

## Indicadores e interpretações: relações entre gestão democrática e políticas educacionais

### *Indicators and Interpretations: relations between Democratic Management and Educational Policies*

### *Indicadores e interpretaciones: relaciones entre gestión democrática y políticas educativas*

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani  
Universidade de Passo Fundo - UPF  
rosimaresquinsani@upf.br  
<https://orcid.org/0000-0002-6918-2899>

#### RESUMO

A compreensão política sobre a Gestão Democrática como princípio do ensino, associada ao farto material em torno do tema no campo das Políticas Educacionais, suscita o desafio: quais as discussões suficientemente realizadas e quais merecem algum esforço novo? Em uma tentativa de colocar-se neste cenário, o texto objetiva ensaiar aproximações entre os indicadores que a literatura aponta como componentes do princípio da Gestão Democrática e matrizes de interpretação de Políticas Educacionais, triangulando reflexões sobre a epistemologia das Políticas Educacionais, o conceito de Gestão Democrática e algumas práticas, mecanismos e indicadores desse princípio. A pesquisa foi realizada em base bibliográfica, pautada por uma metodologia analítico-reconstrutiva, materializada na descrição, categorização, exame e reconstrução de argumentos. Como conclusão, caracteriza-se o princípio da Gestão Democrática como histórico e multidimensional, sustentado sobre os pilares da participação e cidadania, através de práticas como eleições, espaços como conselhos e marcas que consideram o diálogo, a coletividade e a autonomia.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática. Indicadores. Políticas Educacionais.

#### ABSTRACT

*The political understanding of Democratic Management as a teaching principle, coupled with the abundant material on the subject in the field of Educational Policies, raises the challenge: which discussions are sufficiently accomplished and which deserve some new effort? In an attempt to put itself in this scenario, the text aims to test approximations between the indicators that the literature points out as components of the principle of Democratic Management and matrices of interpretation of Educational Policies, triangulating reflections on the epistemology of Educational Policies, the concept of Management And practices, mechanisms and indicators of this principle. The research was carried out on a bibliographic basis, guided by an analytical-reconstructive methodology, materialized in the description, categorization, examination and reconstruction of*

*arguments. As a conclusion, the principle of Democratic Management is characterized as historical and multidimensional, based on the pillars of participation and citizenship, through practices such as elections; spaces such as councils and brands that consider dialogue, collectivity and autonomy.*

**Keywords:** *Democratic management. Indicators. Educational Policies.*

## RESUMEN

*La comprensión política de la gestión democrática como un principio de enseñanza, junto con el abundante material sobre el tema en el campo de las políticas educativas, plantea el desafío: ¿qué discusiones se han realizado suficientemente y cuáles merecen un nuevo esfuerzo? En un intento por ubicarse en este escenario, el texto pretende probar aproximaciones entre los indicadores que la literatura señala como componentes del principio de Gestión Democrática y matrices de interpretación de Políticas Educativas, triangulando reflexiones sobre la epistemología de Políticas Educativas, el concepto de Gestión. Y prácticas, mecanismos e indicadores de este principio. La investigación se realizó sobre una base bibliográfica, guiada por una metodología analítico-reconstructiva, materializada en la descripción, categorización, examen y reconstrucción de los argumentos. Como conclusión, el principio de la gestión democrática se caracteriza por ser histórico y multidimensional, basado en los pilares de la participación y la ciudadanía, a través de prácticas como las elecciones; Espacios como los consejos y marcas que consideran el diálogo, la colectividad y la autonomía.*

**Palabras clave:** *Gestión democrática. Indicadores Políticas educativas.*

## Introdução

A compreensão política acerca da Gestão Democrática como um dos princípios do ensino público — prevista legalmente há mais de 30 anos —, associada ao farto material produzido em torno da questão enquanto tema de pesquisas no campo das Políticas Educacionais (SOUZA, 2014), habitualmente caracterizam os estudos sobre Gestão Democrática como desafiadores, instando à seguinte dúvida: quais as discussões suficientemente realizadas e quais ainda merecem algum esforço intelectual?

Em uma tentativa de colocar-se neste cenário desafiador, o texto que segue é fruto de uma pesquisa de natureza teórica, que objetiva ensaiar aproximações entre os indicadores que a literatura aponta como componentes do princípio da Gestão Democrática e matrizes de interpretação de Políticas Educacionais. Com base nesse objetivo, o texto procura triangular reflexões sobre a epistemologia das Políticas Educacionais, o conceito de Gestão Democrática e algumas práticas, mecanismos e indicadores apontados pela literatura como componentes desse princípio.

Outro ensaio desenvolvido versa sobre os argumentos que evidenciam a Gestão Democrática, tanto como um tema de estudos do campo das políticas educacionais, como ainda uma possível baliza para reflexões de foro epistemológico. Logo, a finalidade derradeira do texto — e da pesquisa que o embala —, repousa sobre a lapidação de lastros que promovam a Gestão Democrática a um referencial operacional de análise das Políticas Educacionais.

Para cumprir seu objetivo, a pesquisa originária foi realizada prioritariamente em base bibliográfica (revisão temática), pautada por uma metodologia analítico-reconstrutiva materializada através da descrição, categorização, exame e reconstrução de argumentos, apresentando potenciais subsídios ao debate sobre o princípio da Gestão Democrática do ensino público, especialmente práticas que se constituem em possíveis marcos de leitura e de análise de Políticas Educacionais. Os textos foram examinados a partir do procedimento da análise de conteúdo, compreendida como “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2007, p. 38), utilizando-se a técnica da análise temática, na qual o “[...] tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado, segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 2007, p.105).

## Comentários sobre a epistemologia das Políticas Educacionais

Há muito esforço intelectual empenhado no fortalecimento da política educacional como campo teórico e acadêmico (MAINARDES, 2018). Apenas para ilustrar a premência do mencionado esforço, no mais recente censo de Grupos de Pesquisa do CNPq, surgem cadastradas 437 linhas de pesquisa com o título ‘Políticas Educacionais’ e 233 linhas de pesquisa com o título de ‘Política Educacional’ na área da educação, representando 10,9% do total de linhas de pesquisa no campo da educação<sup>1</sup>.

Em face dessa presença, algumas discussões tornam-se redundantes — ou muito referenciadas — e outras assumem condição de prioritárias, entre elas os debates

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta\\_parametrizada.jsf](http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf).

circunstanciados acerca da epistemologia que sustenta o campo das Políticas Educacionais. De maneira geral, a epistemologia “está relacionada com a natureza, fontes e limitações do conhecimento” (MAINARDES, 2017, p.02), sendo que o enfoque epistemológico

[...] está relacionado ao nível de coerência entre o referencial teórico, opções metodológicas, análises e conclusões. Pode ser analisado na existência ou não de um fio condutor que articula os elementos da pesquisa. Envolve a leitura sistemática e a análise da configuração textual (MAINARDES, 2018, p. 6).

Assim sendo, os levantamentos bibliográficos que visam explorar determinadas nuances de ações de política educacional — no caso, as marcas da gestão democrática — apresentariam uma potencial colaboração argumentativa ao debate e ao enquadramento epistemológico de pesquisas no campo. Tal acepção decorre do objeto de estudos da epistemologia:

[...] a epistemologia das políticas educacionais sinalizaria para o estudo das condições de possibilidade, legitimidade, valor e limites do conhecimento científico que se pode produzir sobre as políticas educacionais (SAVIANI, 2017, p. 2).

Porquanto, o conceito de Gestão Democrática é partícipe desse cenário de produção sobre as Políticas Educacionais, uma vez que delas decorre, sobretudo considerando “a epistemologia como o estudo metódico e reflexivo do saber, de sua organização, de sua formação, de seu desenvolvimento, de seu funcionamento e de seus produtos intelectuais. A epistemologia é o estudo do conhecimento” (TESSER, 1994, p. 92). Mais especificamente, uma epistemologia das Políticas Educacionais teria como horizonte de sentido

[...] compreender que tipo de conhecimento é aquele que se tem ou se busca ter das políticas educacionais. E, na medida em que se pretende que o referido conhecimento tenha caráter científico, impõe-se verificar qual é o estatuto teórico que rege a ciência política da qual a política educacional é entendida como um ramo particular (SAVIANI, 2017, p. 2).

Assim, a Gestão Democrática é, enquanto prática política, largamente estudada no campo das políticas educacionais, inserindo-se na complexidade da definição de uma epistemologia própria do campo.

Uma das razões pelas quais o campo da política educacional é altamente complexo é pelo fato de constituir-se como um projeto científico e um projeto político. Como projeto científico, necessita

oferecer análises e conclusões consistentes, com base em critérios de cientificidade, tais como: objetividade, adequação e verificabilidade. Como projeto político, a pesquisa em política educacional está sempre comprometida em oferecer análises e conclusões socialmente referenciadas e politicamente engajadas, baseadas em critérios de normatividade política, tais como: legitimidade, eficácia em termos de justiça social e igualdade e criticidade (MAINARDES, 2017, p.19).

No cruzamento entre a multidimensionalidade e constante incompletude do conceito de Gestão Democrática e a abertura do debate acerca da epistemologia do campo das Políticas Educacionais, talvez possa existir espaço para ensaios e riscos, considerando o campo das políticas educacionais como um espaço de prática e de reflexão sobre a prática, tomando a política educacional como prática e como espaço de interlocução / intersecção / cruzamento entre o campo da política e da pedagogia.

Com efeito, se a formulação da política educacional deve levar em conta, do ponto de vista da forma, isto é, da perspectiva adotada, as determinações políticas ligadas aos mecanismos de poder, à correlação de forças e à legalidade e legitimidade instauradas pela forma de Estado e regime político prevalecentes, do ponto de vista do conteúdo, isto é, do objeto, as referidas políticas devem se pautar pelas exigências educacionais definidas no âmbito da ciência pedagógica. Dado, pois, que as políticas educacionais se formulam no cruzamento de duas ciências práticas, a política e a pedagogia, segue-se como conclusão inevitável que a tarefa precípua da epistemologia das políticas educacionais será precisar o estatuto teórico das ciências práticas. Nessa tarefa será preciso fazer intervir intencionalmente a categoria dialética da relação entre teoria e prática (SAVIANI, 2017, p. 4).

É justamente neste espaço iminente prático (e político) que os estudos e aprofundamentos acerca da Gestão Democrática mantêm o seu inesgotável fôlego, uma vez que

[...] não existe uma política pública revolucionária, no sentido de promover uma transformação radical da estrutura e das posições sociais das principais forças da sociedade. Por isso, talvez seja correto afirmar que toda transformação social que se realize através e por meio das políticas públicas é transformação gradativa e cumulativa. Isso não significa dizer, por outro lado, que tal transformação não realize condições de possibilidade para a redistribuição significativa do poder social de forma a impactar e alterar as relações sociais dominantes em uma determinada sociedade (GOMES, 2011, p. 29).

Assim, a Gestão Democrática do ensino público (BRASIL, 1988) e as ações derivadas dessa compreensão são processos históricos de construção da cidadania e também de interpretações para as Políticas Educacionais.

Na mesma direção, “quando consideramos o estatuto da ciência política verificamos que ela pertence ao domínio das ciências práticas ou ciências da prática” (SAVIANI, 2017, p. 3), portanto, a legitimidade de análise de uma política educacional vem de sua aplicabilidade, das condições contextuais do seu emprego e da estreita relação com o impacto na vida cotidiana dos envolvidos. Se for tomada como premissa a perspectiva de que “a gestão é a execução da política, é por onde a política opera e o poder se realiza.” (SOUZA, 2009, p. 159), um processo efetivo de Gestão Democrática empresta sentido a uma leitura de epistemologia para as Políticas Educacionais.

Com efeito, a subordinação ou separação entre as Políticas Educacionais (enquanto norma ou concepção teórica) e a Gestão da Educação (como prática tarefaira), tem obstaculizado uma leitura de ‘fundo’ cotidiano para a epistemologia das Políticas Educacionais.

A divisão entre política e gestão escolar tem enfraquecido o desenvolvimento teórico[-]metodológico da gestão, pois binariza o campo ao pensar os sentidos das políticas como produções governamentais, ora aponta[n]do o governo como aquele que não consegue propor uma forma de gestão democrática para a transformação social, ora analisando como a organização escolar e o cotidiano operam com as políticas. Dessa forma, podemos sinalizar uma questão quanto à semelhança dessas perspectivas no que diz respeito aos sentidos atribuídos à gestão escolar como sendo mediadora das políticas educacionais (ABDIAN; ANDRADE; PARRO, 2017, p. 736-737).

Por fim, o próprio tema apresenta uma epistemologia associada à construção de marcos teóricos, na qual:

[...] a dimensão epistemológica da pesquisa sobre gestão democrática escolar está relacionada ao estudo da construção dos marcos de teorização sobre o tema, a qual é identificada a partir do mapeamento geral dos principais eixos temáticos de estudos existentes e que são auto-referenciados pela comunidade científica especializada da área (PAZ; SENHORAS, 2018, p.17).

Considerando que “a tarefa principal da epistemologia consiste na reconstrução racional do conhecimento científico, conhecer, analisar, todo o processo gnosiológico da ciência do ponto de vista lógico, linguístico, sociológico, interdisciplinar, político, filosófico

e histórico” (TESSER, 1994, p. 92), a Gestão da Educação (a despeito de qualquer adjetivo que a acompanhe) garante um espaço de Políticas Educacionais. Todavia, quando se define o quadro de indicadores do que configuraria uma gestão ‘democrática’, também se infere indicadores de leitura para as Políticas Educacionais.

Quando o mapeamento do conceito e da prática do princípio de Gestão Democrática assume forma, é instaurada, portanto, uma possibilidade de diálogo com a epistemologia das Políticas Educacionais enquanto perspectiva ampliada, bem como uma possibilidade de balizamento para a leitura de ações de Política Educacional pelo viés das definições do princípio.

## **Gestão Democrática como princípio prático: algumas definições advindas da literatura**

Na tentativa de definir o que seria uma Gestão Democrática e como seria possível reconhecer e, portanto, validar/certificar sua existência, localizam-se, inicialmente, elementos nos principais marcos normativos infraconstitucionais da educação: a LDB e o Plano Nacional de Educação.

Se a Constituição de 1988 não fornece maiores indicativos sobre o que constituiria uma Gestão Democrática, a LDB 9.394/1996 consegue ser mais orientativa em relação ao princípio, estabelecendo que:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;  
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Assim, na LDB há o emparelhamento da Gestão Democrática ao indicativo da participação, que remete a duas instâncias: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades, escolar e local, em conselhos representativos.

Tal definição parece ser um passo importante, embora limitado, em direção a uma Gestão Democrática. Importante, pois define que a Gestão Democrática implica em

participação dos profissionais da educação e das comunidades escolar e local. Limitado, pois restringe a participação — na letra da lei —, à elaboração do Projeto Pedagógico da escola e à frequência a conselhos escolares ou equivalentes.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal.

O Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, é um pouco mais abrangente ou detalhista. A meta 19 é toda afeita à Gestão Democrática, explicitando o seguinte:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

As 08 (oito) estratégias subsequentes à meta trazem quatro focos para consecução da “efetivação da gestão democrática da educação”: o fortalecimento de colegiados, nas estratégias 19.2, 19.3, 19.4 e 19.5, a participação, designadamente na estratégia 19.6, a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, na estratégia 19.7 e, por fim, o zelo para com a especificidade da gestão escolar (formação e/ou eleição de diretores), nas estratégias 19.1 e 19.8.

Há, portanto, quatro definições objetivas do que os marcos normativos infraconstitucionais designam por “pilares” de uma Gestão Democrática: a participação, a autonomia, os colegiados e a gestão escolar, notadamente na figura do gestor (diretor) escolar. Porém, tais pilares não são, exatamente, consensuais, visto que:

[...] não existe um modelo de democracia de validez universal, sendo necessária a institucionalização de práticas democráticas nas diversas formas de relações sociais, que construiriam, assim, uma sociedade mais inclusiva. [...] ideia da indecibilidade e da incompletude da democracia, que é uma construção contínua e contingente que se dá através de práticas articulatórias nos diferentes espaços sociais (MARQUES, 2012, p. 1178).

Desta feita, o recurso permanente à revisão de literatura permite problematizar constantemente o conceito e, por conta de tal compreensão, expandir o debate acerca do princípio enquanto conceito. Na discussão sobre a Gestão Democrática, há um indicativo

de forte crença em sua existência material ou na sua possibilidade, e no papel da academia e da pesquisa científica como promotoras ou auxiliares na construção efetiva dessa gestão:

Toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola pública [...], isso acaba sendo considerado como coisa utópica [...]. A palavra *utopia* significa o lugar que não existe. Não quer dizer que não possa vir a existir. Na medida em que não existe, mas ao mesmo tempo se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas da escola, a tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola (PARO, 2016, p.13).

À Gestão Democrática no ensino público atribui-se o potencial de amparar e fortalecer a construção de “uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira, além de representar uma possibilidade de vivência e aprendizado da democracia, podendo, portanto, tomar um sentido diferenciado” (MARQUES, 2006, p. 510), sendo fruto de uma “saudável tendência de democratização da escola pública básica, acompanhando em certa medida a democratização da própria sociedade, que se verifica nesse mesmo período” (PARO, 2011, p. 15), consubstanciada nos movimentos de democratização das formas de organização da escola.

Trata-se, portanto, das medidas que vêm sendo tomadas com a finalidade de promover a partilha do poder entre dirigentes, professores, pais, funcionários, e de facilitar a participação de todos os envolvidos nas tomadas de decisões relativas ao exercício das funções da escola com vistas à realização de suas finalidades (PARO, 2011, p. 15).

A Gestão Democrática tem se constituído — de forma conceitual e material — a partir de um objetivo histórico, vinculado ao fortalecimento da democracia, a partir de práticas democráticas a principiar pela escola, buscando garantir a cidadania.

Por conta desse movimento, a definição do princípio de Gestão Democrática deixa de ser uma questão de ordem semântica e passa a ser uma questão de ordem política, atravessada por uma arena de disputas de sentido e legitimidade. Parece, portanto, suficientemente pertinente a referência ao conceito que Lima (2014) atribui à Gestão Democrática. De acordo com o autor português, a Gestão Democrática seria:

[...] uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre, para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares (LIMA, 2014, p. 1069-70).

Reforça-se, por tal ponto de vista, a concepção da gestão como processo, como uma dimensão prática e discursiva em permanente construção. A Gestão Democrática é, pois, em sua gênese, uma categoria política, epistêmica e metodológica, irreduzível a precárias dimensões. De tal modo, ela é constituída pela multidimensionalidade e historicidade, não sendo possível compreendê-la de forma unilateral ou estanque.

Em certa medida, as conjecturas descritas anteriormente são reforçadas por Souza (2009), ao apontar as múltiplas faces do processo no cotidiano escolar. O autor considera a 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. 125-6).

Em geral, as definições apresentadas são convergentes, narrando a gestão democrática como “a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam cidadãos ativos participantes da sociedade como profissionais compromissados” (CURY, 2007, p.489).

A participação, aliás, constitui-se em um dos pilares do princípio, uma vez que

O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas na perspectiva do seu autogoverno (LIMA, 2014, p. 1072-1073).

A vinculação histórica do princípio de Gestão Democrática junto à própria vivência democrática — no contexto pós-Ditadura Civil-Militar (1964-1985) —, também está refletida nos textos acadêmicos. Como exemplo disso, tem-se menções à educação escolar enquanto um espaço de aquisição e exercício da democracia:

No campo da liberdade, o papel da gestão escolar está inextricavelmente ligado à questão da democracia, não apenas porque, pela educação, faculta-se ao educando o acesso à ciência, à arte, à tecnologia, enfim, ao saber histórico que possibilita o domínio das leis da natureza e seu uso em benefício humano, fazendo afastar assim o âmbito da necessidade, mas também porque pode propiciar a aquisição de valores e recursos democráticos propiciadores da convivência pacífica entre os homens em sociedade. (PARO, 2001 p. 51).

A vivência democrática, a busca pela qualidade na e para a educação pública e a preparação de cidadãos a partir da escola conduzem as narrativas sobre Gestão Democrática ao conceito ampliado de cidadania. Nesta direção, para a formação adequada de cidadãos são necessárias “vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino” (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 73). Isso porque “a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática” (CURY, 2007, p. 494).

Percebe-se ainda que, nesta convergência de definições, vários tópicos são coincidentes e refletem certo consenso acerca do tema, porquanto a caracterização da Gestão Democrática a partir de critérios como participação, autonomia, diálogo, respeito, coletividade, entre outros. Assim,

No discurso pedagógico, a gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação. Esses processos devem garantir e mobilizar a presença dos diferentes atores envolvidos nesse campo, no que se refere aos sistemas, de um modo geral, e nas unidades de ensino — as escolas e universidades. (LUCE; MEDEIROS, 2006, p. 4-5).

É possível perceber que termos como ‘construção’ e ‘processo’ são frequentes nas definições de Gestão Democrática, o que torna evidente o seu caráter histórico de construção e, principalmente, localizando tal dispositivo constitucional ao movimento de retomada democrática após um período de Estado de exceção, visto que:

gestão democrática do ensino é um componente do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira, sendo que os elementos que a integram, como a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia administrativa e financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar quanto para a comunidade em geral, sendo que, após muitos anos de ditadura, a participação nas discussões e nas tomadas de decisão é um longo processo de construção (OLIVEIRA, 2019, p. 221).

Justo por este contorno histórico, o princípio de Gestão Democrática demanda uma fixação mais problematizadora, visto que

[...] reconhecer o forte simbolismo político da gestão democrática, a sua genealogia revolucionária e as suas ligações privilegiadas à democracia participativa não implica, em caso algum, deixar de estudar as suas dimensões teóricas, de debater as suas realizações práticas (LIMA, 2014, p. 1070).

Admite-se, assim, que o princípio não se constitui, se sustenta ou se reduz apenas à força da sua semântica ou de sua ligação histórica com movimentos democráticos. Parte-se do pressuposto que os mecanismos de gestão são constituídos por espaços legitimados em diferentes níveis (por leis e/ou arranjos e ações organizadas), caracterizados por desempenharem papel central nesse processo. Para além do efeito consensual que o termo evoca, cabe a permanente problematização e avanço dos sentidos e processos implicados no termo.

## Práticas, mecanismos e indicadores

Desde a Constituição de 1988, convivemos com debates, pesquisas e pautas que consideram como ponto em comum a expressão ‘Gestão Democrática’. “A expressão integrava as palavras de ordem do movimento de educadores em tempos então

conhecidos como de ‘abertura’ política, os quais assinalaram a transição da ditadura para a democracia” (VIEIRA; VIDAL, 2019, p.12). Tal expressão foi conquistada no corpo do dispositivo constitucional através de pressões e mobilizações em torno da consolidação da (re)democratização, onde “os movimentos organizados de educadores, desde muito antes da Assembleia Nacional Constituinte (1987), expressavam demandas pela gestão democrática” (VIEIRA; VIDAL, 2019, p. 14).

Entretanto, contextos alteram-se no desenrolar da história, instando o pesquisador a constantes atualizações. No vértice da condição histórica da expressão, há elementos que indicam a necessária construção do conceito e a retomada permanente de práticas democráticas em todos os âmbitos, mormente na educação, uma vez que

A força do poder, o influxo neoliberal e as reformas economicistas, de um lado, e as lutas travadas a partir da participação popular, de outro, estampam que, por aqui, a democracia segue sendo um campo de profundas contradições, tencionados referenciais de dignidade humana e do exercício da cidadania, como a qualidade da participação política dos atores sociais (RIBEIRO; NARDI, 2018, p. 9).

Parece lícito supor, portanto, que a efetiva constituição e a necessária legitimação da Gestão Democrática ocorrem a partir das práticas sociais efetivas que se associam ao princípio, sendo, portanto, necessário indicar, confessadamente, o que materializa a Gestão Democrática, buscando evidências cotidianas dessa prática social e dos mecanismos estabelecidos e acionados por ela. É na prática social que se legitima a Gestão Democrática, dado que

[...] gestão é administração, é tomada de decisão, é organização, é direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir sua função, desempenhar seu papel. Constitui-se de princípios e práticas decorrentes que afirmam ou desafirmam os princípios que a geram. Estes princípios, entretanto não são intrínsecos à gestão como a concebia a administração clássica, mas são princípios sociais, visto que a gestão da educação se destina à promoção humana (FERREIRA, 2008, p. 306).

O desenho do que efetivamente materializa a gestão democrática, ou os seus lugares e práticas, está presente em diversas legislações, compreendendo as normativas legais como uma marca indelével — por histórica e contextual — das intenções, dos arranjos e das arenas em disputa de um determinado contexto sócio-político e educacional. Ou seja:

O ordenamento jurídico-burocrático e as políticas produzem as diretrizes para o modo de existência da escola na condição dos sistemas e redes escolares, das variadas naturezas escolares atualmente existentes. No entanto, as diretrizes não se reproduzem concretamente tal qual são enunciadas e propostas ou mesmo impostas no plano superestrutural. A organização da esfera educacional e de cada instituição escolar é única, mesmo que ela mantenha relações de identidade com outras instituições da mesma natureza (SILVA JR; FERRETTI, 2004, p. 58).

Há, portanto, construções materiais nas escolas e redes de ensino que já estão “prontas” para práticas de Gestão democrática. Exemplarmente, é lícito interpretar que o projeto político-pedagógico da escola é um lugar de Gestão Democrática, assim como os conselhos escolares ou equivalentes, que seriam exemplos de instâncias de Gestão Democrática. Tem-se, neste caso, os Conselhos e Fóruns de educação, Conselho Escolar, Grêmio Estudantil, associações de pais, associações sindicais, entre outros. Também são exemplos de práticas de gestão democrática todo tipo de eleição em unidades educativas — da eleição de diretores à eleição do Grêmio Estudantil —, reuniões pedagógicas, conselhos de classe, assembleias deliberativas e/ou de prestação de contas, etc.

As políticas não são produtos construídos para serem consumidos em determinado espaço, política não é um texto produzido pelo governo a ser implementado pela escola, ela é marcada por sentidos políticos de formação da própria humanidade. Nessa perspectiva, não é potente compreender os estudos da gestão como um braço da política, essa visão [...] pode fragilizar a gestão escolar ao rechaçar a potencialidade da produção de política pela própria escola (ABDIAN; ANDRADE; PARRO, 2017, p. 738).

Portanto, as práticas de Gestão Escolar são capazes de criar, fixar e fortalecer realidades e interpretações idiossincráticas sobre as políticas educacionais. Elas não são um mero repasse, mas adquirem ‘vida própria’ no contexto cotidiano, contribuindo para o estabelecimento de marcos de interpretação que podem colaborar em uma epistemologia do campo das políticas, pois “o conhecimento científico é provisório, jamais acabado ou definitivo. É sempre tributário de um pano de fundo ideológico, religioso, econômico, político e histórico” (TESSER, 1994, p. 92).

Aqui parece residir mais um elemento para discussão da gestão democrática como matriz de interpretação para a epistemologia das Políticas Educacionais: o cotidiano

escolar como espaço de construção, atualização, ressignificação e, por vezes, contradição da própria norma.

Mesmo quando muitos atores do contexto da prática escolar dizem que as políticas são produtos que vêm de fora, do governo, eles negociam e fazem as suas próprias propostas políticas, e mesmo muitos governantes sinalizando que produzem políticas livre[s] de influência de vários espaços tempos, isso não acontece. Na produção de políticas de gestão há um fluxo contínuo de negociações entre os sentidos políticos da ação humana (ABDIAN; ANDRADE; PARRO, 2017, p. 740).

Mas, quais seriam os consensos em torno das práticas imprescindíveis para a materialização da Gestão Democrática? Parece adequada a compreensão de que a prática material da Gestão Democrática implica em: autonomia, livre organização dos segmentos, grupos engajados e ampliados, participação qualificada em pautas decisórias, transparência e descentralização nas/das decisões.

Para que a Gestão Democrática receba contornos práticos e mensuráveis, parece pertinente que o princípio se firme “como espaço de deliberação coletiva (estudantes, funcionários, professores, pais ou responsáveis)” (DOURADO; AMARAL, 2011, p. 303) e que o princípio da democracia seja consolidado “como base para a melhoria da qualidade da educação e aprimoramento das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação/ensino” (DOURADO; AMARAL, 2011, p. 303).

O entendimento do princípio de Gestão Democrática, ou de todos os lugares e práticas nele implicados, bem como o alcance de suas ações, não são padronizados ou consensuais. Os textos legais e a bibliografia acerca do tema podem apresentar diferenças significativas em relação aos meandros do conceito, aos mecanismos previstos e ao alcance e amplitude das ações estipuladas, principalmente em razão da grande “variedade nas políticas e na legislação dos sistemas de ensino, que regulamentam a matéria, [o que] resulta em uma diversidade de experiências no âmbito da democratização do ensino” (OLIVEIRA; CAMARGO; GOUVEIA; CRUZ, 2009, p. 150), justificando a necessidade de constante monitoramento e assegurando ao tema uma fonte quase inesgotável de possibilidades de pesquisa.

São, portanto, as práticas cotidianas que dão forma a uma gestão supostamente democrática em cada rede, sistema ou unidade educativa, pois “o saber sobre a política e a

democracia se constrói, em última instância, na própria prática social” (PARO, 2001, p. 39). Nessa perspectiva, parece adequado compreender que a Gestão Democrática “somente tem força quando penetra e transforma as relações sociais concretas. E isso demanda colocar a democracia em ação, vale dizer, para além do princípio, implica considerá-la como procedimento” (SOUZA, 2019, p. 273-274). É no cotidiano cambiante e contextual de escolas e redes de ensino que ocorre, ou não, a materialização do princípio em questão.

Apesar da discussão sobre o princípio da Gestão Democrática do ensino público ainda estar bastante calcada na retórica e na retomada constante do conceito que envolve o princípio, é possível descrever concretamente indicativos para as práticas materializáveis de Gestão Democrática.

De tal modo, a Gestão Democrática pode ser caracterizada como um mecanismo que materializa-se a partir de três dimensões: a) a presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios (que implica na livre organização dos sujeitos e segmentos envolvidos no processo educativo, garantindo sua participação efetiva); b) o respeito pela comunidade escolar, seus sujeitos e processos (autonomia, descentralização e valorização dos profissionais da educação); c) o controle social (transparência e eficiência em relação às ações e aos recursos).

## Considerações Finais

Os resultados de uma pesquisa científica são sempre provisórios e contribuem para a continuidade das discussões acerca do tema e para a manutenção do espírito semovente do pesquisador. Compreende-se, pois, que a pesquisa faz, em algum momento/movimento, avançar ideias sobre o assunto em pauta.

No texto em tela, os movimentos de pesquisa ocorreram em razão do seguinte objetivo: ensaiar aproximações entre os indicadores que a literatura costuma apontar como componentes do princípio da Gestão Democrática enquanto possíveis matrizes para interpretação epistemológica de Políticas Educacionais. Portanto, o que se procurou debater, minimamente, foi a possibilidade dos indicadores produzidos e acordados, no que se refere ao conceito de Gestão Democrática, servirem de matriz para interpretações epistemológicas na configuração do campo das políticas educacionais.

Ao se escrutinar minimamente o conceito e a prática do princípio de Gestão Democrática, é instaurada uma possibilidade de diálogo com a epistemologia das políticas

educacionais enquanto perspectiva ampliada, bem como um potencial balizamento para a leitura de ações de políticas educacionais através das definições do princípio.

A revisão de literatura realizada, indica que o princípio da gestão democrática pode ser caracterizado como construção histórica, processual e multidimensional. Porém, o princípio apresenta alguns termos ou definições de consenso: diálogo, autonomia, coletividade, participação e cidadania. Assim, se por um lado a Gestão Democrática reforça a fluidez do campo das políticas, por outro lado indica que, se descoladas do cotidiano onde são ressignificadas — através, entre outros movimentos, da Gestão Democrática —, as Políticas Educacionais perdem legitimidade e potencial para analisar a realidade material da educação. Nessa direção, a Gestão Democrática não é apenas uma ‘parte’ das Políticas Educacionais, estando a elas subordinada, mas matéria viva através da qual as políticas ganham sentido e singularidade.

Desta feita, as definições que assinalam a Gestão Democrática seriam, por consequência, potenciais balizas epistemológicas para a leitura de ações de Política Educacional. Portanto, uma ação de Política Educacional que se alinha à Gestão Democrática e a potencializa é uma política que, entre outros movimentos, amplifica fóruns e qualifica/aprofunda a participação, instaura processos efetivamente dialógicos e abertos, cultiva e incentiva a autonomia e a coletividade e garante, por fim, a cidadania.

Por fim, é mister sublinhar que, no que diz respeito aos lugares e práticas da Gestão Democrática, é possível identificar, em um primeiro momento, três dimensões: a *participação*, através da presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios; a *autonomia*, consubstanciada pelo respeito para com a comunidade escolar, seus sujeitos; e *os processos e a transparência* através do controle social. Essas três dimensões garantem à Gestão democrática um sentido cidadão, de exercício da cidadania através do cotidiano de redes, sistemas de ensino e unidades escolares.

Como síntese provisória, é possível indicar que a pretensa matriz epistemológica que caracteriza o princípio da Gestão Democrática é constituída inequivocamente pela multidimensionalidade. Porém, também é inequívoco afirmar que tal condição envolve processos que consideram práticas como eleições, fortalecem espaços como conselhos e se pautam por marcas que consideram o diálogo, a participação e a autonomia, tendo a cidadania como horizonte referenciado.

## Referências

ABDIAN, Graziela Zambão; ANDRADE, Éderson; PARRO, Ana Lúcia Garcia. Sentidos de política e/de gestão nas pesquisas sobre a escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 727-742, set. 2017.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2002, p. 69-88.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10/06/2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 9.394**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 10/07/2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 10/07/2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração Pública**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DOURADO, Luiz F.; AMARAL, Nelson C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 285-315.

FERREIRA, Naura S. C. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2008.

GOMES, Alfredo M. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011.

LIMA, Licínio C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa. **Gestão democrática na e da educação**: concepções e vivências. Porto Alegre. EDURGS, 2006.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, jun. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782018230034>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

\_\_\_\_\_. A pesquisa sobre Política Educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 33, jan. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698173480>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

MARQUES, Luciana Rosa. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 507-526, out./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. A formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1175-1194, dez. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000400014>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

OLIVEIRA, João Ferreira de; CAMARGO, Rubens Barbosa de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; CRUZ, Rosana Evangelista da. Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 149-162, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. As mudanças nas formas de gestão escolar no contexto da nova gestão pública no Brasil e em Portugal. **Educar em Revista**. Curitiba, v. 35, n. 74, p. 213-232, abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.62581>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4ª. ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PAZ, Ana Célia de Oliveira; SENHORAS, Elói Martins. **Campo de Estudos sobre Gestão Democrática Escolar no Brasil**. Boa Vista: EdUFRR, 2018 - Coleção Comunicação & Políticas Públicas. 84p.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha; NARDI, Elton Luiz. Bases normativas e condições político-institucionais da gestão democrática em sistemas municipais de ensino do estado do Piauí. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 98, p. 7-31, mar. 2018 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601149>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

SAVIANI, Dermeval. Epistemologias da política educacional: algumas precisões conceituais. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 2, p. 1-5, 2017.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; FERRETTI, Celso João. **O institucional, a organização e a cultura da escola**. São Paulo: Xamã, 2004.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 25, n. 03, p. 123-140, dez. 2009.

\_\_\_\_\_. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014, p. 361-362.

\_\_\_\_\_. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271-290, jun. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601470>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

TESSER, Gelson João. Principais linhas epistemológicas contemporâneas. **Educação em Revista**, Curitiba, n. 10, p. 91-98, dez. 1994.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Liderança e gestão democrática na educação pública brasileira. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 13, n. 1, p. 11-25, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14244/198271993175>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

**Submetido em 21/07/2019**

**Aprovado em 05/11/2019**

Licença *Creative Commons* – Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)