



Conselhos escolares e experiência democrática nas escolas: análise da literatura e agendas emergentes de pesquisa

*School councils and democratic experience in schools:
literature analysis and emerging research agendas*
*Consejos escolares y experiencia democrática en las escuelas:
análisis de la literatura y agendas de investigación emergentes*

CRISTIANE MACHADO¹

WAGNER ROMÃO²

Resumo: O artigo analisa a literatura acadêmica sobre conselhos escolares, a partir de pesquisa bibliográfica realizada sobre artigos na Plataforma Scielo Brasil e sobre o banco de teses e dissertações da Capes, produzidos entre 1988 e 2023, considerando experiências locais. Busca-se compreender como o princípio da gestão democrática tem se aplicado na prática da vida escolar. Finaliza-se indicando como o conceito de cultura democrática - embora ainda pouco disseminado na literatura da área - tem sido utilizado como elemento de ampliação do princípio da gestão democrática no ambiente escolar.

Palavras-chave: Conselhos Escolares; Gestão Democrática; Ensino Público; Cultura Democrática; Legislação.

Abstract: *This article analyzes the academic literature on school councils, based on bibliographic research carried out on articles in the Scielo Brasil Platform and on the Capes database of theses and dissertations, produced between 1988 and 2023, considering local experiences. The article seeks to understand how the principle of democratic management has been applied in the practice of school life. It ends by indicating how the concept of democratic culture – although still little disseminated in the literature in the area – has been used as an element of expanding the principle of democratic management in the school environment.*

Keywords: *School Councils; Democratic Management; Public Education; Democratic Culture; Legislation.*

1 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3522-4018> . Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Educação, Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais, Campinas, SP, Brasil.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3725-2861> . Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Campinas, SP, Brasil.

Resumen: *El artículo analiza la literatura académica sobre consejos escolares, con base en una investigación bibliográfica realizada en artículos de la Plataforma Scielo Brasil y en la base de datos de tesis y disertaciones de la Capes, producidas entre 1988 y 2023, considerando experiencias locales. El objetivo es comprender cómo se ha aplicado el principio de gestión democrática en la práctica de la vida escolar. Se finaliza indicando cómo el concepto de cultura democrática -aunque aún poco difundido en la literatura del área- ha sido utilizado como elemento para ampliar el principio de gestión democrática en el ámbito escolar.*

Palabras clave: *Consejos Escolares; Gestión Democrática; Educación Pública; Cultura Democrática; Legislación.*

INTRODUÇÃO

No contexto da Constituinte Brasileira (1986-1988), a participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas se colocava como um elemento chave do processo de redemocratização então em curso. Desde o parágrafo único do Art. 1º, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, até a indicação explícita sobre a participação da comunidade na saúde (Art. 198) ou na assistência social (Art. 204), o espírito que emana da Constituição Federal de 1988 é por uma sensível mudança no modo de se fazer política pública na sociedade, após a noite autoritária de 1964 que deu início a quase 25 anos de regime militar-ditatorial no país.

No caso da educação, o que se propõe no inciso VI do art. 206 é a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996) estabeleceu em seu artigo 14 a seguinte redação:

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.

Em 2 de agosto de 2023, a sanção presidencial da Lei nº 14.644/2023 deu maior especificação à versão original do artigo 14, estabelecendo o Conselho Escolar como órgão deliberativo, composto pelo Diretor da Escola e por representantes das comunidades escolar e local eleitos por seus pares, nas seguintes categorias: I - professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; II - demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; III - estudantes; IV - pais ou responsáveis; V - membros da comunidade local. Além disso, instituiu o Fórum dos Conselhos Escolares como um colegiado deliberativo

que agregará representantes dos conselhos escolares de determinada circunscrição, norteado pelos seguintes princípios: I - democratização da gestão; II - democratização do acesso e permanência; III - qualidade social da educação. Tais mudanças recentes, fruto de anos de tramitação da proposição de projeto de lei no Congresso Nacional, nos parecem ser importantes para o fortalecimento do princípio da gestão democrática no ensino público.

Não basta, no entanto, a observação deste princípio para que as escolas possam formar para o exercício da cidadania, como prevê a Constituição Federal no art. 205 sobre o objetivo da educação, considerada “[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Compreendemos que essa tarefa tem se tornado mais difícil, em um contexto de cada vez maior exposição das escolas à violência e de extrema confusão informacional e com baixa capacidade do Estado de possibilitar o cumprimento de direitos, sobretudo em territórios vulnerabilizados, nos quais “a escola e os professores enfrentam graves dificuldades para criar uma cultura cívica geradora de solidariedade e de participação política” (Xavier, 2021, p. 3).

Neste artigo propomos uma reflexão sobre a experiência democrática no Brasil no campo educacional, considerando mais de quatro décadas de atividade dos conselhos escolares no contexto da implementação do princípio da gestão democrática do ensino público. A partir de análise da literatura sobre conselhos escolares, discutimos como a gestão democrática tem se efetivado nas escolas brasileiras. Consideramos também a necessidade de trazermos para o centro do debate o conceito de cultura democrática, uma vez que compreendemos ser este conceito útil para reestabelecermos os elementos originais da promessa de mudança na gestão pública da educação estabelecida na Constituinte. Finalizamos o texto propondo agendas emergentes de pesquisa que possam fortalecer uma abordagem culturalista que ressalte o elemento democrático da gestão das escolas.

DEBATE SOBRE A LITERATURA

Para identificar trabalhos relevantes sobre conselhos escolares no Brasil, realizamos buscas na plataforma Scielo com as palavras-chave “conselho and escolar” e “conselhos and escolares” com 146 resultados e, em seguida, com os termos “gestão democrática” and “educação”, com 57 resultados, ambos no item resumo. Após leituras dos resumos, identificamos 8 trabalhos a comentar, com foco específico na ação dos conselhos escolares nas escolas, desprezando os artigos que abordam o tema somente na dimensão teórica. Em síntese, a leitura acurada desses trabalhos demonstram que a literatura se distribui entre um eixo que coloca a racionalidade

neoliberal como um contraponto à gestão democrática do ensino público - de modo a caracterizar seus limites e sua burocratização -, em um segundo eixo, propostas e programas governamentais de aprendizado e fomento à participação nas escolas e, por fim, um terceiro que se refere a trabalhos que discutem a gestão do ensino público para além de seu aspecto formal e em busca do desenvolvimento de uma cultura democrática nas escolas, sobretudo em sua relação com a comunidade escolar e a comunidade externa (pais, mães, responsáveis, famílias, vizinhos etc.).

GESTÃO DEMOCRÁTICA VS. RACIONALIDADE NEOLIBERAL

Há um conjunto de trabalhos que aponta na direção de certo mal estar com relação à prática em si da gestão democrática nas escolas, fundamentada na racionalidade neoliberal que vem sendo implementada nos anos recentes. Arelaro (2007), Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016) e Jacomini et al. (2022) se encontram neste eixo de análise.

Em seu trabalho de 2007, Arelaro constata que a legislação brasileira aprovada na transição democrática - a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 - indicam a proposição da gestão democrática da educação nos sistemas e escolas públicas e, portanto, a previsão de participação das comunidades no processo e projeto pedagógico. Por isso, ressalta a autora, a gestão da educação pública no Brasil não se restringe à ação de “especialistas”, mas sim é parte da ação democrática do Estado brasileiro na relação que estabelece com distintos segmentos sociais para a elaboração de políticas públicas.

Porém, segundo a autora, a partir do estabelecimento dos exames nacionais de desempenho escolar criados a partir de 1995, vê-se um processo de padronização dos objetivos educacionais das escolas, tendo por referência os resultados dos exames, contrariando o princípio de que cada escola deve propor seu próprio projeto pedagógico, com base nas discussões envolvendo as comunidades escolares e de pais, mães e responsáveis. A lógica neoliberal estabelece, ainda, que os recursos a serem dirigidos às escolas devem passar pelo cumprimento de “metas de desempenho”, certamente determinadas pelos círculos superiores da gestão. Os convênios de escolas públicas com sistemas privados de ensino - em São Paulo, à época, com instituições como os colégios Oswaldo Cruz, Objetivo e Anglo - completam o cenário de contradição entre tais práticas com os princípios da gestão democrática do ensino público.

Em trabalho mais recente (Arelaro et al., 2016), que se refere às ocupações de mais de 200 escolas da rede estadual de ensino de São Paulo por estudantes secundaristas ocorridas entre novembro e dezembro de 2015, as autoras reforçam

a dupla perspectiva de gestão educacional existente no país: por um lado, a gestão democrática, representativa e participativa prevista na Constituição de 1988 e na LDB de 1996 mas, por outro lado, também “uma perspectiva de gestão pautada na eficiência e eficácia dos resultados, centrada no trabalho do diretor e em uma concepção tecnocrática de gestão”. Quanto aos conselhos de escola, as autoras indicam como cada vez mais, a “gestão escolar” paulista tem optado por separar “instâncias administrativa, financeira e pedagógica, de modo a esvaziar o caráter deliberativo e consultivo do Conselho de Escola” (Arelaro et al., 2016, p. 1150-1151). Corroborando com Luiz et. al. (2010), quando ressalta, em seus estudos, que a percepção é de que esse “órgão democrático da comunidade escolar foi esvaziado, tornando dispositivos participativos em verdadeiras engrenagens dos rituais burocráticos”.

Jacomini et al. (2022), passa em revista mais de 20 anos de programas e projetos da Secretaria da Educação paulista, entre 1995 e 2018, em busca de compreender como a gestão se relacionou a espaços e formas de participação das comunidades escolares. Identificam que houve um distanciamento da ideia de gestão democrática e uma aproximação com “pressupostos gerencialistas” e, de tal modo, predominou uma política com vistas a “resultados” em detrimento da participação da comunidade escolar. Os autores retomam a argumentação de que a lógica neoliberal estabelecida a partir dos anos 1990 impediu, na prática, que a promessa da gestão democrática do ensino público se consolidasse. Isso se deu de diversas formas. Entre elas, por um reforço ao controle do trabalho dos profissionais da educação; pela responsabilização das escolas por resultados que estão fora de sua alçada de gestão; pelo foco na direção da escola, ao invés de estruturas como os conselhos; e pela centralidade das determinações das secretarias de educação (Jacomini et al., 2022).

Os autores indicam, ainda, como apenas após a ocupação das escolas em 2015 a Secretaria Estadual de Educação paulista passou a cogitar a gestão democrática em seus programas, considerando os grêmios estudantis, o conselho de escola e as associações de pais e mestres, mas com resultados pífios. Predomina a gestão “empresarial” das escolas, com gestores formados na perspectiva do gerencialismo e até do empreendedorismo - algo que se fortaleceu ainda mais, na perspectiva curricular, com a implantação do chamado Novo Ensino Médio Paulista, a partir de 2022.

AÇÕES SOCIETÁRIAS E GOVERNAMENTAIS INTERDISCIPLINARES

Para além de iniciativas governamentais em escala federal, como o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, iniciativa da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) entre 2004 e 2006, analisado por Aguiar (2008)³, a literatura tem tratado de algumas experiências que tocam na gestão democrática do ensino público e, especificamente, sobre os conselhos escolares. Aqui entramos mais diretamente sobre as preocupações com relação à prática da participação nos conselhos na vida escolar.

Esse é o caso do trabalho de Soares e Farias (2018), que se debruçam sobre a ideia de coprodução da educação pública por familiares de alunos no Distrito Federal. Coprodução envolve ações de colaboração (individual ou coletiva) e de participação de usuários na elaboração e implementação de serviços públicos. Na educação, a coprodução se manifesta em programas intersetoriais como o Programa Bolsa Família, que articula os setores da assistência social com a saúde e a educação, por meio das condicionalidades. Outros programas mais específicos da educação, como o Dinheiro Direto na Escola ou o Programa Escola Aberta, fortalecem as estruturas como os conselhos escolares, que trazem para o centro decisório ambientes que agregam gestores, famílias, servidores e até estudantes. A pesquisa evidenciou, de acordo com os autores, que são variados os desafios para a garantia da participação da família na educação pública, já que nem sempre essa interação é respeitosa e agradável (Soares & Farias, 2018, p. 1365).

O artigo de Giugliani et. al. (2020) apresenta a pesquisa-ação “Engajamento da Sociedade Civil para Saúde para Todos”, realizada em uma escola estadual em Porto Alegre. Provocou-se uma interação entre práticas de saúde coletiva e de conexão com a natureza com o espaço e a comunidade escolar. A ação teve como ápice a reocupação de uma floresta no próprio terreno da escola, com o cultivo e uso de plantas medicinais, oficinas de introdução à permacultura e à agrofloresta, princípios de sustentabilidade, construção de composteiras dentre outras atividades. Fruto de projeto de extensão universitária, se deu com a participação de estudantes, pais, mães, professores. Uma das reflexões que ficaram foi a da baixa conexão com espaços institucionalizados de participação social - dentre eles o conselho escolar. O texto fornece, portanto, elementos para que pensem outros modos de participação no ambiente escolar, para além dos conselhos.

3 O programa articulou diversas organizações do campo educacional (Consed, Undime, CNTE, Unicef, Unesco, Pnud e especialistas na área) e envolveu a elaboração de cadernos temáticos que trataram das concepções de participação, democracia e cidadania relacionadas à construção do Projeto Político-Pedagógico das escolas e também realizou processos formativos de conselheiros escolares.

DEMOCRACIA NA ESCOLA E CONSELHOS

Os trabalhos de Marques (2003, 2012) apresentam uma abordagem inovadora para o debate sobre gestão pública, a democracia nas instituições educacionais e o papel dos conselhos e conselheiros das escolas.

No primeiro artigo (Marques, 2003), a autora investigou conselhos escolares em três escolas da cidade de Cabo de Santo Agostinho (PE-Brasil), que haviam se estabelecido como unidades executoras do orçamento federal destinado às escolas, bem como unidades gestoras da escola. A amostra considerou a diversidade de segmentos componentes do conselho: dirigentes, professores/as, pais/mães, alunos/as, funcionários/as, membros da comunidade civil organizada. A análise focalizou especificamente como o projeto político-pedagógico das escolas estava sendo representado pelos conselheiros. Observou a autora, que a forma dada ao projeto não contemplava as singularidades das escolas, mas sua elaboração foi participativa, envolvendo todos os segmentos, permeada por “conflitos e negociações, resolvidas a partir de decisões majoritárias, indicando uma nova forma de organização escolar, que rejeita o seu caráter hierárquico, historicamente construído”, neste sentido, concluiu a autora que “a elaboração do projeto político-pedagógico constitui-se em um momento de aprendizagem democrática” (Marques, 2003, p. 594).

No segundo artigo (Marques, 2012, p. 1178), a autora considera que,

mesmo sendo implantada com base nos princípios neoliberais, a gestão democrática no sistema educacional público abre possibilidades para que se construa 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 do proposto pelos fazedores de política.

Trata-se de um contraponto à visão estabelecida pela literatura que contrapõe o ideal democrático ao momento neoliberal. A autora, assim, passa a analisar como relações democráticas podem se consolidar a partir de práticas cotidianas nas escolas, em uma forma culturalista de compreender a ideia de gestão democrática do ensino. Segundo ela, a democracia é um termo polissêmico, de construção contínua e contingente, de modo que é nas práticas que se pretendem inclusivas, diversas, respeitosas às diferenças, menos hierárquicas, que a democracia se constrói nas escolas.

Assim, entende-se que mesmo que as diretrizes da política educacional sejam gerais (para todas as escolas) e que mesmo as formas de gestão democrática (conselhos, APMs) sejam as mesmas, é naquilo que consideramos sua especificidade – as maneiras de reapropriação, ressignificação e reinterpretação das normas – que podemos encontrar e compreender o sentido democrático do convívio escolar. Por

isso a autora estrutura sua pesquisa na análise do discurso de conselheiros, de modo a perceber a construção social, a negociação de conflitos, confrontos e interesses que ali são expressados (Marques, 2012).

Entre os elementos destacados pela autora estão as distintas formas de seleção de conselheiros – alguns eleitos, outros indicados -, a percepção de que o conselho ajuda a deixar mais horizontais as relações entre dirigentes, funcionários e alunos da escola, a divisão de responsabilidades, a integração entre pais, mães e a escola. Há também muitas diferenças entre os temas tratados nas reuniões dos conselhos: enquanto um dos conselhos discute apenas questões financeiras, outro discute questões financeiras, administrativas e até pedagógicas. Em um conselho há mais centralização das ações e das proposições na figura do presidente (diretor), em outro menos hierarquias. Percebe-se também um compromisso maior com a escola a partir da existência do conselho, bem como uma maior força para as reivindicações dos pais.

Nossa percepção é a de que a abordagem da gestão democrática a partir do referencial culturalista, proposto por Marques (2012), nos auxilia a considerá-la como parte do difícil processo de construção democrática no Brasil. O campo da educação – que a partir da década de 1990 sofreu com o assédio da ideologia neoliberal que se adonou das políticas públicas – tem também se confrontado com o avanço da extrema-direita que, entre outras ações, defende a militarização das escolas.

GESTÃO E CULTURA DEMOCRÁTICAS

A gestão democrática do ensino público, como instituída na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, oferece poucos elementos para a compreensão do que seja, na prática, a gestão democrática em funcionamento nas escolas públicas. O realce é dado para a participação em dois sentidos: dos profissionais da escola na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e da comunidade escolar e local nos conselhos (LDB 1996, Art. 14, incisos I e II). Essa ausência de uma maior e mais ampla definição de gestão democrática permite, ao mesmo tempo em que estimula, diversas interpretações acerca do conceito na prática, e ainda limita o exercício democrático na escola, restringindo-o à participação no PPP e nos conselhos. Souza (2009, p. 124) ao advogar que, por força da lei, a gestão escolar deve se pautar pelo “princípio e pelo método democráticos”, ainda que tenhamos “pouca clareza sobre o que significa a tradução de um em outro, na ação concreta nas escolas públicas país afora”, corrobora esta afirmação.

Por ocasião das comemorações dos 30 anos de promulgação da Constituição Federal (1988) que reestabeleceu a democracia no país como forma de governo em 2018, Esquinsani e Dametto (2018) realizaram uma pesquisa bibliográfica com o propósito de compreender, por meio de uma revisão temática, quais os avanços e

as insuficiências do conceito e das práticas de gestão democrática e observaram um descompasso entre o alargamento do significado acadêmico do conceito em relação à regulamentação e às práticas que dão sentido ao princípio. Nas palavras dos autores:

[...] são palpáveis os avanços em relação à definição acadêmico-conceitual acerca da Gestão Democrática, mas ainda há a necessidade da existência de normas legais que regulamentem o princípio – normas ainda em construção, mesmo depois de três décadas -, bem como reconhecimento e fortalecimento de práticas sociais que reflitam a Gestão Democrática, indicando a importância do debate acadêmico ampliado e da pesquisa científica para dar sustentação ao tema (Esquinsani & Dametto, 2018, p. 11).

Conhecer, compreender e analisar como a gestão democrática tem sido efetivamente vivenciada nas escolas é, ainda, uma vertente parcamente explorada pelas pesquisas empíricas, mesmo depois de mais de 35 anos de determinação constitucional. A literatura aponta, quase sempre, para estudos de revisão como potencial repositório de informações sobre o tema. Amaro e D'Angelo (2024, p. 1) examinaram 76 artigos (dentre 1817 trabalhos), sobre gestão escolar democrática nas bases de dados Scopus e Web of Science, publicados entre 1988 e 2022, e concluíram que “apesar da abundância de estudos sobre o tema, há escassez de estudos empíricos que utilizem técnicas de coleta de dados que mostrem como a gestão escolar é, na prática, em vez de como esta deveria ser”; Siqueira e Bartholo (2020, p. 1) em estudo semelhante procuraram entender os impactos da gestão democrática nas escolas públicas e analisaram 140 publicações de artigos e de trabalhos apresentados nas Reuniões Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)⁴, entre 2007 e 2017, e constataram que apenas dois artigos, que abordam o tema da eleição para diretor escolar, possuem elementos metodológicos para estimar o impacto na gestão democrática na escola.

Apreender e incentivar a gestão democrática em movimento, ou seja, na mediação das práticas sociais e educativas que se realizam na e com a escola é crucial para a constituição de uma sociedade que se pretende democrática, e essa constituição depende fundamentalmente da formação humana que perpassa cotidianamente o espaço escolar por meio da formação educativa, papel preponderante da escola. Neste sentido, consideramos intrinsecamente ligados os princípios da gestão democrática e o princípio da formação para o exercício da cidadania. E o elo entre os dois princípios, para nós, parece estar justamente na ideia de que, no convívio escolar, é preciso fortalecer o que chamamos de cultura democrática. Nossa perspectiva é semelhante à

⁴ A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), fundada em 1978, é a mais importante entidade sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação stricto sensu em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área.

apresentada por Marques (2012), no sentido de que os elementos formais da gestão democrática, embora fundamentais, não esgotam as relações democráticas a ocorrer na escola. Inspirada na leitura de Geertz (1989), a autora parte do princípio “de que as relações democráticas se consolidam a partir das práticas ‘cotidianas’, construindo a cultura da escola” (Marques, 2012, p. 1178).

Assim, não há uma ideia definitiva do que seja cultura democrática na escola. Os elementos de cultura democrática - o conjunto de práticas e ideias que importam para a construção de relações marcadas por horizontalidade, respeito a regras construídas coletivamente, respeito às diversidades e outros elementos que tenham por base a ideia de democracia - são tecidos de acordo com os próprios sentidos que são construídos no dia a dia das relações entre os agentes na escola, em suas tensões, resoluções de conflitos, encontros e desencontros. Ainda com Marques (2012, p. 1180), “a escola não é um espaço de simples aquisição de conhecimentos, mas de aprendizados outros, como o das práticas democráticas”.

Também para Araújo (2009, p. 263-264),

a afirmação da escola como espaço verdadeiramente público passa pela constituição de uma cultura democrática que valorize os princípios da participação, da autonomia, do pluralismo e da transparência nas práticas escolares, como também depende da viabilização de canais de participação que estimulem a presença e interferência dos diferentes segmentos, sobretudo dos alunos, nos direcionamentos das questões políticas e pedagógicas da escola, pois é na vivência democrática que os alunos se constroem como sujeitos sociais que interferem na vida pública.

Neste sentido, mesmo considerando limitado e limitante os dispositivos constitucionais de gestão democrática que indicam apenas a participação no PPP e nos conselhos escolares, reconhecemos que estes podem ser concebidos como espaços de exercício de relações mais democráticas nas escolas com o potencial de se tornarem embriões de uma cultura democrática na vivência escolar e democratizante na vida pública. Parece haver um entrelaçamento entre a gestão democrática entendida como a influência dos espaços formais de participação (conselhos de escola, fóruns de conselhos, conselho municipal de educação, comissões próprias de avaliação) e as práticas não-institucionalizadas no campo do estímulo ao convívio democrático nas escolas. Estas, muitas vezes, têm origem em situações próprias do ambiente em sala de aula ou nas áreas abertas da escola e geram respostas que tem caráter eminentemente pedagógicos - no sentido do aprendizado da cidadania no próprio ambiente escolar. No entanto, diretores e docentes das escolas também relatam que - sobretudo no caso dos conselhos escolares - há muito mais “burocracia” do que reflexão e planejamento de

ações que enfatizem o papel educador da escola enquanto estimuladora da construção de cidadania, o que, do mesmo modo, tem sido apontado pela literatura (Medeiros; Oliveira, 2008).

Adrião e Camargo (2002, p. 78), compreendem que “os conselhos de escola apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nos quais tensões e conflitos, ao serem superados, desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente “harmoniosas” de gestão, ao mesmo tempo que se configuram como espaços institucionais de articulação de soluções locais para problemas do cotidiano escolar”. Lembram ainda que, à parte da própria legislação, “é no âmbito da gestão escolar que o princípio da democratização do ensino se consolida como prática concreta”. Manifestam os autores, também, o potencial pedagógico dos conselhos como espaços de aprendizado de participação política e constituição do exercício embrionário de uma cultura democrática escolar.

Neste sentido, a ausência de conselhos compromete a possibilidade de aprendizado do exercício democrático via participação nas questões pertinentes ao cotidiano escolar, obstaculizando a dinâmica e a formação de uma cultura democrática. A pesquisa de Machado e Bravo (2021, p. 17) passou em análise as respostas de diretores de escolas públicas aos questionários contextuais que acompanham a aplicação da Prova Brasil, avaliação em larga escala censitária nacional do ensino fundamental, e concluiu que, ainda em 2015, 27 anos após a promulgação da Constituição Federal (1988), muitas escolas não haviam criado os conselhos determinados constitucionalmente. Os dados nacionais indicaram que 4.455 diretores afirmaram não haver Conselho Escolar na escola, que é o órgão deliberativo e colegiado formado pela comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários para discussão da organização e funcionamento da escola; e 7.837 afirmaram não haver Conselho de Classe, órgão para acompanhamento e avaliação do processo de ensino-aprendizagem de estudantes, composto por diretores, coordenadores pedagógicos e professores, demonstrando que Brasil afora a conjuntura é muito preocupante no que diz respeito à criação de espaços democráticos de estímulo à participação e às práticas que dão dinâmica à gestão democrática no cotidiano escolar.

Para além da ausência de uma orientação constitucional mais dilatada e objetiva sobre o que significa o exercício prático da gestão democrática nas escolas, a literatura nacional salienta relevantes fenômenos que espelham tarefas não cumpridas pelos entes federados Brasil afora em relação à determinação do artigo 14 da LDB: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades [...]”, que atribui a eles a responsabilidade de regulamentar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.

Nesta direção, Souza e Pires (2018, p. 80) investigaram como os estados da federação brasileira, responsáveis pelos sistemas de ensino estaduais, têm normatizado a gestão democrática em cumprimento ao dispositivo legal mencionado e verificaram que somente 11, dos 27 (26 estados e 1 Distrito Federal) existentes, “possuem normas específicas sobre a matéria, ainda que quase todos os estados apresentem normativas sobre algum dos aspectos concernentes” ao tema. Gimenes (2024, p. 82), também analisando a legislação específica sobre gestão democrática na Região Metropolitana de Campinas (RMC)⁵, verificou que somente 2 municípios, Campinas e Morungaba, dentre os 20 que compõem a RMC, regulamentaram o tema no município.

O cenário anunciado reflete a morosidade no estabelecimento de relações mais democráticas e democratizantes no interior das escolas e na relação das escolas com seu entorno, seja na perspectiva prática de exercício da gestão democrática com a implementação de conselhos, seja na perspectiva legal de regulamentação das suas prerrogativas. Certamente, reflete, do mesmo modo, ecos do tenebroso período de ditadura militar de, aproximadamente, 25 anos (1964-1989) pautado pela repressão e autoritarismo e por um projeto de educação excludente, domesticadora e acrítica, fartamente explorado e comprovado em relatos, pesquisas e documentários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve o propósito de elaborar uma reflexão sobre a experiência democrática no Brasil no campo educacional, destacando a implementação de conselhos escolares no contexto da determinação do princípio da gestão democrática do ensino público e potenciais agendas emergentes para pesquisas no campo da educação.

A análise da literatura, priorizando artigos que versavam sobre a ação dos conselhos escolares, expôs avanços e dificuldades na organização e funcionamento dos mesmos e, ainda, uma certa frustração com as formas de burocratização e engessamento que se tornaram a tônica em muitas escolas, não contribuindo para o alargamento do incentivo à participação e o consequente fortalecimento dos processos democráticos. A imersão na literatura ressaltou, ainda, evidências de indução a uma gestão gerencial, pautada na racionalidade neoliberal, em detrimento do encorajamento à gestão democrática do ensino público; experiências localizadas, mas exitosas, de propostas e programas governamentais de fomento à participação nas escolas; implementação de mecanismos que representam avanços aos aspectos formais da gestão democrática na forma da lei na busca do desenvolvimento de uma cultura democrática.

5 A Região Metropolitana de Campinas foi criada em 2000 e é integrada por 20 municípios. É a segunda maior região metropolitana do Estado de São Paulo em população, com mais de 3,3 milhões de habitantes em 2021, e gerou 8,92% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual em 2015.

Por meio do estudo realizado foi possível depreender que, embora tenham se passado mais de 35 anos da determinação constitucional da gestão democrática do ensino público como princípio (1988-2024), há uma perceptível lentidão no cumprimento do dispositivo legal por parte dos entes federados responsáveis pelo atendimento à educação básica no país nos níveis estadual e municipal e, quando há normativa, via de regra, seu foco é a gestão escolar, desconsiderando os outros níveis nos quais a educação escolar é operacionalizada (Souza & Pires, 2018). Aprofundar investigações para compreender como os estados (26 e 1 Distrito Federal) e municípios (5.565) elaboram (ou não!) legislações próprias em atendimento à regulamentação do princípio da gestão democrática do ensino público e, ainda, auscultar a efetividade dessa legislação na dinâmica da gestão democrática nas escolas é, sem dúvida, uma agenda necessária para as pesquisas.

O descompasso evidenciado nas pesquisas empíricas entre o alargamento da concepção de gestão democrática, no sentido acadêmico, e os avanços nas práticas educativas de gestão democrática nas escolas é outro tema que emerge como inadiável para ser esquadrihado pelas investigações, priorizando observações *in loco* e utilização de metodologias como a pesquisa-ação para captar as percepções dos sujeitos e os movimentos que permeiam o cotidiano escolar.

É neste contexto que emerge a possibilidade de estudos que se pautem pela compreensão sobre como se dão as práticas sociais educativas para além das formalidades impostas - e necessárias - para a gestão democrática, que podem movimentar uma cultura democrática na escola, substrato da gestão democrática, apesar da forte orientação gerencial na gestão central das políticas educacionais que desmobilizam a participação e os movimentos sociais e populares, mitigando o alargamento da cultura democrática na escola em alguns casos, conforme Jacomini et al. (2022). Cultura democrática, entendida como a valorização de relações mais horizontais do que verticais, da construção coletiva de regras, do respeito à toda e qualquer tipo de diferença e da consolidação de espaços deliberativos abertos ao debate amplo, plural e acolhedor para todos os segmentos que compõem e participam da escola, direta ou indiretamente.

Por fim, será importante acompanhar como e quando as alterações da Lei nº 14.644/2023, que deram mais especificidade ao artigo 14 da LDB indicando os segmentos que devem compor os Conselhos e insituindo o Fórum dos Conselhos Escolares, chegarão nas escolas e como serão operacionalizadas. Monitorar a implementação e a consolidação dessas mudanças é relevante uma vez que as alterações constitucionais, embora tenham chegado com décadas de atraso, podem representar um alargamento ao incentivo do exercício da gestão democrática nas

escolas via participação e, conseqüentemente, da vivência de práticas democráticas e democratizantes que perpassam o fortalecimento do aprendizado democrático rumo à constituição de uma cultura democrática para a vida em sociedade.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na CF de 1988. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T.. (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2002, 2a.ed, p. 63-71.

AGUIAR, M. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educ. rev.**, 31, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602008000100009>.

AMARO, R. de A., & D'ANGELO, M. J. Três décadas de gestão escolar democrática no Brasil: revisão sistemática da literatura. **Educação**, 49,. 2024.

ARAÚJO, A. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. **Revista Retratos da Escola**, n. 3, v. 4, p. 253-266, 2009.

ARELARO, L. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, n. 28, v. 100, out./dez., 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300013>

ARELARO, L., JACOMINI, M., CARNEIRO, S. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Educ. Soc.**, n. 37, v. 137, out./dez., 2016. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016167343>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: Brasília, DF. 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei Federal 9394/1966. Ministério da Educação: Brasília, DF, 1988.

ESQUINSANI, R. S. S., DAMETTO, J. 30 anos do princípio de Gestão Democrática do ensino: o que temos para celebrar? **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 12, v. 17, 2018.

GIUGLIANI, C. et. alli. A escola como espaço de participação social e promoção da cidadania: a experiência de construção da participação em um ambiente escolar. **Saúde debate**, n. 44 (spe1), jan. 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-11042020S105>

GIMENES, L. C. **Gestão democrática e formação de diretoras escolares na Região Metropolitana da Campinas**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2024.

JACOMINI, M. et. alli. Gestão (não) democrática na política educacional no estado de São Paulo - 1995-2018. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, n. 103, v. 263, jan./abr. 2022. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.103i263.4975>

LUIZ, M. C., SILVA, L., GOMES, R. M. Indicadores de funcionamento do conselho escolar em alguns municípios paulistas. In: LUIZ, M. C., SILVA, L., GOMES, R. M. **Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação**. São Paulo: Xamã. 2010.

MACHADO, C., BRAVO, M. H. Contornos da gestão escolar no Brasil. **Revista Exitus**, n. 11, p. 1-20, e020177, 2021.

MARQUES, L. R. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educ. Soc.**, n. 24, v. 83, ago. 2003. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000200014>

MARQUES, L. R. A formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares. **Educ. Soc.**, n. 33, v. 121, dez. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400014>

MEDEIROS, A., OLIVEIRA, F. Conselho Escolar: mecanismo de democratização ou burocratização? **Educação Unisinos**, n. 12, v. 1, p. 35-41, 2008.

SIQUEIRA, C. E. B. da C., BARTHOLO, T, L. Os impactos da gestão democrática na escola pública: uma revisão sistemática. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 14, v. 37, p. 1-23, 2020.

SOARES, G., FARIAS, J. Vem educar com a gente: o incentivo de governo e escolas à coprodução da educação por familiares de alunos. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, n. 26, v. 101, out./dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/S0104-403620180026001299>

SOUZA, A. R.. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, n. 25, v. 3, p. 123-140, 2009.

SOUZA, A. R., PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, n. 34, v. 68, p. 65-87, 2018.

XAVIER, L. A docência entre o ideal republicano e as violências do cotidiano. **Educação e Pesquisa**, n. 47, p. 1-16, e236303, 2021.

SOBRE OS AUTORES

Cristiane Machado

Docente no Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Laboratório de Gestão Educacional (LAGE).

E-mail: crimacha@unicamp.br

Wagner Romão

Professor Livre Docente em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp. Membro do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp. Co-coordenador do Núcleo de Pesquisas sobre Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas (Nepac) e pesquisador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (NEPP).

E-mail: wromao@unicamp.br

Recebido em: 12/05/2025

Aprovado em: 01/07/2025