilidade; estruturas colegiadas; planejamento estratégico; racionalização; promoção da inovação e criatividade dos docentes; programas de emergência; controle social; desconcentração administrativa e de responsabilidades; separação entre formuladores e executores de políticas; responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados; controle sobre os professores e administradores; falta de responsabilização do Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais, e qualidade como prestação de bons serviços.

Também nos anos de 1990 ganhou espaço a perspectiva da qualidade total na educação, que, entre outros mecanismos,

[. . .] introduz elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas. Isso enfatizando a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente. Assim, procura-se estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos. Nesse contexto, o gerencialismo, que é uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados. (AZEVEDO, 2002, p. 59)

Como se pode perceber, as concepções de gestão educacional democrática, compartilhada e/ou gerencial e da qualidade total possuem postulados convergentes e divergentes. Tal situação desvela um campo em disputa ainda em curso.



Nesse contexto, os conceitos que se apresentam em uma ou outra perspectiva ora se definem no mesmo campo semântico ora se apresentam como assimetrias. Assim, os objetivos e finalidades expressadas em uma ou outra concepção nem sempre postulam o mesmo significado e valorização.

Um exemplo pode ser apontado quando a gestão democrática da educação defende um ensino de qualidade com vistas à promoção do exercício crítico de cidadania e o espaço escolar enquanto campo de alargamento das relações democráticas. O constructo, tanto da gestão compartilhada quanto da gestão gerencial e da qualidade total da educação, pressupõe o privilégio da racionalidade em relações democráticas e participativas que, sobretudo, sejam geradoras de eficiência e produtividade na gestão do sistema.

## Considerações finais

Este trabalho objetivou desvelar que, a partir de uma articulação entre democracia e educação, obteve-se um constructo teórico na área educacional, cuja literatura tem expressado a importância de transformar as relações educacionais com vistas à construção de uma cidadania democrática, participativa e com justiça social.

Tal constructo deve-se, em larga medida, ao combate ao Estado autoritário e a suas práticas patrimonialistas e burocráticas que se espraiam em todas as relações, inclusive a educacional. Pontua-se que esse arcabouço teórico-conceitual registrado na literatura tem influenciado a agenda e o curso da política educacional de gestão de sistemas e de unidades escolares, a maior dessas influências pode ser observada no texto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que dispôs, entre outras medidas, a gestão democrática enquanto um princípio do ensino. O dispositivo constitucional originado em um contexto de concepção de um Estado de Direito democrático social, contudo, foi reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2001) como condição de delegar as unidades federativas sua normatização.

Pontua-se que nos anos de 1990 estabeleceu-se disputa por uma concepção de gestão da educação que tem se expressado até então e que ganhou centralidade em programas oriundos da União que buscam a modernização do Estado e dos processos de gestão educacional. Tal processo vem sendo implementado

adjetivando a gestão educacional ora como estratégica e/ou gerencial, ou ainda compartilhada, e apresentam postulados da qualidade total da educação. Por isso mesmo, o campo em disputa se desvela recheado de contradições e tensões, quando a gestão democrática do ensino, princípio constitucional, se subordina aos demais modelos em curso.

Esse panorama indica que a gestão democrática da educação ainda não se consolidou como um projeto que visa a emancipação social e evidencia que sua convivência com outras concepções de gestão põe a escola como campo de disputa no âmbito de uma complexa correlação de forças sociais.

## Nota

- 1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 atribui à iniciativa de estados e municípios à decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha de dirigentes escolares, e aos sistemas de ensino a definição de princípios norteadores das normas da gestão democrática do ensino público, que dessa forma se dá sem validade nacional. E também determina uma formação diferenciada para o ocupante do cargo de dirigente, vinculando a formação dos dirigentes escolares na graduação ao curso de Pedagogia.

## Referências

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Coordenação de Publicações. *LDB & Lei do Fundef*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *PDE – como funciona*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=179](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=179)>. Acesso em: 28 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégia de controle e regulação da gestão escolar. In: NETO, A. C.; CASTRO, A. M. D.; FRANÇA, M.; QUEIROZ, M. A. de (Org.). *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Origem e trajetórias. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.p. 115-144.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: experiências e desafios. *Revista brasileira de política e gestão da educação*, ANPAE, São Bernardo do Campo, v.18, n. 2, p.163-174, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.p. 199-206.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. da. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.p. 43-60.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação:atuais tendências, novos desafios*.São Paulo: Cortez, 1998.p. 77-95.

FREITAS, D. N. T. de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 99, p. 501-521, ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, E. (Org.).*Trabalho, educação e política pública: estudos em educação*. Campo Grande: UFMS, 2003. p. 189-219.

MARRA, F.; BOFF, A.; SOBRINHO, J. A. *Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito, estrutura e prática*. Brasília, DF: Fundescola – MEC/Bird, 1999. (Documentos,1).

NEVES, L. M. W. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FAVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do político no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.p. 163-174.

PARO, V. H. A administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis tem a ver com isso? In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE, 1999.p. 57-72.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 1997. p. 9-14.

\_\_\_\_\_. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação:análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.p. 79-88.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE, 1999.p. 45-56.

recebido em 10 abr. 2014 / aprovado em 26 maio 2014

#### Para referenciar este texto:

FERNANDES, M. D. E.; ALVES, A. V. V.; ALVES, A. G. R. Gestão democrática da educação: por entre concepções e tendências. *Dialogia*, São Paulo, n. 19, p. 35-45, jan./jun. 2014.

---