

## A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO UM ELEMENTO CONSTITUTIVO NO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO HUMANA: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA NA ESCOLA

**DEMOCRATIC MANAGEMENT AS A CONSTITUTIVE ELEMENT IN THE HUMAN EMANCIPATION  
PROCESS: PARTICIPATION AND AUTONOMY IMPORTANCE IN THE SCHOOL**

Mary Sylvia Miguel Falcão<sup>1</sup>  
Caroline Lobo Santos de Queiroz<sup>2</sup>  
Gilson Armindo Domingos<sup>3</sup>  
Veridiane Cristina Benato<sup>4</sup>

### Resumo

A gestão democrática, compreendida como instrumento no processo de emancipação humana, leva necessariamente a discutir a importância da participação e autonomia como exercício cotidiano na democratização da escola. Contribui para essa análise entender seus conceitos, princípios e suas contribuições para a emancipação dos sujeitos, bem como a participação como seu conceito constitutivo. Para empreender o desenvolvimento da pesquisa, buscou-se a abordagem qualitativa de cunho bibliográfico. Observou-se a importância de fundamentar as práticas de gestão no exercício do engajamento político e autônomo na gestão escolar, compreendendo essa ação como condição para emancipação dos sujeitos da escola, estabelecendo uma interlocução possível na organização escolar para a formação dos sujeitos pela prática da liberdade. Com base nas inferências, podemos concluir que a gestão democrática na escola é um mecanismo de extrema importância no sentido de dar voz ao indivíduo, uma vez que os elementos evidenciados contribuem para reafirmar a gestão como espaço do exercício democrático na radicalização da democracia.

**Palavras-chave:** Gestão escolar; Política educacional; Educação popular; Democratização.

---

**Artigo Original:** Recebido em 30/07/2022 – Aprovado em 12/09/2022 – Publicado em 20/12/2022

<sup>1</sup> Graduada em Pedagogia, Mestra em Educação: História, Política e Sociedade, Doutora em Educação, Integra o grupo de pesquisa Universidade – Escola (GPEUE/UFPR), Professora da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, Programa Pós Graduação em Rede Nacional em Ciências Ambientais UFPR Litoral, Paranaguá/PR, Brasil. *e-mail:* [mayfalcai@gmail.com](mailto:mayfalcai@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5219-3586> (*autora correspondente*)

<sup>2</sup> Graduada em Pedagogia, Especialista em Gestão e Processos em Educação, Diversidade e Inclusão, Mestranda em Educação, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR, Brasil. *e-mail:* [carolinelobosantosdequeiroz@gmail.com](mailto:carolinelobosantosdequeiroz@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3632-7211>

<sup>3</sup> Graduada em Letras, Especialista em Gestão e Processos em Educação, Diversidade e Inclusão, Mestra em Educação, Prof de Língua Portuguesa, Integra o GPEUE, Curitiba/PR, Brasil. *e-mail:* [gilsondomingos743@gmail.com](mailto:gilsondomingos743@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7739-4170>

<sup>4</sup> Bacharel em Humanidades, Licenciado em Pedagogia, Mestre em Antropologia Social, Doutorando em Educação pela UFPR. Secretaria Estadual de Educação do Paraná, Curitiba/PR, Brasil. *e-mail:* [veri01benatto@gmail.com](mailto:veri01benatto@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2233-0572>

**Abstract**

*Democratic Management, understood as an instrument in the human emancipation process, necessarily leads to discussing the participation and autonomy importance as a daily exercise in the school democratization. It contributes to this analysis to understand the democratic management concepts and principles, and its contributions to the people emancipation, as well as participation as its constitutive concept. To undertake the development of the research, a qualitative approach was sought, with a bibliographic nature. The importance of basing management practices on the exercise of political and autonomous participation in school management was observed, understanding this action as a condition for the emancipation of the school subjects, establishing a possible dialogue in the school organization for the formation of its people through freedom practice. Based on the inferences, we can conclude that school democratic management is an extremely important mechanism in the sense of giving voice to the individual, since in the evidenced elements they contribute to reaffirming management as a space for democratic exercise in the radicalization of democracy.*

**Keywords:** School management; Educational policies; Popular education; Democratization.

## 1 Introdução

A gestão democrática, compreendida como instrumento no processo de emancipação humana, leva necessariamente a discutir a importância da participação e autonomia como exercício cotidiano na democratização da escola. Contribui para essa análise entender os conceitos e princípios da gestão democrática e suas contribuições para a emancipação dos seus sujeitos, bem como a participação como seu conceito constitutivo. Para empreender o desenvolvimento da pesquisa buscou-se a abordagem qualitativa de cunho bibliográfico. A fundamentação teórica foi constituída com base em autores como Paulo Freire, Vitor Paro, Miguel Arroyo, Licínio Lima, entre outros. Considerou-se a importância de fundamentar as práticas de gestão nas escolas no exercício do engajamento político e autônomo na gestão escolar, compreendendo essa ação como condição para emancipação dos indivíduos, estabelecendo uma interlocução possível na organização da escola e na formação dos sujeitos pela prática da liberdade. Com base nas inferências, pôde-se concluir que a gestão democrática na escola é um mecanismo de extrema importância no sentido de dar voz ao indivíduo, uma vez que os elementos evidenciados contribuem para reafirmar a gestão como espaço do exercício democrático na radicalização da democracia.

Compreendendo que as práticas de gestão na escola devem ter como fundamento a participação e a autonomia escolar, como princípio da gestão democrática, observa-se que as formas que ela se manifesta atualmente estão definidas por uma concepção de Estado, tratada em separado das instâncias civis da sociedade (PARO, 2005; MARTINS, 2002; KRAWCZYK, 2005; AZANHA, 1995; LIMA, 2001; FREIRE, 1983; 2000; 2002). Nessa linha de análise, Maria da Glória Gohn (2003, p. 57) afirma que a principal característica da participação social

---

é marcada pela “tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado.”

Nesse caso, a gestão da escola se evidencia pelas práticas “hierárquicas que sob a forma paternalista ou autoritária tem sido hegemônica na condução da coisa pública” (CURY, 2000, p. 54). A escola deve se acomodar a um tipo de autonomia e participação, que embora tenha suas limitações na legislação, não tocam na questão central da gestão escolar, qual seja: as decisões relacionadas à partilha de poder no âmbito da escola. É inegável que a centralidade da gestão escolar se encontra atualmente permeada por concepções de participação e autonomia, que naturalizam na escola a busca pela “eficiência” como a única via possível para que atinjam o patamar de “qualidade”, que é esperado delas. A pretensão, o modo objetivo e automático como se busca essa eficiência, entretanto é estéril, porque se realiza na prática escolar de formas altamente diversificadas e muitas vezes incompatíveis (PÉREZ GÓMEZ, 2001).

Entretanto, a gestão da escola entendida como ação dos sujeitos sobre sua realidade é a condição essencial para o processo da sua humanização, que será dada no processo do trabalho pedagógico com base nas relações, que permitem aos sujeitos nela envolvidos a autoria da criação, recriação e das decisões e lhes conferem a consciência do inacabamento (FREIRE, 1999). Segundo o autor, essa condição leva homens e mulheres a transcender o domínio da pura necessidade ou do meramente biológico. Ou seja, é a capacidade de transformar a realidade da escola, produzindo valores resultantes do cruzamento de diversas culturas (PERÉZ GÓMEZ, 2001).

Nesse processo, os sujeitos se tornam capazes de ascender como seres situados e datados (FREIRE, 1999; MARX, 1996). Para Freire (2002), a condição para a humanização do indivíduo está na defesa intransigente da liberdade e da participação livre e crítica dos indivíduos sobre o mundo. Portanto, “[...] é no domínio da decisão, da avaliação, da liberdade, da ruptura, da opção que se instaura a necessidade ética.” (FREIRE, 2002, p. 20) do ser humano, que tem nas práticas de gestão um dos seus elementos estruturadores.

Para a compreensão, o trabalho organizou-se em três momentos: no primeiro, aborda a gestão democrática como um conceito histórico a partir do qual ela pode ser compreendida como lugar de disputa pela democratização da escola; no segundo, trata das relações de disputas de classes na educação e os conflitos produzidos entre as concepções na gestão escolar; no terceiro tópico, expõe a importância da participação na escola como elemento constitutivo da gestão democrática.

## 2 Gestão democrática e emancipação humana como construto histórico

Ao iniciar a análise do termo gestão, pode-se considerar em sentido geral que “a administração escolar é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”<sup>i</sup> (PARO, 2005, p. 19). Assim, a gestão da escola se configura inicialmente como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o indivíduo é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos, pois somente ele é capaz de ascender à natureza (PARO, 2005). A gestão democrática entendida com base nesse conceito não se dá de forma isolada ou no vazio. Ela vem de uma construção histórica que tem por característica a coordenação do esforço humano coletivo (PARO, 2005).

Nessa perspectiva conceitual, a gestão concebe a educação como meio para humanizar meninos e meninas por meio dos princípios democráticos. Nesse caráter, ela se propõe a uma educação a serviço de um fim educacional e não se presta a ser um objeto.

Assim, o alerta dado por Paro (2005, p 25) é válido para que, “[...] toda vez que se verifica uma dominação sobre o homem, degradasse-lhes sua condição de humano para a condição de coisa.” Diante de tais afirmações, a gestão da escola assume a importância nas disputas na arena da sociedade civil. Como afirma Gramsci (1978), o indivíduo constrói sua liberdade à medida que os processos sociais sejam frutos de escolhas coletivas e conscientes, diferenciando-se dos processos naturais instintivos e superando os procedimentos sociais alienados, nos quais aquilo que é social e, portanto, criado pelos próprios seres humanos, ganha força material.

A gestão democrática aqui é compreendida como um processo humano, que traduz a ideia de que os sujeitos nela envolvidos são capazes de fazer escolhas, as quais são fruto da vontade humana e só existe como tal porque os que dele participam têm a capacidade de se projetar sobre a natureza e de transformá-la, transformando a si mesmo. Isso porque “o homem não entra em relação com a natureza simplesmente pelo fato de ser ele mesmo natureza, mas ativamente, por meio do trabalho e da técnica” (GRAMSCI, 1978, p. 39). Portanto, a gestão democrática de que se fala “[...] é uma relação de trabalho do qual a participação no processo de decisão implica num ato de ‘ingerência’ sobre as decisões, e não a atitude do espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar” (LIMA, 2001, p. 33, grifo do autor).

A ação consciente da comunidade escolar sobre sua realidade é a condição essencial para sua humanização e se dá com base na capacidade dos sujeitos de intervir na gestão por

meio de espaços que lhes permitam a autoria da criação, recriação e das decisões que dinamizam o seu mundo e lhe conferem, segundo Freire (2002), a consciência do inacabamento. Para esse autor, a condição para a humanização do indivíduo está na defesa intransigente da liberdade e da participação livre e crítica dos sujeitos sobre o mundo. Portanto, segundo Freire (2002, p. 20), “[...] é no domínio da decisão, da avaliação, da liberdade, da ruptura, da opção que se instaura a necessidade ética [do ser humano].”

Assim, ao atribuir valor a esse ato evidencia-se a capacidade humana de transcender a natureza como ser ético (FREIRE, 1999, 2002; MARX, 1996; PARO, 2005). Nesse sentido, tem-se a capacidade de modificar a condição de vida que, em última instância, é a “[...] reforma da natureza, dessa natureza que nos faz necessitados e indigentes, reforma em sentido tal que as necessidades ficam passíveis de ser anuladas e deixam de ser problema para a sua satisfação” (ORTEGA Y GASSET, 1963, p. 14).

Lima (2001) reafirma o princípio freiriano da gestão tomada como uma prática social, que tem como horizonte a democracia radical, a qual não acomoda de modo algum atos de ingerência ou sectarismos militantes, os quais tomam o outro como súditos dos interesses de uma política ou da ação do Estado, constituindo-se em “democracia governante” (LIMA, 2002, p. 32). Para tanto, é necessário dar voz aos sujeitos pela via da participação convertida em responsabilidade social e política.

Com efeito, a gestão escolar como um construto histórico, em última instância, é também um espaço de disputa para a democratização da escola. Nessa relação de confrontos, os conflitos produzidos entre as concepções de educação e gestão escolar aparecem mistificados no dia a dia como parte da estratégia dirigente de sobrepor os interesses privados em detrimento dos coletivos. Essa combinação de força e consenso acaba por “colonizar”, no cotidiano escolar, concepções de gestão também mistificadas sobre o conceito de gestão democrática (FALCÃO, 2011).

O termo gestão apresenta um duplo sentido definido pela correlação de forças em jogo na sociedade. A gestão escolar em si está fortemente condicionada às relações históricas determinadas, sendo assim, ela tem por função atender os interesses dos diversos grupos sociais. Desse modo, pode-se ver que a gestão é entendida como “produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos” (PARO, 2005, p. 18).

Há que se considerar que o termo “gestão democrática” resulta das ideias, dos valores que dão sentido e forma ao modo de pensar e agir que organiza a sociedade. A produção das

ideias, nesse contexto, embasa-se nas diversas compreensões sobre o papel do Estado, da política, bem como da gestão escolar, que determina as práticas sociais advindas dela. É preponderante que se estabeleça os princípios que contribuem para elaborar uma educação que eleve a consciência crítica dos seus sujeitos em nível superestrutural, sendo que “[...] não é possível transitar da ‘consciência ingênua’ para o processo de ‘conscientização’ e para o exercício da ‘consciência crítica’ a não ser pela experiência da crítica [fundamentada pela] verdadeira participação” (LIMA, 2002, p. 32, grifos do autor).

Pensar a gestão democrática nessa lógica contribui fundamentalmente para o seu caráter humanizador. Isso porque a gestão viabiliza as condições necessárias para se “opor à opressão, à barbárie e à violência” (FREIRE, 2001, p. 136), constituindo-se na busca da emancipação dos sujeitos históricos e na possibilidade de democratização da sociedade. Pois, é “[...]impossível atravessar a estrada do aprendizado da democracia, de como fazer democracia sem confrontar o basismo e elitismo, expressões das nossas tradições autoritárias” (FREIRE, 2001, p. 136). De acordo com ele, estamos ainda no processo de aprender como fazer democracia, o que passa pela luta contra todas as expressões do autoritarismo presentes na sociedade brasileira.

Na atualidade, a gestão escolar assume a característica de gerência, ou seja, o controle sobre o trabalho alheio, próprio da sociedade capitalista. Nessa concepção, a administração (ou gestão) assume um sentido único, no qual as decisões não são partilhadas. Portanto, a coordenação dos meios para se atingir determinados fins é feita de modo atomizado; cada participante nessa organização tem uma função específica, coordenada ou gerenciada, de modo que os meios se tornam mais importantes que os fins, proporcionando o funcionamento harmônico do sistema. Essa concepção carrega em si a fragmentação do trabalho escolar, impedindo que os sujeitos tenham a visão da escola como totalidade (PARO, 2005).

Entretanto, Arroyo (2008) afirma que somente a radicalidade no exercício da participação como fundamento da gestão democrática pode se contrapor às tradicionais formas privatistas e patrimonialistas do controle do poder na sociedade e no Estado. A defesa da gestão democrática tem por objetivo desestabilizar as estruturas tradicionais e estabelecer um confronto no campo do poder, que se estende ao interior das escolas e ao sistema escolar.

## 2.1 As lutas pela democratização da gestão da escola na radicalização do exercício da democracia

A gestão democrática adentra as escolas brasileiras como fruto da luta dos movimentos no processo de redemocratização do país. Essa disputa reflete o jogo de poder que delimitou as relações sociais em determinado momento histórico. Gil (2007, p. 8), em seus estudos sobre Pierre Rosanvallon, afirma que a democracia é nesse caso definida “[...] como um conjunto de conflitos, de negociações, de interpretações ligadas à elaboração das regras da vida coletiva; como produção de uma linguagem adequada à experiência, capaz de descrever e de se impor a ela.”

No Brasil, a disputa em torno da gestão democrática deu-se na elaboração da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que em seu capítulo dedicado à Educação, estabeleceu a gestão democrática como um dos princípios orientadores na organização dos sistemas de ensino público para a igualdade de condições de acesso à escola e garantia de padrão de qualidade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96 (BRASIL, 1996) regulamenta a gestão democrática da escola, estabelecendo orientações para a organização do espaço físico, trabalho pedagógico e a participação da comunidade escolar e a integração entre escola e comunidade. (FONSECA; OLIVEIRA; TOSHI, 2003).

No processo de desenvolvimento da educação brasileira, a gestão democrática como princípio educacional para as escolas públicas integrou a estrutura da Constituição Federal de 1988<sup>ii</sup>, posteriormente ela foi reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96<sup>iii</sup> e pelo Plano Nacional de Educação aprovado e sancionado em janeiro de 2001, Lei n. 10.172<sup>iv</sup> (BRASIL, 2001). A introdução da gestão democrática na CF de 1988 estava, num primeiro momento, comprometida com a luta da sociedade civil, que demandava uma nova forma de gestão nas escolas e fazia parte do objetivo de democratização da sociedade brasileira. De acordo com Celina Souza (2001, p. 1),

A sociedade civil passou a ter maior inserção na vida política, ganhando mobilidade e participação junto às instituições públicas. A cidadania teve uma expressiva expansão com a Constituição de 1988, pois, além dos direitos políticos, civis e sociais, foram incluídos direitos coletivos e direitos difusos.

Ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (Art. 204), a Constituição Federal (CF) institui, no âmbito das políticas

---

públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

Examinando o princípio da gestão democrática, construído no texto da CF de 1988, Rubens Camargo e Thereza Adrião (2003) destacam, como um primeiro ponto, o ineditismo da gestão democrática como princípio da educação nacional em um texto constitucional. Segundo os autores, nenhuma Constituição Federal anterior fez menção a esse princípio. Esse fato se deu em razão da disputa travada pela sociedade organizada que, reunida no Fórum de Defesa da Educação Pública, garantiu, no documento, a afirmação do princípio da “gestão democrática do ensino público na forma da lei” (art. 206, inciso VI). E porque a gestão democrática contém o princípio da participação da sociedade, a Constituição estendeu aos municípios o direito de organizarem, também, seus sistemas de ensino, com autonomia e em regime de colaboração entre si, com os estados e com a União (art. 211). Esses dispositivos constitucionais traduzem uma concepção de educação emancipadora, com fundamento no exercício efetivo da cidadania (CAMARGO; ADRIÃO, 2003).

A nova Constituição buscava modificar também o cenário educativo, redefinindo novos compromissos com a educação entre as esferas de governo e estabelecendo a gestão democrática como princípio educativo. Camargo e Adrião (2003) lembram que o processo de elaboração dessa Constituição brasileira estava envolvido num clima de intensa movimentação política e social voltada à redemocratização do país. Segundo os autores,

A luta pelas liberdades democráticas; pela anistia ampla, geral e irrestrita; a luta contra a carestia; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento pela instalação de eleições diretas; a conquista da liberdade de organização partidária entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social configuraram um clima por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a própria organização do Estado. Perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que se elegeram a partir de 1982. (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 1).

Entendendo que os interesses que permearam o texto constitucional estiveram entrecortados por interesses diversos, as disputas em torno de um ideal de gestão democrática e os conflitos em torno desse conceito tomaram concretude na redação final na Constituição Federal de 1988, pois segundo Camargo e Adrião (2003, p. 3), a gestão democrática “adquiriu um conteúdo duplamente restritivo.”

Em primeiro lugar, o conceito de público foi acrescentando ao conceito de gestão democrática, excluindo, dessa forma, a extensão deste princípio ao ensino privado. Em segundo lugar, a expressão genérica “na forma da lei”, delegou sua exequibilidade à legislação complementar. Ou seja, a LDB e todas as demais expressões legais

incumbidas da regulamentação constitucional é que definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio. Dessa maneira, no texto aprovado, “*a gestão democrática do ensino público, na forma da lei*”, a manutenção da gestão democrática do ensino público ao mesmo tempo em que figurou como uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma derrota à medida que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização obstaculizada. (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 3, grifos dos autores).

Camargo e Adrião (2003) ressaltam que os conflitos no texto se deram em função dos interesses cartoriais do empresariado educacional, associados aos setores organizados da Igreja Católica, sendo que para esses, a ideia da gestão democrática contrariava “outros princípios constitucionais da livre iniciativa, da liberdade de aprender e ensinar e do pluralismo de ideias e instituições” (CAMARGO; ADRIÃO, 2003, p. 3), pois permitia a intervenção dos usuários nas unidades e redes de ensino privadas. Segundo Lisete Arelaro (2007, p. 900),

[...] esta limitação, que poderia ser entendida como ‘distração’, pelo caráter democratizante da Constituição, com claro incentivo à participação popular, representou, na verdade, um embate político em que o pensamento pedagógico conservador e privatista foi vitorioso. (ARELARO, 2007, p. 900 – grifos da autora).

Em que pesem os avanços conquistados pela CF de 1988, não se pode negar que nela a gestão democrática não alcançou os propósitos defendidos pelos movimentos sociais, que demandavam a ampliação na participação social nas esferas de decisão do Estado. Consequentemente, os desdobramentos da organização da educação no Brasil revelaram o recrudescimento das ideias de participação, de modo que em 1996 com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394) outras importantes discussões e espaços democráticos também foram excluídos do seu texto.

Como expressão do contraditório, as disputas foram encampadas por diversos agentes políticos, ora se diferenciando, ora se inter-relacionando. De modo que as diferentes formas de entender a descentralização do poder fez com que projetos distintos fossem tomados por iguais, resultando numa ambiguidade que se transformou em práticas de gestão também ambíguas nas escolas, as quais não perderam o cerne centralizador. Essas propostas foram incluídas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no artigo 12, de modo que ficou estabelecida a gestão democrática na forma da lei (FALCÃO, 2011).

Embora as lutas pela democratização ganhassem expressiva adesão social, vale lembrar que nesse momento a educação foi permeada por projetos distintos de democratização da educação. Se por um lado, o governo de plantão tinha como objetivo a descentralização do sistema, por outro, os educadores tinham como objetivo a descentralização da gestão e sua

---

construção de forma horizontal, socializando as decisões, o acesso e a permanência dos alunos na escola.

Arroyo alerta que o debate em torno da participação e da autonomia como constitutivos da gestão democrática não seja despolitizado por análises, que não compreendam a gestão da escola no debate mais amplo da conformação de estado de direito, da constituição do público como um espaço de direitos, de uma cultura de política pública de direitos (ARROYO, 2008). Para o autor, a gestão democrática da escola propõe como horizonte,

[...] reinventar outras funções para a escola, para o sistema educacional e para a docência. [...] A radicalidade política da defesa da gestão democrática nasce atrelada a tensões sociais e políticas; quando delas se distancia, despolitiza-se e se torna gestão técnica e rotineira da máquina escolar. (ARROYO, 2008, p. 43).

Embora essas lutas tenham avançado no campo político, segundo Arroyo (2008, p. 45), “as normas sobre a gestão democrática não são neutras, trazem embutidas concepções de poder, de sociedade de democracia e de função social da escola frequentemente opostas às concepções que inspiraram a radicalidade da política em sua defesa.” Por outro lado, a participação e autonomia são compreendidas como um importante mecanismo democrático, que na escola deve ser tratado com relevância.

A participação e a autonomia da escola são práticas democráticas oriundas das lutas sociais no enfrentamento aos desmandos de gestão de governos conservadores. Elas se deram ao longo da história e promoveram diversas conquistas sociais. Tanto a educação quanto a gestão escolar foram demandadas pela sociedade com vistas a promover a democratização nos espaços escolares, entretanto esses avanços, embora tenham sido circunscritos na Constituição de 1988, demonstraram que somente uma práxis democrática é capaz de sedimentar os princípios democráticos que venham a modificar as relações de poder hegemônicas na escola. Ou seja, a pura existência de dispositivos jurídicos legais de participação existentes nela não criam condições objetivas para que os sujeitos se apropriem dos valores democráticos que levam à emancipação.

## 2.2 A participação e a autonomia como princípios da gestão democrática

Em que pesem, as relações de decisão nas sociedades modernas e as formas de participação estão fundadas nos modelos políticos e econômicos que as sustentam (SILVA, 2003). Analisar a participação leva a pensar como é compreendida no jogo democrático de dois modos distintos: o da democracia pluralista<sup>v</sup> – que se dá por escolha institucional para se chegar

a decisões por meio do voto ou democracia representativa – e pela democracia direta ou participativa, que inova em ampliar os espaços de atuação ao propor formas de autogestão. Entretanto, afirma Silva (2003, p. 20) que essas práticas não rompem necessariamente com a noção dominante de que a política deve ser exclusividade dos “especialistas” e de que “a participação das camadas populares deve se dar na medida em que forem ‘educadas’ de modo a não oferecer riscos ao poder hegemônico.” Ou seja, a participação numa sociedade de classes é regulada de modo a produzir as formas de participação aos sujeitos.

De acordo com Pérez Gómez (2001), “aqueles que controlam os recursos econômicos da sociedade têm o poder de definir a verdade”, assim como as formas de participação que vão se institucionalizando e definem por si “como” e “quando” as pessoas podem partilhar dessa verdade para que ela se reafirme permanentemente (ELIOT, 1986 apud PÉREZ GÓMEZ, 2001, p. 140).

Ao delimitar o campo de atuação ou participação dos sujeitos, o projeto hegemônico não considera as várias culturas que se cruzam nos campos distintos da educação. A finalidade desse projeto é garantir a organização da escola em acordo com o modo de reprodução capitalista. Entretanto, essa forma cria no campo social modos de resistência à nova ordem estabelecida.

No processo democrático, a participação é condição fundamental para a constituição do processo da gestão democrática. Mas, como condição para a superação formal da participação outorgada (ROSENFIELD, 2011, p. 35) é necessário que esteja voltada à promoção da autonomia das escolas e isso implica o livre direito das escolhas no ambiente escolar (PARO, 1992). Entretanto, somente reconhecer esses elementos não resolve a questão da participação, é preciso ter presente a necessidade da atuação da população na escola, que envolve “uma educação para a decisão para a responsabilidade social e política” (LIMA, 2001, p. 32) a ser construída no ambiente escolar. Logo, isso implica levar a comunidade a participar efetivamente da gestão da escola, de modo a que essa ganhe autonomia nas suas escolhas, de forma que elas representem o interesse dos seus sujeitos em contraposição aos dos dominantes, representados pelo Estado. Isso ocorrerá “na medida em que aqueles que mais se beneficiarão de uma democratização da escola puderem participarativamente das decisões que dizem respeito a seus objetivos e às formas de alcançá-los” (PARO, 1992, p. 40).

Partindo dessa premissa, discutir a participação na gestão da escola remete necessariamente pensar que a educação pode e deve produzir suas práticas de gestão a serviço

---

da decisão, transformação do mundo e inserção crítica nele, numa clara relação de disputa com o projeto de destruição impetrado sobre as camadas populares. É a disputa contra a imobilização, permanência possível das estruturas injustas e acomodação dos seres humanos à realidade tida como intocável (FREIRE, 2000, p. 58). Nesse sentido, a participação deve ser examinada conceitualmente para desmistificar os tipos de práticas de gestão que se manifestam no cotidiano escolar com feições democráticas.

Lembrando com Cury (2000, p. 54), que “a gestão da escola se evidencia por meio de práticas hierárquicas, sob a forma paternalista ou autoritária e conduzem de forma hegemônica a coisa pública”. No entanto, a gestão democrática pode ser lida em contraste a esse tipo de participação formal, que dissimula as relações de poder que perpassam o cotidiano da escola.

Para Vitor Paro (2005), as formas de participação são conceitos e apresentam um duplo sentido definido em acordo com o projeto político e social do qual elas são orgânicas. Esses conceitos estão fortemente condicionados a relações históricas determinadas; sendo que o tipo de envolvimento tem por função atender os interesses dos diversos grupos sociais, dependendo da correlação de forças que se estabelecem em determinados momentos históricos, que marcam as formas de pensar e agir na gestão da escola, compreendendo-a como campo de disputa. Isso se dá na medida em que se consideram seus condicionantes epistemológicos, políticos e pedagógicos, advindos das correlações de forças que interferem diretamente no interior da escola (FALCÃO, 2011).

Com efeito, para desmistificar os tipos de participação que incidem no interior das escolas, parte-se do pressuposto de que eles devem se dar pelo exercício do diálogo, de modo que viabilize as condições necessárias para que sua gestão se dê pela prática da liberdade. Desse modo, buscam-se os princípios para elaborar uma educação que eleve a consciência dos seus sujeitos em nível superestrutural. Ou seja, não se pode sair do limite explicativo senão por um processo de conscientização, que não pressuponha o exercício da participação e a autonomia dos sujeitos e forme então a consciência. A gestão democrática é nesse sentido o campo das experiências concretas, no qual essas experiências travadas nos espaços de participação e autonomia podem se dar (LIMA, 2002).

Os conflitos produzidos, que advêm das formas pelas quais esses conceitos se manifestam nas escolas, estão ancorados nas concepções de educação em disputa. As definições de participação e gestão aparecem mistificadas no cotidiano escolar como parte da estratégia hegemônica de sobrepor os interesses privados em detrimento dos coletivos. Essas relações de

força e consenso acabam por “colonizar” no cotidiano escolar concepções de participação, também mistificadas em relação ao conceito de gestão democrática (FALCÃO, 2011). É preciso ter claro que a forma para compreender essas relações, que tencionam na gestão da escola, deve ser analisada considerando que a gestão pode vir a ser um importante mecanismo de transformação social, “[...] na medida em que for capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da atual sociedade de classes” (PARO, 2005, p. 101). Porém, quando não há uma percepção clara dos sujeitos sobre esses conceitos, a gestão fica particularizada pelos interesses da classe dominante, ela se converte num mecanismo de manutenção e reprodução das desigualdades sociais. De outro modo, vê-se que a participação na gestão da escola é uma prática elaborada por sujeitos éticos.

Nesse sentido, à luz do aparente contraditório, a defesa pela participação na escola se inscreve num contexto mais amplo da disputa política educacional, visando o controle da sociedade sobre as políticas educacionais do Estado. A gestão democrática, como dito por Arroyo (2008), vem se dando nas fronteiras das inconsistências teóricas, desencadeando do mesmo modo outras contradições ao conceito de participação que se misturam no contexto da escola. Sob as formas de dominação, esses conceitos vão se reconfigurando em novas práticas escolares, com base no limite explicativo que sujeitos da escola evidenciam nessa relação conceitual. Sobre isso Azanha (1995, p. 37) adverte:

Quem, no Brasil de hoje, teria a ousadia de colocar-se contra [a participação na] Escola ou de pôr em dúvida a conveniência de sua gestão democrática? Quem teria a temeridade de afirmar que a insistência na participação comunitária na vida da Escola pode ser em alguns casos, uma insensatez pedagógica? No entanto, não é difícil mostrar que, muitas vezes, essas palavras “sagradas” transformaram-se em meros slogans e não numa indicação de soluções. (AZANHA, 1995, p. 37, grifo dos autores).

Não por acaso, Freire (2000, p. 95) adverte que “nunca talvez se tenha feito tanto pela despolitização da educação quanto hoje.”

As ambiguidades presentes nesses conceitos passam a exercer grande influência e equívocos nas visões e ações dos sujeitos em relação à gestão da escola. Nessas circunstâncias, é importante analisar como eles assumem significados tão incongruentes. É oportuna a intervenção de estudiosos que analisam essas variações semânticas dos conceitos que visam a mistificar nas escolas novas concepções de gestão. Nesse sentido,

[...] segundo Arthur LOVEJOY – um eminent historiador da Filosofia –, a mentalidade de uma época é apreensível a partir de diversos caminhos. Um desses caminhos possíveis poderia iniciar-se pela identificação daquelas palavras que num determinado período aparecem como indispensáveis na discussão de certos

---

problemas. Essas palavras tornam-se “sagradas”, no dizer de LOVEJOY. Isso ocorre porque a palavra, por um ou mais de seus significados, “está de acordo com as crenças prevalecentes, com a escala de valores e com os gostos de uma determinada época”. Nessas condições, a análise dos usos das palavras sagradas de um determinado período permitiria a captação dos sentimentos e dos valores que se associaram a esses usos e que, por isso mesmo, impregnaram a mentalidade da época. (AZANHA, 1995, p. 37, grifo dos autores).

As imprecisões conceituais não por acaso são uma contraposição aos conceitos democráticos que visam a dinamizar as relações sociais. De modo superestrutural, as ideologias orgânicas tecem no cotidiano das escolas valores e concepções que fazem parte do conteúdo “sagrado” sobre o qual se ergue a cultura da escola, como bem demonstrou Azanha (1995), de modo que, na falta de uma visão crítica norteadora das práticas, conceitos análogos porém destoantes ganharam força material na gestão das escolas, alimentando uma nova forma de participação e autonomia escolar.

A participação compreendida como um importante mecanismo democrático na escola deve ser tratada com relevância. Haja vista que ela é um processo importante na instrumentalização das lutas pela democratização da educação, que se deram ao longo da história e promoveram diversas conquistas, no enfrentamento aos desmandos de gestão de governos opressores. Tanto a educação quanto a gestão escolar foram demandadas pela democratização nos seus espaços, esses avanços foram cravados na Constituição de 1988.

Todavia, somente uma práxis democrática é capaz de sedimentar os princípios democráticos, que venham modificar as relações de poder hegemônicas na escola. Ou seja, não basta a pura existência de dispositivos jurídicos legais de participação existentes nessas instituições. A desmistificação desse tipo de participação, que regula as ações dos sujeitos na escola, se dá por meio de valores democráticos que levam à emancipação.

### 2.3 A autonomia das escolas

Como forma de desmistificação, as novas expressões como a participação e autonomia foram ideologicamente se constituindo numa expressão de gestão democrática domesticada, é necessário observar que o conceito de autonomia definido por Paro (2001) é compreendido sob dois pontos inseparáveis: a autonomia pedagógica e a autonomia administrativa. A primeira pode ser entendida como expressão da liberdade, na qual os sujeitos escolares podem escolher a gestão, os conteúdos e métodos de modo a impossibilitar a rigidez no processo educativo que ponha em risco a imprevisibilidade do seu caráter pedagógico. Assim concebida, ela se expressa na criatividade dos sujeitos nela envolvidos – sejam alunos, professores e comunidade –, de

modo que resguarde a fruição de ações espontâneas dos que nela se submergem. Historicamente, a autonomia das escolas constitui um dos pontos fundamentais nas lutas dos educadores. São necessários espaços autônomos que garantam o desenvolvimento das capacidades de pensar, sentir e atuar.

No âmbito da escola, essas formas instrumentais de autonomia e participação – descentralização ou desconcentração – repercutem de modo fragmentado, confundindo as ações dos sujeitos, o que exigirá deles uma visão crítica dos condicionantes da gestão escolar. O combate a essas ideologias no campo da gestão pedagógica deve servir para instigar o exercício da participação e da autonomia que, de modo reflexivo, põe em xeque os objetivos meramente economicistas dessas políticas centralizadas.

Nesse sentido, a gestão democrática revela o seu caráter transformador na medida em que se propõe como um processo para a promoção da autonomia, no qual a liberdade é o fundamento. Portanto, a gestão democrática pressupõe uma participação, na qual cada “cidadão possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque, ainda que ‘abstratamente’ nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com consentimento dos governados)” (GRAMSCI, 1978a, p. 137).

Para tanto, entende-se que, diante de uma concepção de educação que visa à democracia, é a escola que necessariamente deve educar para a emancipação. Essa tarefa implica em compreender que as práticas de gestão democrática extrapolam os muros da escola, pois só na decisão é que se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia (FREIRE, 1996).

### **3 Considerações finais**

Compreende-se, portanto, que tanto as concepções de gestão democrática, participação e autonomia se situam na arena de disputa da sociedade civil, em torno dos projetos educacionais fundados na visão de mundo<sup>vi</sup> das classes fundamentais que se materializam nas escolas.

Compreende-se que a tentativa de estabelecer a gestão democrática nas escolas passa pela não compreensão dos limites que a participação e a autonomia representam, dando fôlego às formas de dominação que vinculam e sustentam as desigualdades nessas instituições. O modo como o projeto hegemônico vincula a participação nas escolas é expressão de um processo que contribui para a manutenção do domínio de classe, na medida em que ele atrela tanto a

participação quanto a autonomia em formas reguladoras dos seus interesses privados. Entretanto, concebe-se a escola como o lugar no qual essas expressões democráticas (participação e autonomia) podem se dar no seu cotidiano pela radicalização do exercício democrático. É fundamental que se estabeleçam as práticas de gestão no diálogo crítico como forma de educar os sujeitos para e na liberdade.

Como princípio da gestão democrática, a participação ativa dos sujeitos na elaboração e condução das ações do Estado diz respeito à construção e organização da vida coletiva, reforça a necessidade constante da vigilância e participação nos rumos da sociedade, como condição primeira para que sua produção econômica e cultural seja apropriada por todos como parte da consolidação de um estado de direito, próprio das sociedades democráticas.

Nesse sentido, fica evidente que há a necessidade de possibilitar um espaço de reflexão coletivo, contínuo e democraticamente construído numa perspectiva de socialização dos sujeitos, incluindo as diferentes condições de sua humanidade, dialogando nas suas dimensões. Como também há a necessidade de reconhecer que só se aprende democracia pelo exercício radical da participação nos espaços de gestão. Para dar sentido a essas práticas, a coordenação deve ter por objetivo direcionar a formação dos sujeitos numa visão de mundo necessária para a transformação social. Como espaço de disputa por uma educação emancipatória, a gestão deve orientar para uma educação que afirma nos sujeitos a consciência da provisoriação, do devir histórico.

## Referências

- ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.
- ARROYO, M. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade? In: CORREIA, B. C.; GARCIA, T. O. **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.
- AZANHA, J. M. P. Autonomia da escola, um reexame. In: BORGES, A. S. **A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública**. São Paulo: FDE, 1995. p. 37-46. (Ideias, 16).
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>
- BRASIL. **Lei nº 10.172/2001. Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério de Educação, 2001.

CAMARGO, R. B.; ADRIÃO, T. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os conselhos escolares. **Revista Chão de Escola, Sismmac**, Curitiba, v. 2, p. 1-10, out. 2003.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-61.

FALCÃO, M. S. M. Rousseau e a administração escolar: algumas apropriações. In: PARO, V. H. (Org.). **Administração escolar: à luz dos clássicos da pedagogia**. São Paulo: Xamã, 2011. p. 63-90.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F.; TOSHI, M. S. **As tendências da gestão na atual política educacional brasileira**. Trabalho apresentado no VI EPECO, Campo Grande, MS, 2003. 1 CD-ROM.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 15 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FREIRE, P. **Pedagogia da indignação**. Cartas Pedagógicas e Outros Escritos. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

FREIRE, P. **A educação na cidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GIL, J. **Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do Fundef, no âmbito da União**. 2007. 229 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003. (Questões da Nossa Época, 84).

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KRAWCZYK, N. R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005.

LIMA, L. C. **Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. Colóquio Internacional Paulo Freire, Recife, Pernambuco, 2001. Disponível em: <<http://www.paulofreire.ce.ufpb.br/paulofreire/Files/seminarios/arq05.pdf>>

LIMA, L. C. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, A. M. **Autonomia da escola**: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. v. I. Livro primeiro. O processo de produção do capital. Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ORTEGA Y GASSET, J. **Meditação da técnica**. Rio de Janeiro: Livro Ibero-American, 1963.

---

PARO, V. H. Gestão da escola pública – a participação da comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 73, n. 1 74, p. 255-290, maio/ago. 1992.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

ROSENFIELD, C. L. **Autonomia outorgada e apropriação do trabalho**. In: *Sociologias. Dossiê*. Porto Alegre, ano 6, nº 12, julho/dez, 2011.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na reforma do estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

---

<sup>i</sup>Paro (2005, p. 19) explica que é conveniente, entretanto, esclarece melhor o que devemos entender por “utilização racional de recursos”. A palavra racional vem do latim *ratio*, que quer dizer razão. Assim, caso se tenha um fim em mente, utilizar racionalmente os recursos (utilizá-los de acordo com a razão) significa, por um lado, que sejam adequados ao fim visado; por outro, que seu emprego se dê de forma econômica.

<sup>ii</sup> No inciso VI Art. 206 ficou definido: gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

<sup>iii</sup>No inciso VIII do Art. 3 da LDB, fica definido o princípio da gestão democrática do ensino público.

<sup>iv</sup>Na página 80, no item da gestão, o PNE estabelece que cada sistema de ensino tenha normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

<sup>v</sup>Segundo Silva (2003, p. 13), esse modelo foi formulado em 1942 e se ancoram no “pressuposto de que a sociedade é formada por indivíduos consumidores de bens políticos e que se associam a distintos grupos em busca da maximização de seus interesses.”

<sup>vi</sup>A esse respeito, Gramsci define que as concepções de mundo são os sentidos e os valores morais que, de modo distinto, se vinculam às classes fundamentais (classe burguesa e classe trabalhadora) e se desenvolvem no seio da sociedade civil. São elas as responsáveis pelo conteúdo moral e ético das classes sociais que dão formas às disputas dos projetos ligados a elas, que visam a consolidar na sociedade a função dirigente (GRAMSCI, 1978). Assim, a gestão da escola é um instrumento nessa disputa, pois visa, no campo prático, à ação política de assegurar a visão de mundo da classe hegemônica.