




DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA NO BRASIL: CONCEPÇÕES, MARCOS REGULATÓRIOS E PERSPECTIVAS

Me. Lenir Keller  0000-0001-7414-526X
Dra. Fernanda Figueira Marquezan  0000-0002-8009-9105
Dra. Elsbeth Léia Spode Becker  0000-0002-9867-1835
Universidade Franciscana

RESUMO: O artigo tem por objetivo descrever e analisar a implementação da democratização na gestão escolar pública no Brasil a partir de bibliografias, análise documental e dados censitários e, desta forma, apresentar a trajetória histórica, as concepções, os marcos regulatórios e as perspectivas futuras. O texto apresenta-se em três seções principais, além da introdução, metodologia e considerações finais. Constatou-se que, apesar da promulgação da Constituição Federal (1988) e da Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei Nº 9.394 (1996), a gestão democrática na educação, no Brasil, ainda não se efetivou plenamente. A qualidade da educação nacional e sua afirmação como concepção democrática, para emancipação de um povo marcado pelas desigualdades, é uma bandeira assumida pela classe docente, ainda não integrada, de fato, às causas da sociedade civil, pelo menos com a intensidade e com o convencimento necessários.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão; Democracia; Política; Qualidade; Educação.

DEMOCRATIZATION OF PUBLIC SCHOOL MANAGEMENT IN BRAZIL: CONCEPTIONS, REGULATORY MILESTONES AND PROSPECTS

ABSTRACT: The article aims to describe and analyze the implementation of the democratization in public school management in Brazil, from bibliographies, documentary analysis and census data and thus presenting the historical trajectory, conceptions, regulatory milestones and future perspectives. The text is presented in three main sections, aside from the introduction, methodology and final considerations. Despite the promulgation of the Federal Constitution (1988) and the Law

of Guidelines and Bases of National Education (LDBEN), Law No. 9,394 (1996), democratic management in education in Brazil has not yet been fully implemented. The quality of national education and its affirmation as a democratic conception for the emancipation of a people marked by inequalities is a flag taken by the teaching class, not yet truly integrated with the causes of civil society, at least with the necessary intensity and conviction.

KEYWORDS: Management; Democracy; Politics; Quality; Education.



1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988, como marco oficial da redemocratização do país, e a posterior aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei N° 9.394 (BRASIL, 1996) geraram avanços para a educação brasileira. As mudanças introduzidas não alcançaram a perspectiva e a medida necessárias para a construção de uma educação de qualidade, mas abriram espaço para algumas transformações na democratização da gestão escolar pública e para significativos progressos quanto à universalização do acesso, do direito à Educação Básica, além de terem promovido a ampliação das modalidades de ensino.

A democracia se estabelece no agir de todos, na proposta do desenvolvimento igualitário, na universalidade das intenções e na efetiva participação comunitária do bem comum. Com a democratização da gestão escolar pública, não é diferente. Essa compreende a efetiva participação da comunidade escolar (professores, estudantes, funcionários, pais/responsáveis) nos processos decisórios, a descentralização administrativa e financeira, a possibilidade de organização e construção do processo pedagógico conforme as necessidades e a realidade de cada escola.

A introdução da gestão democrática, nos sistemas de ensino, intenciona viabilizar o diálogo, a participação e a igualdade entre os envolvidos no processo educacional. Esse tipo de gestão se apoia em princípios, a saber: transparência, impessoalidade, autonomia e o respeito à pessoa como indivíduo e como coletivo.

Desse modo, o grande desafio da gestão democrática reside em construir uma escola que ofereça oportunidades de aprendizagem a todos os estudantes, um espaço para ouvir e falar, um lugar em que se tenha o compromisso e a competência de ações voltadas à qualidade da educação, à convivência e à tolerância com o outro, consolidando-se enquanto uma troca constante de afetos, conhecimentos, cultura e valores. Afinal, depois da própria família e o lar, a escola é, definitivamente, o espaço mais importante para a formação de



cidadãos. Inclusive, sem exagero, para muitas crianças e adolescentes, ela é o espaço primeiro de convivência e de formação.

A partir dessas constatações, há de se considerar os resultados subjacentes à implementação da gestão democrática, os quais ultrapassam os limites do processo de aprendizado, manifestando-se na prática social dos envolvidos, na sua participação na construção de um país verdadeiramente democrático, firmando a função social da escola em detrimento à submissão, até então, dominante aos interesses da lógica do mercado de produção.

Sabe-se que a implementação da gestão democrática, como política pública para a educação nacional, ainda não se efetivou plenamente, sendo pertinentes as discussões e os estudos a respeito dela, bem como o levantamento de dados oficiais para análise de sua abrangência no país.

Para a compreensão da abrangência do processo, faz-se necessário apresentar os aspectos pertinentes à referida política educacional e suas influências na construção da gestão escolar democrática, que visa, em última instância, à apropriação do espaço escolar e dos processos democráticos pela comunidade local. Neste sentido, o artigo, propõe-se descrever e analisar a implementação da democratização na gestão escolar pública no Brasil. Tal modelo de gestão se estabelece como divisor de períodos na educação, vencendo os limites do autoritarismo para a autoridade, da determinação superior para a decisão coletiva, da centralização para a descentralização, da dependência para a autonomia, da reprodução para a construção, da aceitação ao diálogo, sendo concebida como oportunidade de exercício da democracia.

2 METODOLOGIA

A abordagem deste estudo é qualitativa, uma vez que são consideradas as análises conjunturais e os dados sobre a implementação da gestão democrática no país. Esse tipo de pesquisa, de acordo com Creswell (2007), é fundamentalmente interpretativa, já que o pesquisador interpreta os dados, que



podem ser a descrição de uma pessoa ou de um cenário. Ao interpretá-los, ele pode chegar a conclusões sobre o seu significado, pessoal e teoricamente, comunicando o que foi aprendido, ao mesmo tempo em que provoca questionamentos.

Desse modo, neste estudo, apoiado na abordagem qualitativa, os procedimentos técnicos adotados envolvem a pesquisa bibliográfica e documental, adotadas como complementares. O referencial teórico desse estudo está fundamentado em autores que apresentam reflexões acerca da gestão democrática brasileira e dos desafios da implementação dela em âmbito educacional e escolar. Dentre eles, estão: Sander (2001; 2009), Ferreira (2000), Cury (2002), Paro (2003; 2016), Luck (2006), Dourado (2007; 2010).

A pesquisa documental foi realizada por meio dos dados fornecidos pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica (CRUZ; MONTEIRO, 2018; 2019). Esse Anuário foi publicado pela Editora Moderna em parceria pelo Movimento Todos pela Educação, a partir do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Censo Escolar e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Dessa forma, o Anuário configura-se como um instrumento de consulta e de acompanhamento da Educação no País. Ele adota, como eixo estrutural, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, com suas 20 metas, as quais abrangem as etapas e as modalidades de ensino e preveem a valorização dos professores, o financiamento do ensino público, e a gestão democrática (objeto de estudo deste artigo). Portanto, entende-se que os dados apresentados pelos documentos contribuem para o debate sobre o cenário nacional acerca da implementação das políticas públicas no campo da educação.



3 RETROSPECTIVA HISTÓRICA E MARCOS REGULATÓRIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: PÓS LDB

A promulgação da Constituição Federal (CF), (BRASIL,1988), produto de discussão e participação popular, apontou para a democratização do ensino, como declara o Art. 206, que menciona que o ensino será ministrado com base na gestão democrática. Diante das mudanças ocorridas, a educação nacional exigiu uma nova legislação, nesse contexto, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) Nº 9.394 (BRASIL, 1996).

Quanto à gestão democrática, no Art. 3º, enquanto princípio do ensino, e seus desdobramentos são encontrados nos Arts. 14 e 15, ao determinarem que os sistemas de ensino definiriam as normas da gestão democrática do ensino público, contemplando a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como da comunidade escolar e local em conselhos escolares, viabilizando as autonomias pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares públicas (BRASIL, 1996).

Neste sentido, a partir da CF e da LDBEN, a concepção democrática de educação passa a ser o fundamento de todo e qualquer ato pedagógico, ultrapassando as concepções autoritárias, conservadoras e excludentes dominantes, até então, na administração e na organização escolar. Porém, a institucionalização da gestão exige sua instalação no meio educacional como procedimento constituído, fundado nas suas diversas esferas e instâncias, para dar espaço às vozes dos estudantes, professores, pais e funcionários de forma organizada, participativa, produtiva e propulsora de ações educacionais.

Referendando a CF e a LDBEN, em 2001, foi o aprovado o Plano Nacional de Educação, Lei Nº 10.172 (BRASIL, 2001), com duração de 10 anos (2001-2010). No tocante à gestão democrática do ensino, nesse plano, ela é concebida como diretriz e há proposição de três metas na Gestão e uma meta no Financiamento da Educação, ratificando a necessidade de execução da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas em todo país, por



meio da descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, com repasse direto de recursos, formação de conselhos escolares, participação da comunidade escolar no processo de escolha da direção (BRASIL, 2001).

O PNE anunciou que as metas para gestão democrática deveriam ser garantidas pelos estados e municípios, com a definição de normas e participação da comunidade escolar (Meta 22), destinação e descentralização de recursos (Meta 24) e, ainda, a garantia das autonomias pedagógica e administrativa e ampliação da autonomia financeira (Meta 28) (BRASIL, 2001). Isso intensificou a necessidade urgente da participação da comunidade escolar, por meio dos conselhos escolares, ou seja, impulsionou a implantação definitiva da gestão democrática do ensino nos sistemas de ensino.

Novamente, a autonomia financeira para as escolas é contemplada na Meta 15 do Financiamento da Educação, ao declarar que há necessidade de “Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos” (BRASIL, 2001, p. 113).

No entanto, o Plano Nacional de Educação de 2001 foi além em relação à democratização da gestão e do financiamento da educação, ao sugerir a transparência e participação da sociedade quanto ao uso dos recursos financeiros destinados à educação. Essa normativa propôs a criação de conselhos de acompanhamento e controle social, à semelhança do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), em todas as esferas (BRASIL, 2001).

Pautado em metas audaciosas e com o prazo de vigência expirado em 2011, o PNE obteve tímidos alcances em suas metas, especialmente nas referentes à gestão, pois “[...] configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento [...] em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE” (DOURADO, 2010, p. 684-685).



Alguns anos mais tarde, em 2014, foi aprovada a Lei Nº 13.005 (BRASIL, 2014), sobre o Plano Nacional de Educação para os próximos dez anos (2014-2024). Na elaboração desse novo Plano, houve a preocupação em se considerar os indicativos do plano anterior, contemplar a questão orçamentária e quantificar as metas para facilitar o acompanhamento e fiscalização. Neste sentido, a gestão democrática da educação foi contemplada na Meta 19, tendo a finalidade de assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação nas escolas públicas.

A referida meta desdobrou-se em oito estratégias, que tratam do repasse de transferências da União na área da educação atrelado à realização de eleição para a escolha de diretores, ampliação de programas para a formação e a participação da comunidade escolar, a constituição e o fortalecimento de conselhos, o favorecimento dos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nas escolas, o estímulo a programas de formação de diretores e de gestores escolares.

Já a Meta 20 trata da ampliação de investimentos públicos na educação pública com a intenção de atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014). As doze estratégias previstas versam sobre as fontes de financiamento, regulação, acompanhamento dos investimentos, criação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e Lei de Responsabilidade Educacional.

Ao finalizar a retrospectiva histórica acerca dos marcos regulatórios referentes à gestão democrática na educação brasileira, constata-se que, a contar de 1988 a 2020, trinta e dois anos nos quais a gestão democrática foi garantida na Constituição Federal e, oito anos depois, igualmente, na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Ainda, essa gestão foi contemplada em dois planos nacionais de educação. Todavia, mesmo com o passar de três décadas, a gestão democrática não se efetivou como política pública no nosso



país, como diferencial para a qualidade de ensino, da educação e da formação dos cidadãos.

4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES, PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS

A gestão democrática iniciou, no Brasil, junto com a retomada de direitos democráticos em 1988. Talvez, sua origem se remeta à conquista e à universalização do voto (CURY, 2002), entendido como forma de participação e de expressão de escolhas.

Para Cury (2002), há duas âncoras constitucionais que fundamentam a gestão democrática na educação: o sistema federativo por colaboração e o estado democrático de direito, sendo, portanto, a gestão democrática “[...] um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito” (CURY, 2002, p. 172), evocando a presença e a participação do cidadão. O autor apresenta o conceito de gestão democrática da educação associado à transparência, à impessoalidade, à autonomia, à liderança, ao trabalho coletivo, à representatividade e à competência, configurando-se “[...] a escola como espaço de construção democrática” (CURY, 2002, p. 173).

Nesta perspectiva democrática, estabeleceu-se o regime de colaboração entre os entes federados, e o governo federal promoveu a implantação de programas na área de gestão escolar com o intuito de “[...] contribuir com os processos de democratização da escola, com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares” (DOURADO, 2007, p. 929), criado em 2004, pelo Ministério da Educação, para capacitação dos membros dos Conselhos Escolares no que se refere à sua natureza, função, composição e atuação. Igualmente, configuram-se, como programas federais voltados para a área da gestão escolar, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os quais envolvem o repasse de recursos



financeiros às escolas para a execução de ações em favor da qualidade do ensino (DOURADO, 2007).

Ferreira (2000) considera a gestão democrática como sendo um valor político já consagrado no País, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática educacional brasileira, de grande importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. Logo, a gestão democrática da educação é vista como possibilidade de concretização da formação e da emancipação humana.

A formação humana envolve o desenvolvimento intelectual e cultural, a ética, o respeito às diferenças, a consciência socioambiental, o exercício da convivência fraterna, solidária e pacífica, em direção à construção de “[...]um futuro mais comprometido com toda a humanidade” (FERREIRA, 2000, p.173). Já a emancipação humana, é construída num “[...] processo incessante de criação de sujeitos capazes de reciprocidade, capazes de diálogo, de participação consciente” (FERREIRA, 2000, p.173). Por isso, a gestão democrática da educação está intrinsecamente ligada à participação, à autonomia e à perpetuação dos ideais de base democrática.

Com base nesses conceitos, a gestão democrática da educação é percebida como um espaço de práticas interativas, participativas e democráticas, emoldurando-se com uma mudança de paradigma, rompendo com o autoritarismo, a centralização, a fragmentação, o conservadorismo, que são marcas do velho paradigma (LUCK, 2006). Nesta direção, para a viabilização desse tipo de gestão, na escola de educação básica, são necessários mecanismos que promovam a construção da autonomia escolar (LUCK, 2006), sendo eles os *órgãos colegiados, a eleição de diretores e a descentralização de recursos financeiros*.

Conforme legislação, Lei Nº 9394 (BRASIL, 1996), os conselhos escolares são *órgãos colegiados* que têm funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora nas questões administrativo-financeiro-pedagógicas, abarcando a natureza político-educativa de sua constituição e intervenção no âmbito escolar para a construção



de uma educação de qualidade. No exercício dessas funções, considerando suas abrangências e a legitimidade de intervenções, espera-se que a comunidade escolar participe, de fato, da gestão escolar, não se restringindo a rituais burocratizados, restringindo e alijando sua finalidade democrática.

No modelo de gestão democrática, a forma de escolha de dirigentes escolares se dá pela *eleição de diretores*. Esse é um tema que tem motivado pesquisadores na produção de reflexões teórico-conceituais, especialmente no que tange à análise do processo de eleições e das experiências vivenciadas em alguns sistemas de ensino.

A eleição de diretores é um dos principais mecanismos como iniciativa de democratização da gestão, embora ela, por si só, não possa ser entendida isoladamente como afirmação democrática, devendo ser compreendida “[...]como parte de um processo participativo global, no qual ela corresponderia apenas a um momento de culminância num processo construtivo e significativo para a escola” (LUCK, 2006, p.77). A importância da forma de escolha dos dirigentes escolares, na gestão democrática, é compreensível pela vinculação do processo eleitoral com a democracia e pelo espaço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais e, conseqüentemente, dos próprios profissionais da educação.

A mobilização dos educadores, de suas entidades e de outras instâncias organizadas da sociedade civil, em favor da inclusão da gestão democrática do ensino público, na Carta Magna, foi, em grande parte, influenciada pelas experiências de adoção de eleições de diretores, que já estava em curso em vários sistemas de ensino. A afirmação definitiva do processo, por meio do voto direto, pela comunidade escolar, é indiscutível e revela uma reversão de lógica, que “[...] implica uma mudança radical na anterior concepção a respeito do papel das próprias pessoas envolvidas na vida da unidade escolar [...]” (PARO, 2003, p119), que deixam de ser objetos do processo para se tornarem sujeitos.

Já a descentralização dos recursos financeiros abrange a gestão financeira oriunda de programas federais e de repasses dos governos estaduais



ou municipais, conforme a esfera administrativa, para o custeio das despesas de manutenção do espaço escolar e investimentos em bens de capital. Para o uso dos referidos recursos, há a necessidade de um plano de ação e prestação de contas, aprovados pelos órgãos colegiados, sob responsabilidade de execução do ordenador de despesas, no caso, o diretor da escola.

Neste campo, há dificuldades na coleta de informações sobre o percentual de municípios e estados brasileiros que normatizaram e que executam da autonomia financeira. Nesse processo, estão envolvidos a fixação de valores por aluno/escola, a suficiência dos recursos para a promoção da qualidade do ensino, a periodicidade, a correção de valores e o percentual do orçamento estadual/municipal da educação destinado para a autonomia financeira.

Nesse sentido, a escola precisa ser vivida e reconhecida como um espaço de legitimidade, de vigor político e de controle social. Para tal, fazem-se necessários a transparência na gestão, um processo coletivo de acompanhamento e avaliação de todos os seus procedimentos e a valorização dos sujeitos, garantindo-lhes oportunidades de contribuição, considerando as diferentes falas, a fim de que todos se sintam representados e se vejam identificados com o processo educacional em andamento.

Embora a gestão democrática esteja institucionalizada na Constituição, e na LDBEN, incluída como meta no Plano Nacional de Educação, não está solidificada nos sistemas de ensino do nosso país, sendo sua efetivação, enquanto política educacional, em respeito aos princípios democráticos, uma bandeira de luta.

Portanto, é preciso mais. É preciso viver a democracia na escola, pois só a gestão democrática oportuniza a discussão, a construção, a participação e a valorização dos membros da comunidade, além de firmar-se como política pública de concepção democrática. Compartilhando dessas ideias, Sander (2009, p. 76), menciona que “a gestão democrática da educação não é uma concessão governamental, nem uma dádiva [...] é uma conquista histórica de enormes



proporções, que implica uma filosofia política e uma estratégia de ação pedagógica.” Assim, as vivências democráticas são fundamentais na escola para que haja sua solidificação como construção cidadã e possibilidade de ampliação da democracia em esferas mais abrangentes.

5 A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: PANORAMA ATUAL

O documento Anuário Brasileiro da Educação Básica, de 2018 e 2019, apresenta alguns indicadores, a partir de dados dos anos de 2014 e 2015, sobre a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas do país, considerando critérios relacionados à existência e à composição dos órgãos colegiados e à forma de nomeação de diretores das escolas municipais. Embora os referidos critérios não sejam suficientes para uma avaliação mais efetiva e abrangente, fornecem pistas a respeito do panorama atual da implementação da gestão democrática da educação no Brasil.

Após a análise dos documentos, destaca-se o fato de que maioria dos municípios possui conselhos de controle do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cerca de 99,7%, e da Alimentação Escolar, em torno de 97,6%, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Municípios com conselhos relacionados à política de Educação

**Municípios com alguns conselhos relacionados à política de Educação
Brasil e regiões – 2014 (Em %)**

Região	Conselho de Controle do Fundeb	Conselho de Alimentação Escolar	Conselho de Transporte Escolar
Brasil	99,7	97,6	12,5
Norte	96,0	95,6	10,7
Nordeste	98,9	96,9	7,3
Sudeste	98,9	98,6	9,6
Sul	99,2	98,6	20,3
Centro-Oeste	97,2	96,1	24,6

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2019



Nota-se alta adesão dos municípios em relação à criação dos Conselhos do FUNDEB e da Alimentação Escolar, entendida como condição determinante e legal para o repasse dos recursos federais aos cofres municipais. Luck (2006, p. 75) afirma que “[...] grande parte dos órgãos colegiados passou a existir muito mais orientados para a gestão das questões financeiras [...] deixando de lado as possibilidades abertas de construção de suas experiências, no sentido da autonomia”. A implementação dos *órgãos colegiados*, no caso, os Conselhos Escolares para o recebimento de recursos, como, por exemplo, o PDDE, o Programa Novo Mais Educação, a Escola Conectada, entre outros, por parte das escolas, segue a mesma lógica, pois o repasse dos recursos somente se efetiva mediante a constituição dos referidos conselhos.

Conforme dados da Tabela 2, no ano de 2017, em apenas 7,8 % das escolas públicas do país não havia Conselhos Escolares, embora a paridade de representatividade dos segmentos escolares não esteja garantida conforme determina a LDBEN, Lei Nº 9394 (BRASIL, 1996).

Tabela 2: Composição do Conselho escolar

Composição do Conselho Escolar – 2017

Composição	%
Não existe conselho escolar	7,8
Professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis	61,8
Professores, funcionários e pais/responsáveis	22,7
Professores, alunos e pais/responsáveis	2,8
Professores, funcionários e alunos	1,4
Professores e pais/responsáveis	2,2
Outros	1,0
Sem resposta/anulada	0,4

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2019

Sobre a composição dos Conselhos Escolares, os dados anteriores apontam que 61,8% estão constituídos conforme a representatividade prevista



na legislação (BRASIL, 1996), ou seja, com membros representantes dos segmentos dos pais, dos alunos, dos professores e dos funcionários de escolas. As demais composições ora excluem os alunos (22,7%), ora os funcionários de escola (2,8%), ou os dois segmentos de alunos e funcionários (2,2%), o que indica a não compreensão e valorização da importância de cada segmento do universo escolar se sentir e estar representado nos órgãos colegiados como exercício democrático.

Mesmo com a ampla existência dos conselhos escolares nas escolas, considerando as diferentes composições, alcançando o patamar de 92%, não se pode inferir que a descentralização dos recursos financeiros esteja efetivada. Sabe-se que há repasses de recursos federais para as escolas, mas para saber como as mantenedoras das esferas estaduais e municipais se posicionam, são necessários mais dados, com o propósito de serem obtidas considerações consistentes.

Quanto à forma de nomeação de diretores das escolas municipais, tendo como ano base 2014, 4.146 municípios valem-se somente da forma de indicação de diretores de escolas, o que representa um índice de 74,4% e apenas em 693 municípios, ou seja, 12,4% dos diretores são nomeados por eleição. Ainda, 204 municípios realizam indicação e eleição (3,7%), bem como 200 municípios fazem só concurso (3,6%), de acordo com os dados da Tabela 3.



Tabela 3: Forma de nomeação dos diretores das escolas da rede municipal

**Forma de nomeação dos diretores das escolas da rede municipal
Brasil – 2014**

Forma de nomeação dos diretores	Número absoluto de Municípios	% do Total de Municípios
Só Concurso	200	3,6
Só Indicação	4.146	74,4
Só Eleição	693	12,4
Só Outra forma	168	3,0
Concurso e indicação	59	1,1
Concurso e eleição	15	0,3
Concurso e outra forma	9	0,2
Indicação e eleição	204	3,7
Indicação e outra forma	53	1,0
Eleição e outra forma	11	0,2
Concurso, indicação, eleição	2	0,0
Concurso, indicação e outra forma	3	0,1
Concurso, eleição e outra forma	0	0,0
Indicação, eleição e outra forma	2	0,0
Recusa	1	0,0
Não informado	3	0,1
Todas as formas	0	0,0
Nenhuma forma	1	0,0

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2019

Conforme os dados acima, constata-se o não cumprimento dos preceitos da gestão democrática quanto à eleição de diretores nas redes municipais e estaduais de ensino, o que se torna mais evidente e discrepante quando somadas todas as formas de indicação, obtendo-se o índice de 87,6%, em comparação a apenas 12,4% dos municípios que realizam eleição para o cargo, segundo Tabela 3.

Os indicadores sobre a realização de eleição para diretores de escolas elevam-se um pouco, mediante a ampliação do universo da pesquisa, ao serem considerados os dados fornecidos pelos questionários da Prova Brasil. Esses incluem as escolas públicas do país, das redes municipais e estaduais. No ano de 2015, 21,9 % das escolas realizaram eleições e, no ano de 2017, cerca de 21,8%, de acordo com as tabelas 4 e 5.



Tabela 4: Forma de eleição de diretor, conforme respostas aos questionários para diretores na Prova Brasil – 2015

Forma de eleição do diretor, conforme respostas aos questionários para diretores na Prova Brasil – 2015

Forma de eleição	%
Concursos público apenas	6,8
Eleição apenas	21,9
Indicação apenas	45,5
Processo seletivo apenas	3,5
Processo seletivo e eleição	11,0
Processo seletivo e indicação	5,7
Outra forma	5,0
Sem resposta/anulada	0,7

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2018

Tabela 5: Forma de eleição de diretor, segundo respostas aos questionários para diretores na Prova Brasil – 2017

Forma de eleição do diretor, conforme respostas aos questionários para diretores na Prova Brasil – 2017

Forma de eleição	%
Concurso público apenas	5,2
Eleição apenas	21,8
Indicação apenas	46,0
Processo seletivo apenas	4,3
Processo seletivo e eleição	11,8
Processo seletivo e indicação	5,3
Outra forma	5,3
Sem resposta/anulada	0,4

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2019



No entanto, os dados indicam a elevação do percentual dos indicadores de 12,4 % para 21,8%, ao se considerar as escolas públicas, esferas municipais e estaduais. Tais dados, claramente, apontam que a gestão democrática, na educação no país, ainda não se efetivou, nem a Meta 19 do PNE (2014-2024), a qual pretendia, dois anos após a aprovação do PNE, viabilizar a gestão democrática da educação.

O que chama a atenção é o cumprimento parcial dos princípios e dos mecanismos da gestão democrática. Assim, a grande maioria das escolas das redes municipal e estadual, que representam 92,2%, constituíram os órgãos colegiados para o recebimento de recursos. Já a eleição para direção de escola, é garantida em apenas 21,8% das escolas públicas, expressando um contrassenso na compreensão dos valores democráticos e a centralidade do poder mantida nas mãos das mantenedoras de ensino.

Retomando os mecanismos que promovem a construção da autonomia escolar, de acordo com Luck (2006), ou seja, *órgãos colegiados, eleição de diretores e descentralização de recursos financeiros*, percebe-se que a concepção de gestão democrática escolar assume diferentes dimensões ao comparar os percentuais de efetivação dos referidos mecanismos apurados, desvirtuando-se os princípios que constituem a gestão escolar democrática, suas finalidades e sua concepção.

Na mesma perspectiva de Luck (2006), Lima (2014), ao se manifestar sobre a efetivação da gestão reforçam a existência de dimensões da gestão democrática (eleição, colegialidade, participação na decisão) e a interdependência entre essas: “Trata-se de três dimensões consideradas cruciais, certamente associadas a outras também relevantes, mas, em todo o caso, dependentes daquelas ou a elas subordinadas” (LIMA, 2018, p.1071).

Prosseguindo nas considerações sobre a gestão escolar democrática, em escolas públicas, o autor defende que a eleição para os cargos diretivos “representa um quesito considerado elementar”, a mesma percepção de Luck (2006). Trata-se de ponto indiscutível a gestão democrática escolar como



princípio legítimo e legal, devendo ser promovida e viabilizada por eleição de diretores, de conselhos escolares e pela descentralização de recursos financeiros. O atual panorama evidencia que as vivências democráticas precisam ser radicalizadas no país, já que há um descumprimento da Constituição Federal e da Carta Magna da Educação em uma área estratégica para o desenvolvimento de uma nação.

Ademais, o que se teme é o abandono da gestão democrática como política pública de educação, de modo que seja considerada uma teoria velha e ultrapassada (estabelecida há quase três décadas no Brasil). Sabe-se que os resultados esperados não foram constatados, não pela sua falência como política educacional e, sim, pelo fracasso das responsabilidades e dos mecanismos de implantação desse tipo de gestão em nosso sistema educacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da implementação da gestão democrática, nas escolas públicas do Brasil, a partir da trajetória histórica dos principais momentos da educação brasileira, marcados por favorecimentos às elites, oportunidades restritas de acesso à educação, preocupação em manter a ordem social vigente e a formação para o trabalho, até chegar-se à redemocratização do País, permitiu evidenciar a importância desse tipo de gestão como princípio da educação brasileira. Por isso, os instrumentos e os mecanismos da gestão democrática escolar, órgãos colegiados, eleição de diretores e descentralização de recursos financeiros são, efetivamente, os meios que contribuem para o fortalecimento da gestão democrática.

Não se pretendeu maximizar, nesta pesquisa, a gestão democrática, mas é preciso chamar a atenção para alguns pontos, conhecer profundamente suas implicações com o intuito de que sua afirmação, no universo escolar, realmente aconteça de forma plena. Não sendo assim, há a possibilidade de reconversão das velhas práticas antigas, de caráter burocrático e autoritário, dado o fato de



que os resultados, muitas vezes, não ocorrem na proporção esperada, em decorrência da fragilidade instalada em nome da gestão democrática. No lado oposto aos ideais de participação e de conciliação coletiva, estão as estabelecidas formas tradicionais de gestão, as dificuldades de atendimento às demandas coletivas e o desgastante debate coletivo que, inicialmente, manifesta-se mais como um espaço de divergências que de convergências.

Nesse sentido, e considerando-se que se vive num país de regime democrático, estando a gestão democrática amparada na Constituição Federal e na LDBEN, como se justifica o não cumprimento de seus preceitos? O que se percebe, infelizmente, é um cenário de acomodação face às conjunturas atuais, em que não se observa movimentação em favor do cumprimento da efetivação dos mecanismos de implementação da gestão democrática para que, então, sejam fomentados os processos democráticos e haja a instalação de uma sociedade democrática.

Em vista do exposto, reafirma-se que a jovem democracia brasileira, desdobrada na educação por meio da gestão democrática na educação, demonstra suas fragilidades, e o presente estudo expõe os tímidos e tênues índices alcançados na efetivação dos seus processos.

Sabe-se que dar voz à comunidade escolar, escutá-la e atendê-la é muito mais trabalhoso e contraditório. Nunca é demais destacar que o diálogo somente se concretiza por meio da aproximação, na perspectiva do respeito humano, do entendimento do que o outro pensa, da valorização subjetiva das contribuições para o contexto pessoal e coletivo. Além disso, requer um aprendizado que só pode ser vivenciado na prática, no caso, pois a gestão democrática oportuniza a discussão, a construção, a participação e a valorização dos membros da comunidade e firma-se como política pública de educação, sendo a escola o local onde a democracia se constitui, ganha força e se estabelece.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. **Lei nº 13.005, de 14 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. **Pesquisa de métodos mistos**. Porto Alegre: Penso, 2013.

CRUZ, P.; MONTEIRO L. (Org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2018.

CRUZ, P.; MONTEIRO L. (Org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2019.

CURY, C. R. J. **Gestão Democrática da Educação: Exigências e Desafios**. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. v. 18, n.2, 2002. São Bernardo do Campo: ANPAE, 2002.

DOURADO, L.F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. In: Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, 2007.

DOURADO, L.F. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. In: Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, 2010.

FERREIRA, N.S.C.F. **Gestão Democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades**. Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 167-177, 2000.

LIMA, L.C. **A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária?** In: Educação e Sociedade, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, 2014.

LUCK, H.A. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

PARO, V. H. **Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.



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

SANDER, B. **Política e Gestão da Educação no Brasil: Momentos e Movimentos.** *In:* Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. v. 17, n.2 jul./dez. 2001 Porto Alegre: ANPAE, 2001.

SANDER, B. **Gestão educacional:** concepções em disputa. *In:* Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

Recebido em 02-04-2020

Aceito em 04-11-2021

