

# PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL

## PARTICIPATION AND DELIBERATION IN EDUCATIONAL MANAGEMENT

Veridiana Noga<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-0235-2793>

Renata Penteado<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0001-9802-8383>

Joel Cezar Bonin<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-0437-7609>

Recebido em: 13 abr. 2023

Aceito em: 12 jun. 2023

### RESUMO

Em meio a uma sociedade neoliberal em constante legitimação, refletir sobre questões inerentes ao real sentido da participação na gestão escolar tem sido um desafio necessário. Nas últimas décadas, tem-se percebido um expressivo avanço no discurso sobre a democracia, o qual impõe novos olhares também sobre a gestão da escola. Neste sentido, o presente trabalho busca contribuir com as discussões acerca dos reais espaços de participação e deliberação nos diferentes estilos de organização escolar, atentando para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1960) e para a Constituição Federal de 1988, tendo em vista, analisar os desafios na compreensão das esferas democráticas da gestão escolar.

**Palavras-chave:** Gestão. Participação. Democracia.

### ABSTRACT

In the midst of a neoliberal society in constant legitimacy, reflecting about matters which are inherent to the real sense of participation in scholar management has been a necessary challenge. In the last decades an expressive advance has been noticed in the speech about democracy, which imposes new glances also in the management of the school. In this regard, the current work aims to contribute with discussions about the real spaces for participation and deliberation in different styles

---

<sup>1</sup> Mestra em Educação pelo PPGEB/UNIARP, Caçador-SC. Supervisora Escolar na Escola Estadual de Educação Básica Cel. Cid Gonzaga, de Porto União-SC. E-mail: [veridiananoga@gmail.com](mailto:veridiananoga@gmail.com).

<sup>2</sup> Especialista em Didática e Docência do Ensino Superior e em Educação infantil e Gestão pela UGV. Orientadora Escolar na Escola Estadual de Educação Básica Cel. Cid Gonzaga, de Porto União-SC. E-mail: [renatapenteado1@gmail.com](mailto:renatapenteado1@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutor. Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Sociedade e Profissional em Educação Básica da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe –UNIARP. E-mail: [joelbonin@yahoo.com.br](mailto:joelbonin@yahoo.com.br).

of scholar organization, to attempt at the Law of Directives and Basis of National Education (LDB 9.394/60) and at the Federal Constitution of 1988, and analyze the challenges of democratic spheres in scholar management.

**Keywords:** Management. Participation. Democracy.

## INTRODUÇÃO

A educação, como meio da legitimação de uma sociedade capitalista, trouxe as ideias centrais da administração para a organização educacional. Isso porque historicamente é fragilizada de elementos teóricos que subsidiem um pensar a gestão a partir da educação. Esse modelo empresarial de administração não é de todo ruim, o problema são os recortes trazidos desse modelo à educação, que compreendem os métodos (que, nesse caso, não cabem na educação) e não a forma eficiente em que a administração empresarial articula os meios para se atingir os objetivos. Isso ocorre porque a escola, repetidamente, desconsidera o seu produto central, que é a educação.

Esse modelo empresarial de administração trazido para a educação no final da década de 1970 e início da década de 1980 teve muitas críticas, pois além da forma de administrar, a educação, naquela época, estava pautada no modelo de sistema militarista de governo. O que conhecemos hoje por gestão democrática surgiu das diversas lutas sociais que aconteceram paralelamente contra o governo militar e a favor de uma gestão mais participativa. Cabe-nos investigar, assim, como se permeia a participação efetiva de todas as pessoas na democracia escolar, de forma desvencilhada do autoritarismo.

A pesquisa, de abordagem qualitativa, será exploratória, bibliográfica e documental e visará compreender como se edificou historicamente a gestão democrática no que diz respeito à educação, analisando o espaço de participação na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 para, enfim, apresentar os estilos de organização escolar de acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi e atentar para as dificuldades na compreensão do conceito de democracia para alguns gestores, que acabam implicando na não implementação efetiva de uma gestão democrática escolar.

## **GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO UM PRINCÍPIO EDUCACIONAL**

Em um momento de grande desenvolvimento no Brasil, aflorou a necessidade de crescimento frente à democratização da educação, claramente reivindicada na década de 1930 pelo movimento que é considerado um marco para a educação: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Mas as ideias de progredir em relação à criação de diretrizes norteadoras para a educação eram impactadas pela luta partidária e pelos conflitos das correntes progressista e religiosa.

Marcos Nobre procura mostrar o momento em que a discussão em torno da democracia começou, para depois analisar como isso influenciou no que se compreende por cidadania:

A ideia moderna de democracia como forma concreta central de organização da vida política tem pouco mais de um século. Sabe-se também que essa ideia está longe de ser institucionalmente pacífica, como o demonstram as várias formas de autoritarismo político no século XX, em particular os traumas representados pelo nazismo e pelo fascismo (NOBRE, 2004, p. 23).

A palavra democracia teve grande aceitação em todas as esferas, trazendo um viés de legitimidade, no qual parece que não existe a necessidade de se questionar a respeito do seu conceito. Quando se fala em democracia, tem-se a falsa sensação de que existe efetivamente a participação, até porque o conceito de democracia não existe sem a participação. Contudo, o que não se questiona é o fato de que é imprescindível olhar como é esse espaço de participação. Nossa sociedade, intitulada democrática, ainda não está longe do autoritarismo, pois o cidadão é visto como um cliente do Estado, que tem poder de expressão apenas na escolha daqueles que deverão tomar as decisões, estando longe do ideal de participação nestas tomadas de decisão.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996**

O período ditatorial do país fez com que a sociedade civil, pela primeira vez, se organizasse em prol de uma redemocratização. Mesmo que sem conseguir alcançar o ideal de democracia, esses movimentos sociais conseguiram gerar rupturas no regime de governo, o que se pode considerar uma grande conquista e um grande passo para a época. Sader (1990) considera esse período de passagem

da ditadura para a democracia como algo unicamente de aplicabilidade teórica, pois o poder continuou delegado aos mesmos políticos, que acabavam reproduzindo as mesmas práticas dominantes.

Como um abre-portas para o direito de participação (num sentido pouco abrangente da palavra), pode ser considerado o início da elaboração da Constituinte, iniciado em 1987. Definiu-se aí, pela primeira vez, em um documento educacional, nos artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988, a defesa da necessidade e a garantia do princípio de Gestão Democrática da Educação, bem como a igualdade de acesso e permanência na escola:

Art. 205. A educação, 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.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

Menos fecunda que a década de 1980, mas tendo de um lado a continuidade de uma tentativa de elaborar um projeto democrático para a sociedade e, estava sendo constituída a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que trouxe em seu artigo 14:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática de 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 político-pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, P. 06).

Vitor Paro (2007) ao analisar a ênfase na participação entre a Constituinte de 1988 e a LDB 1996, critica o conteúdo da Lei de Diretrizes e Bases por compor-se de um conteúdo menos abrangente do reivindicado na década de 1980. Em outra

passagem, o autor aponta para a complexidade e necessidade dos processos democráticos permearem o contexto educacional:

[...] é possível afirmar que, para dar conta de seu papel, ela (gestão escolar) precisa ser, pelo menos, duplamente democrática. Por um lado, por que ela se situa no campo das relações sociais aonde, como vimos, torna-se ilegítimo o tipo de relação que não seja de cooperação entre os envolvidos. Por outro, porque [...] a característica essencial da gestão é a mediação para a concretização de fins; sendo seu fim a educação e tendo esta um necessário componente democrático, é preciso que exista coerência entre o objetivo e a mediação que lhe possibilita a realização, posto que fins democráticos não possam ser alcançados de forma autoritária (PARO, 2001, p. 52).

A gestão democrática participativa é muito diferente da concepção da democracia liberal que, por sua vez, funciona para a minoria, trabalha para o individualismo e afasta-se da atenção da população em geral, fortalecendo os interesses e o poder elitista, defendendo os interesses do mercado (ALVES, 2019, p. 5).

Esse viés autoritário ainda é muito presente no contexto educacional, pois os espaços de participação são poucos. A gestão deve abrir espaços para contribuição de todos os envolvidos no processo educacional.

## **GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM DESAFIO**

A dificuldade maior parece estar em compreender as diversas facetas que a palavra democracia incorpora, porque muitas vezes, é considerada apenas uma de suas esferas, que segundo Nobre (2004), é aquela que abrange a disputa da macroestrutura, as eleições e o regime de governo. Enquanto uma segunda esfera, que é aquela que diz respeito aos espaços de participação e vem para desafiar a macroestrutura, é desconsiderada. Dessa forma, o cidadão passa a ser um mero espectador nas tomadas de decisão, como um cliente do Estado, pois “[...] substituiu-se a participação do cidadão na vida pública pela decisão técnica da burocracia estatal, sendo que o controle político da democracia fica delegado aos partidos políticos e o único momento da intervenção é o voto” (NOBRE, 2007, p. 27).

Além de conhecer essas duas esferas, é necessário compreender a correlação existente entre elas, bem como compreender os mecanismos que as constituíram para entender onde cabe a participação efetiva nos processos deliberativos.

A questão central na disputa em torno do sentido da democracia encontra-se justamente na definição da natureza e da posição que podem e/ou devem ocupar a participação e a deliberação de cidadãos e cidadãs no Estado Democrático de Direito (NOBRE, 2007, p. 22).

Essa também é uma questão bastante abordada por Pateman (1992), que busca compreender o espaço da participação no entorno democrático, a partir de análises sobre os modelos teóricos da democracia, que são versadas por autores como Berelson, Dahl, Sartori, Eckstein. Pateman discorre sobre a complexidade de aplicar a democracia comumente entendida como “governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo” (PATEMAN, 1992, p. 10), porque, de acordo com suas análises, existem mais contornos totalitaristas do que democráticos nesse ideal de participação.

Vitor Paro, nesse sentido, aponta algumas falhas em relação ao papel do gestor na escola, que mesmo com discursos democráticos ainda emana o autoritarismo ao pensar em suas atribuições pois, muitas vezes, falta clareza no objeto de estudo do gestor, que acaba fazendo um trabalho de ‘controle’ do trabalho alheio.

[...] por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de constituir apenas mais um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária (PARO, 1997, p. 16).

O termo “interesses” citado pelo autor já justifica o porquê da necessidade de incluir a comunidade escolar nas tomadas de decisão: uma escola pensada por sua comunidade afasta um pouco a possibilidade de a escola trabalhar como um meio de legitimação das desigualdades sociais ou como um aparelho ideológico, que segue as necessidades do Estado. A escola, por sua vez, que ainda acaba reforçando a doutrina neoliberal, acaba reproduzindo essa lógica e, cabe ao gestor da escola, juntamente com toda a equipe escolar, buscar romper com esses padrões historicamente reproduzidos. Isso inicia-se por meio de processos deliberativos, que incluam a todos nas principais discussões da escola, de forma a olhar para as necessidades de todos, de forma ampla.

A partir da concepção e do entendimento sobre o real objetivo da educação que cada organização escolar assume, é possível mensurar os reais espaços de

participação. Assim, entre dois extremos, de um lado, está a concepção *técnico-científica* ou *científico-racional* e, de outro, a *socio-crítica*: a gestão de uma organização escolar técnico-científica tem uma visão hierárquica, controladora e vertical, onde assume-se uma postura de superioridade, onde as decisões vem de cima para baixo, e estão sob a responsabilidade apenas do gestor; a gestão de uma organização escolar socio-crítica, por sua vez, considera a colaboração e participação de professores, alunos, pais e comunidade em uma relação horizontal nas tomadas de decisão. O trabalho coletivo é indispensável, possibilitando discussão entre os membros do grupo (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Desses dois estilos extremos de organização, podemos ainda categorizar 4 desdobramentos: a socio-crítica entre a autogestonária, a interpretativa e a democrática-participativa:

A concepção *autogestonária* baseia-se na responsabilidade coletiva, na ausência de direção centralizada, [...] em contraposição aos elementos instituídos (normas, regulamentos, procedimentos já definidos), valoriza especialmente os elementos *instituintes* (capacidade do grupo de criar, instituir, suas próprias normas e procedimentos). A concepção *interpretativa* considera como elemento prioritário da análise dos processos de organização e gestão os significados subjetivos, as intenções e a interação das pessoas. Opondo-se fortemente à concepção científico-racional, por sua rigidez normativa, também recusa a possibilidade de conhecimento mais preciso dos modos de funcionamento de determinada organização. [...] A concepção *democrático-participativa* baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe. Acentua a importância da participação dos membros da equipe. Acentua a importância de objetivos comuns assumidos por todos (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 446-447).

Cada uma dessas estruturas e estilos de gestão apresentam como cada organização entende o processo democrático, sua posição política, a forma com que enxerga o papel social da escola e o compromisso com a transformação social. Assim, a subordinação e dominação dos indivíduos, diferente do estilo científico-racional, não estão presentes nas três últimas formas de organização apresentadas. Paro salienta ainda que

[...] é preciso, entretanto, estar atento para com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com desconcentração de tarefas, e, no que concerne a gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si só, ou por seus representantes, nas tomadas de decisão [...] No que concerne a autonomia pedagógica [...] ela deve se fazer sobre bases mínimas de

conteúdos curriculares, nacionalmente estabelecidos, não deixando os reais objetivos da educação escolar ao sabor de interesses meramente paroquiais deste ou daquele grupo na gestão da escola (PARO, 2001, p. 83).

Este é um grande equívoco que frequentemente é observado, quando se fala em democracia na escola, tanto no discurso, quanto na prática, por não considerar a democracia como uma partilha de responsabilidades nas tomadas de decisão. O que rotineiramente acontece são gestores se eximindo de suas responsabilidades, ou, então, gestores se dizendo democratas por se lançarem à comunidade com uma postura “liberal”. “Se a participação depende de alguém que dá abertura ou que permite sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza” (PARO, 2001, p. 18).

A Gestão Escolar precisa deixar minuciosamente clara o seu papel na organização, como um líder cooperativo, que articula a participação de toda a comunidade. “A participação, o diálogo, a discussão coletiva e a autonomia são práticas indispensáveis da gestão democrática, mas o exercício da democracia não significa ausência de responsabilidades” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 454).

Esses apontamentos direcionam a discussão para os princípios da gestão democrática e participativa, uma vez que, para gerir uma instituição escolar não basta a figura do diretor escolar, mas toda uma equipe que compartilha os mesmos objetivos (MELLO; CAETANO, 2021, p. 6).

O atual documento que norteia a Educação Básica no Brasil, a Base Nacional Comum Curricular (2018), foi construída seguindo o viés democrático, sendo que foi pensada e discutida e analisada por mais de nove mil participantes (professores, gestores e alunos) em todo o país em seminários estaduais (MOVIMENTO PELA BASE, 2020).

Nesse contexto, Mello e Caetano (2021, p. 05), consideram que “[...] a construção da BNCC foi feita sob uma ótica democrática, ouvindo todos os agentes da comunidade escolar que estariam, posteriormente, diretamente ligados ao processo de implementação da Base em associação aos novos currículos estaduais”. Contudo, o maior desafio ainda está na implementação desse



documento normativo, visto que exige esforços de todos os envolvidos no processo educacional.

Todos os envolvidos devem, de modo conjunto, refletir sobre as competências e habilidades previstas na BNCC, para que o Projeto Político Pedagógico da escola seja revisto, pois será ele o norteador dos caminhos para os desenvolvimentos dessas competências e habilidades. Mello e Caetano (2021) salientam que

[...] essa revisão deve ser feita sob a ótica de uma gestão escolar democrática e participativa, uma vez que o ambiente escolar se volta à formação de cidadãos e isso significa oferecer oportunidades para caminharem juntos ao processo de crescimento da escola (MELLO; CAETANO, 2021, p.11).

A escola e a comunidade devem ter uma participação efetiva na estruturação e revisão do Projeto Político Pedagógico, mas a participação não se resume a isso. Isso significa que uma gestão democrática deve tratar de questões internas e externas da escola. Todos devem ter o conhecimento do perfil de sua comunidade e da escola para trabalhar com vistas a atender suas demandas específicas, além de garantir a qualidade no processo de ensino e aprendizagem.

Em outras palavras, deve haver a descentralização do poder de deliberação, buscando meios para que outros agentes da comunidade escolar contribuam com as decisões da escola, visando sempre a gestão democrática, que deve ser regida pela importância da participação coletiva e efetiva de todos, descentralizando o poder, permitindo que outros agentes da comunidade escolar participem em contribuição com a escola e, principalmente, para o melhor aprendizado dos alunos.

Analisando o pensamento dos autores citados no texto, juntamente com a análise da trajetória histórica da democracia, é possível perceber a falta de compreensão do sentido da palavra democracia de uma forma mais global. Parece que a democracia ainda é entendida como um processo de participação apenas na decisão de quem assumirá as responsabilidades sociais e políticas por meio do voto ou como mera delegação de responsabilidades que não deveriam ficar centralizadas na mão de poucas pessoas “especializadas” em política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, mesmo com todo o autoritarismo engendrado na sociedade anos de chumbo da ditadura militar, é possível perceber uma movimentação em relação a busca pela democracia, mesmo que esteja longe do ideal almejado. No que diz respeito aos princípios de democracia na Gestão Educacional, a Constituição Federal de 1988, apesar de não ter a abrangência necessária para um ideal de gestão pelo viés democrático, foi o pontapé inicial para o início dos debates trazidos para a defesa do princípio democrático na Gestão Educacional, e, por consequência, abriu espaço para futuras discussões e para a inserção dessa perspectiva na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996.

Apesar do discurso se voltar sempre para a defesa de que a concepção sócio crítica já está presente na gestão escolar, se percebe nas entrelinhas uma gestão ainda muito centralizadora, o que se alia muito a concepção técnico-científica e, mesmo trazendo o termo gestão como uma tentativa de superação da organização escolar e educacional com uma roupagem administrativa, é possível perceber várias rupturas no que diz respeito ao ideal de gestão, baseado na participação. Em um primeiro momento, porque a gestão ainda não conseguiu mapear e seletar quais saberes advindos da administração seriam eficientes no meio educacional, quais são suas singularidades e, em um segundo momento, porque parece faltar clareza quanto às esferas que compõem globalmente o termo democracia.

Esse ideal de participação parece permear tanto o entorno das práticas educacionais, quanto ao desenvolvimento das práticas cotidianas da escola. O que claramente se mostra como uma dificuldade, pois é preciso compreender a democracia não somente como um método de escolha de representantes, mas como um ideal de participação também nas tomadas de decisão.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. V. V. **Gestão Democrática da Educação: Democracia Liberal e/ou deliberativa.** MS: Educação e Fronteiras On-line, 2019. Disponível em <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/12766/6109>. Acesso em 01 de Março de 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base. . Ministério da Educação, 2018. Disponível em <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC EI EF 110518 versaofinal sit e.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_sit_e.pdf)> Acesso em 13 de março de 2023.

LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. Educação Escolar: Políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MELLO, A. F; CAETANO, J. M. P. **Gestão democrática e participativa na implementação da BNCC: análise do Guia para Gestores Escolares**. Fortaleza: Ensino e Perspectivas, 2021. Disponível em <<https://revistas.uece.br/index.php/ensinoemperspectivas/article/view/5307/4329>>. Acesso em 13 de março de 2023

NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: Uma Introdução. In: COELHO, V.S.D.; NOBRE, M. (orgs). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PARO. V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Editora Ática, 2001.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. – São Paulo: Ática, 2007.

PATEMAN, C. **Teorias recentes da democracia e o “mito clássico”**. In: Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SADER, E. **A Transição no Brasil**: da ditadura à democracia? 2ª ed. São Paulo: Atual, 1990.