

Democracia na escola pública brasileira: pressupostos teóricos

Democracy in brazilian public schools: theoretical assumptions

Democracia en la escuela pública brasileña: supuestos teóricos



Bethânia Bittencourt ¹

Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras, Minas Gerais, Brasil



Para citar - (ABNT NBR 6023:2025)

BITTENCOURT, Bethânia. Democracia na escola pública brasileira: pressupostos teóricos. *Eccos - Revista Científica*, São Paulo, n. 73, p. 1-19, e27245, abr./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.5585/2025.27245>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/27245>

Notas do autor

Conflito de interesse: Os autores não declararam quaisquer potenciais conflito de interesse

Autora correspondente: Bethânia Bittencourt – bethaniabittencourt@ufla.br

Resumo

O presente artigo, de cunho qualitativo e teórico, objetiva a discussão sobre a democracia da escola pública no Brasil, a partir das dimensões de gestão democrática propostas por Lima (2014), desdobradas na perspectiva de espaços e processos de gestão democrática (Bittencourt, 2023), sob a compreensão de uma sociedade democrática pluralista (Mouffe, 2015). Nessa sociedade, antagonismos e conflitos são irremediáveis, estão presentes e carecem de instituições que sejam lugar para a expressão adversarial, que afasta encarar o outro como inimigo que precisa ser eliminado. Desse modo, a escola pública oferece um campo fértil através de órgãos colegiados e da eleição de diretores para o aprendizado da democracia e para o exercício do agonismo. Defende-se, ainda, junto a Lima (2014) e Bobbio (2017) a democracia como processual, que mudou desde a sua origem até a democracia contemporânea, como conhecemos, e que não esteve garantida no passado, não está garantida no presente e não estará no futuro, de forma que demanda constante vigilância para que não se desidrate (Amaral, 2019). Entende-se que a escola pública não se constitui como uma mera reprodutora dos eventos e fatos que acontecem ao seu redor, por essa razão, pode assumir junto à sociedade democrática um movimento rotatório e de retroalimentação, mas não cíclico e sem desvios, considerando-a como parte integrante e fundamental desta sociedade.

Palavras-chave: democracia; gestão democrática; escola pública; gestão escolar

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.



Abstract

This article, of a qualitative and theoretical nature, aims to discuss public school democracy in Brazil, based on the dimensions of democratic management proposed by Lima (2014), unfolded from the perspective of spaces and processes of democratic management (Bittencourt, 2023), under the understanding of a pluralistic democratic society (Mouffe, 2015), in which antagonisms and conflicts are irremediable. It is understood that the public school does not merely reproduce events occurring around it. Therefore, it can engage in a dynamic interaction with democratic society, characterized by rotational rather than cyclical movements and avoiding feedback deviations, affirming its integral and fundamental role within this society.

Keywords: democracy; democratic management; public school; school management

Resumen

El presente artículo, de carácter cualitativo y teórico, tiene como objetivo la discusión sobre la democracia de la escuela pública en Brasil, a partir de las dimensiones de gestión democrática propuestas por Lima (2014), desarrolladas en la perspectiva de espacios y procesos de gestión democrática (Bittencourt, 2023), bajo la comprensión de una sociedad democrática pluralista (Mouffe, 2015), en la que los antagonismos y conflictos son irremediables. Se entiende que la escuela pública no se constituye como una mera reproductora de los eventos que suceden a su alrededor y, por esta razón, puede asumir junto a la sociedad democrática un movimiento rotatorio, pero no cíclico y sin desviaciones de retroalimentación, considerándola como parte integrante y fundamental de esta sociedad.

Palabras clave: democracia; gestión democrática; escuela pública; gestión escolar

Introdução

Presente nas normativas legais brasileiras há cerca de trinta e cinco anos, (Brasil, 1988;1996;2014) a gestão democrática da escola pública é um princípio, um valor e preceito a ser permeado nas práticas das instituições de ensino público de responsabilidade do Estado. Nesse sentido, o referido princípio pode ser afirmado como um efeito do período de reabertura democrática do Brasil, em que movimentos sociais, partidos, organizações da sociedade civil, dentre outros coletivos, pleiteavam maior participação nas decisões e transparência na oferta dos serviços públicos, após mais de vinte anos de ditadura civil-militar.

Ainda que consideremos que a gestão democrática possuiu volumosos estudos desde — e sobretudo após — a redemocratização do país (Lima, 2014; Mendonça, 2001; Paro, 2007, 2016, 2011; Amaral, 2019; Souza, 2009;) torna-se prudente ratificar os espaços e processos de democracia (Bittencourt, 2023) na escola pública, à luz da teoria, sem desconsiderar as limitações que ainda lhes são acometidas, a fim de continuar a subsidiar novos estudos.

Pondera-se, ainda, que a escola pública possui potencialidade enquanto instância de democracia, de forma que os sujeitos e cidadãos possam exercê-la na sociedade além das eleições municipais e estaduais/nacionais, instância essa altamente capilarizada nos 5.570 municípios brasileiros, mais que qualquer aparelho público estatal. Portanto, na escola, pode-se experienciar a vivência de colegiados, por meio dos conselhos e grêmios escolares; do voto, pela eleição de diretores; e da projeção com finalidade de transformação da realidade, através da formulação, execução e avaliação do projeto político pedagógico. Por outro lado, a estrutura hierárquica e compartimentada da escola dificulta a sua democratização pelo interior, uma vez que a gestão da escola, por muitos períodos, foi pensada como o lugar dos que pensam e elaboram, para que aqueles destinados a executar o fizessem, sem muitas margens para o debate que dispusesse de maior envergadura.

Recusa-se, para os efeitos deste artigo, que a escola pública seja uma reprodução de nível micro da sociedade, submetida à reprodução das práticas recorrentes da escola afora. Pelo contrário, aposta-se em “um movimento rotatório, mas não cíclico e sem desvios entre sociedade democrática e democracia na escola, em que ambas podem se retroalimentar, considerando a escola como parte integrante e fundamental da sociedade” (Bittencourt, 2023).

Tal movimento desperta a necessidade de fortalecer a literatura e a pesquisa acerca da gestão democrática em diversas frentes, dados os avanços e retrocessos com relação à democracia no Brasil nos últimos anos, o que também afeta o campo educacional com projetos conservadores, tais como a militarização das escolas e o movimento Escola sem Partido. Pretende-se delimitar o conceito de democracia e de sociedade democrática pluralista (Mouffe, 2105) e o que cabe nesse tipo de regime, porque do contrário, são muitos os termos que lhes são impostos e que podem esvaziá-lo de sentido. Feito este exercício, adentra-se na discussão sobre as dimensões de democracia na escola (Lima, 2014), dado que não são desconexos e no intuito de contribuir com elementos teóricos para o campo da gestão educacional. Ademais, a democratização da/na escola bem como a democracia na sociedade são assumidas como processuais, que não estão dadas, cimentadas, ou superadas e, por esse motivo, carecem de vigilância constante, devido à não garantia e consolidação, seja no passado ou no futuro (Lima, 2018).

Para tanto, este artigo, de cunho qualitativo e teórico, divide-se em mais quatro seções após esta introdução. A primeira seção discute os elementos constitutivos da democracia no passado e na contemporaneidade para compreendê-la como processo, que não está dado ou garantido e, por essa razão, precisa de constante vigilância. Na segunda seção, recorre-se a

Bobbio (2011; 2014; 2015; 2017; 2020) e Mouffe (2003; 2015; 2018) para delinear uma sociedade que é democrática e plural, em que os conflitos são permanentes, carece de instituições para expressar os antagonismos e assume consenso como revés temporário, que precisa ser ratificado de tempos em tempos. Na terceira seção, discutimos os espaços e processos de gestão democrática na escola pública, como solução para os antagonismos postos pelos sujeitos dos coletivos que ali circulam e que contraem a possibilidade de cultivo da democracia na sociedade que se inscreve nesse tipo de regime. Em seguida, são tecidas considerações sobre o estudo.

O passado e a contemporaneidade: a democracia como processo

Embora o conceito de democracia possua registros desde o século V a.C. na Grécia, para esboçar um desenho do que essa se constitui, os estudos sobre democracia contemporânea ou democracia dos modernos (Bobbio, 2017) nos é pertinente. A democracia sofreu mudanças desde o seu advento até a contemporaneidade. Menezes (2010) afirma que a ideia de democracia como governo do povo ou governo da maioria, como significado de um governo voltado para a distribuição mais equitativa do poder e da riqueza social, sofreu deslocamentos importantes. Entre os deslocamentos, pode-se indicar

[...] a transferência do processo de participação direta do cidadão nos negócios públicos para um sistema centralizado de representação política. Para os antigos, a esfera pública dizia respeito ao lugar específico de tomada de decisão política por parte de seus cidadãos. No Estado moderno, a participação política é mediada por um corpo independente de políticos profissionais com legitimidade para decidir em nome dos cidadãos. Essa talvez seja a maior diferença entre a democracia antiga e a democracia moderna de nossos dias (Menezes, 2010, p. 21).

Para Bobbio (2017), o que se considera ter sido alterado na passagem da democracia antiga para a democracia moderna não é quem a exerce, pois sempre foi o povo enquanto grupo de cidadãos a quem cabe em última instância o direito de tomar as decisões coletivas, embora em proporções bastante diferentes. A mudança se dá, sobretudo, pela amplitude do exercício democrático com o passar dos séculos. Pinheiro et al. (2020) demonstram que era profundo o contraste entre o número de habitantes de Atenas, 215 mil, e o número de cidadãos, apenas 35 mil, e endossa que, após o declínio da experiência grega de democracia em 404 a.C., somente na contemporaneidade se observa estruturas democráticas.

Muitos grupos que estiveram excluídos do direito ao voto, como analfabetos e as mulheres, passaram a participar dos pleitos algum tempo depois nessa democracia já

considerada como moderna, em diversos países. Tilly (2013) afirma que, na longa jornada humana, a maioria dos regimes tem sido não democrática, sendo os regimes democráticos raros, contingentes e criações recentes. Para o autor, antes do século XIX, os grandes Estados eram administrados indiretamente com grande autonomia dos detentores do poder e tais sistemas frequentemente empunhavam tirania sobre as pessoas comuns. Somente no século XIX que a criação de estruturas sob a forma de administração direta tornou possível a cidadania mais substancial e, portanto, a própria democracia (Tilly, 2013).

Segundo Bobbio (2015; 2017), a democracia é a forma de governo em que o poder não está nas mãos de um só, ou de poucos, mas da maior parte e em público, em contraposição às formas autocráticas de governo. O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea refere-se também, através da extensão da democratização, à instituição e ao exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo (Bobbio, 2020).

Seguimos Bobbio (2017) no sentido de pensar a democracia como forma de governo moderna, mas não como um fim, e, para isso, o autor destaca três aspectos do regime democrático, dos quais elencamos dois no contexto desta pesquisa para caracterizar a democracia: o primeiro aspecto é que não basta que a classe política seja eleita, é necessário que esse consenso seja repetido, depois de fundado em um consenso original, é necessária a verificação periódica dele (Bobbio, 2014). Outro aspecto refere-se à mobilidade da classe política, dado que a alternância das classes políticas no poder é característica do regime democrático.

Pensar que a democracia se ampliou no decorrer do tempo nos leva a considerá-la como processual e admitir que esse processo varia em intensidade democrática (Bittencourt, 2023), como uma graduação que vai de baixa a alta dependendo do nível de participação, decisão e atuação dos sujeitos quando pensamos o caso da escola pública. Para Amaral (2018) existe uma espécie de escala que regula a democracia conforme a gestão democrática é disciplinada por cada ente federado e, ainda conforme Amaral (2018), o processo democrático pode ser desidratado e reidratado conforme os movimentos de maior ou menor intensidade, afastando-se da ideia de consolidação, solidificação ou fixação permanente.

O enfraquecimento da democracia pode ser representado pela metáfora da desidratação da democracia (Amaral, 2019), que reflete um estado de debilidade, pode atingir diferentes graus e ocorrer por diversos fatores, implicando em desdemocratização. Contudo, a desidratação é um processo reversível quando a democracia volta a ser fortalecida e reidratada

por processos democratizantes. Dessa forma, a desidratação, a hidratação e a reidratação da democracia consistem em momentos em que a democracia está mais ou menos fortalecida, sendo um processo que vai depender da intensidade democrática.

Retomamos Bobbio (2014), para ratificar a democracia entendida como processo: ela exige que o consenso estabelecido em eleições deve ser repetido com frequência determinada, por mais que tenha sido realizada democraticamente. Essa reiteração da decisão de tempos em tempos, por meio da repetição do processo, possibilita que novas reflexões sejam feitas, no sentido de desnaturalizar o lugar ocupado pelo eleito, afastando-o da personificação da função eletiva. Tal desnaturalização se completa com a oxigenação do lugar eletivo, da alternância de pessoas nesse espaço.

Como processo, a democracia requer vigilância, o que é alertado por Lima (2018) ao afirmar que a democracia não está dada, garantida ou consolidada, seja no passado ou no futuro. Na sequência, recorreremos a Mouffe (2003, 2015, 2018) e continuamos alinhados a Bobbio (2011, 2014, 2015, 2017, 2020), com destino ao entendimento de uma sociedade que é democrática e plural e, por isso, exige a compreender, bem como os sujeitos que nela circulam.

Sociedade Democrática Pluralista

O anúncio da democracia como processo é elemento importante para o seu debate, mas não suficiente enquanto arcabouço teórico. Por esse motivo, juntamente com Mouffe (2015), buscamos a compreensão de uma sociedade democrática pluralista, e interessa-nos detalhar as suas duas características: a democrática e a plural.

A ideia dessa sociedade, conforme Mouffe (2015), considera a existência dos conflitos, da alteridade, dos antagonismos entre os coletivos e das diferentes identidades e, para além, dispõe de instituições que permitem que os sujeitos se expressem de forma adversarial, em uma relação de disputa de alternativas possíveis. Por essa ideia, os indivíduos circulam e convivem na sociedade em um estado de conflito permanente, que a autora identifica como o político, que está no nível ontológico das relações, na forma em que a sociedade está fundada. Por política, entende-se, no nível ôntico, as práticas e as instituições da política convencional (Mouffe, 2015). Nesse pressuposto:

Por “político” refiro-me à dimensão do antagonismo que é inerente de todas as sociedades humanas, antagonismo que pode assumir formas muito diferentes e emergir em relações sociais diversas. “Política”, por outro lado, refere-se ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas, porque afetadas pela dimensão do “político” (Mouffe, 2003, p.15).

O antagonismo estará sempre presente na sociedade por meio do político, mas este mesmo antagonismo deve se manifestar de forma em que as partes opostas se visualizem como adversários sem que essa relação se torne rivalidade ou contemple o outro como inimigo. Os ideais divergentes dos sujeitos nessa sociedade não podem representar o intuito de derrota do outro cujas ideias chocam-se e se distinguem:

No campo da política, isto pressupõe que o outro não seja visto como um inimigo a ser destruído, mas como um “adversário”, isto é, alguém com cujas ideias iremos lutar, mas cujo direito de defender tais ideias não iremos questionar (Mouffe, 2003, p.16).

A disputa entre os diferentes projetos pelos quais lutam os indivíduos através do grupo a que pertencem — por meio das suas identificações, preferências e afinidades — é reflexo da sociedade democrática e, nesse sentido, pensar democracia importa em considerar que, na sociedade contemporânea, diversos grupos de sujeitos estão em disputa constante e por diversificados motivos.

Conforme Mouffe (2015), a criação de uma identidade implica no estabelecimento de uma diferença, e é um elemento constitutivo para a aproximação ou refração do indivíduo dos coletivos. Desse modo, para que exista um coletivo, é necessário que exista, ao menos, um outro coletivo, de forma que o indivíduo se aproxime de algum para se afastar de outros, pois, para Mouffe (2015), “o que a democracia exige é que formulemos a distinção nós/eles de um modo que seja compatível com a aceitação do pluralismo, que é constitutivo da democracia moderna” (Mouffe, 2015, p. 13). Para Bobbio (2011), é um comportamento natural alinhar-se a um lado, ao mesmo tempo que não há nada mais confuso que as razões que levam alguém a escolher um dos dois lados. A sociedade democrática recusa a concepção daquela que teria realizado o sonho de uma perfeita harmonia, uma vez que a característica democrática implica que nenhum ator social pode atribuir a si mesmo a representação da totalidade (Mouffe; 2003).

Ao lado oposto à sociedade democrática pluralista, pode-se posicionar a sociedade cosmopolita — ou uma democracia cosmopolita, conforme Mouffe (2015). Desse tipo de sociedade faz parte uma visão antipolítica, apartidária, com propósito de criar um mundo que

tenha superado as linhas que dividem os projetos coletivos, como a divisão direita e esquerda. A essa sociedade pode-se atribuir características tais como o apagamento das paixões relegando-as à esfera privada, a universalização dos sujeitos políticos, a visão de um indivíduo racional, supressão do conflito, a redução do campo da política a um campo neutro de interesses (Mouffe, 2003).

Para Mouffe (2015), estamos sempre lidando com a criação de um “nós” que só pode existir pela demarcação de um “eles”, o que significa a existência de nós e eles enquanto coletivos, projetos, ideias que nos representam, outras que representam uns e ideias que representam os outros. Bobbio (2011) afirma que em um universo no qual as partes contrapostas são interdependentes, embora não sejam semelhantes, carecem umas das outras para existirem, o único modo de desvalorizar o adversário é o de desvalorizar a si mesmo. Negar a existência do diferente significa, nessa leitura, negar a existência de si próprio. A força motriz que conduzirá o indivíduo — enquanto pessoa com identidade definida por seus anseios, desejos e interesses — para um coletivo onde ele passa a atuar como sujeito é definida por Mouffe (2015) como paixão. Em vista disso, o indivíduo é formado não por uma, mas por diversas e distintas paixões que o faz identificar-se e dirigir-se aos coletivos.

A natureza plural da sociedade democrática manifesta-se pela existência dos diferentes grupos organizados por interesses que os identificam e os aproximam coletivamente e que, da mesma forma, faz com que se dividam em coletivos distintos porque possuem interesses distintos entre si. A sobrevivência da democracia pluralista em uma sociedade depende das identidades coletivas que se formam em posições claramente diferenciadas (Mouffe, 2003). São os diferentes e os variados coletivos que dão as nuances de pluralidade à sociedade democrática, uma vez que, para Mouffe (2015, p.27), “a necessidade de identificações coletivas nunca desaparecerá, já que é constitutiva do modo de existência dos seres humanos”.

Ainda em Mouffe, o pressuposto de agonismo versa sobre ideia de uma sociedade democrática e pluralista, ancorado na relação entre adversários e não entre inimigos; de disputa, mas não de eliminação do outro (Mouffe, 2003; 2015). Nesse sentido, é importante distinguir o agonismo do antagonismo, que sempre existirá nas relações políticas, e refere-se às posições contrárias e antagônicas, contudo, deve ser limitado, pois, caso contrário, assume a intensidade a ponto de um caráter eliminatório do outro, que transforma o outro, o diferente, em inimigo.

Agonismo, por sua vez, é a disputa adversarial em que os lados que concorrem seus projetos e ideias compreendem a importância do outro no conflito, ainda que não concordem com os seus ideais. Para Mouffe (2015, p. 19), “o agonismo é uma relação nós/eles em que

partes conflitantes, embora reconhecendo que não existe nenhuma relação racional para o conflito, ainda assim reconhecem a legitimidade de seus oponentes”. Nesse caso, o conflito existe, sempre existirá e a confrontação agonística é condição da democracia, sem pô-la em risco (Mouffe, 2003). Logo, pode-se acrescentar que a relação agonística só é possível com a existência de um nós e eles adversários, com propostas, identidades, paixões e pressupostos diferentes, o que estabelece a presença da pluralidade.

A constante vigilância para que a relação de agonismo não passe a ser uma relação do tipo amigo/inimigo se faz necessária em toda relação agonística, pois parece possível afirmar que agonismo e antagonismo — este no sentido da relação de inimigos — caminham lado a lado, assim como democratização e a desdemocratização (Tilly, 2013), como conceitos paralelos, inseridos no processo de democracia:

[...] há sempre a possibilidade de essa relação nós/eles se tornar uma relação amigos/inimigos. Isso acontece quando os outros, que até agora eram considerados simplesmente diferentes, passam a ser percebidos como colocando em questão nossa identidade e ameaçando nossa existência (Mouffe, 2018, p. 144).

Caso o agonismo não esteja em cena antagônica, privilegiando as relações do tipo adversarial, possivelmente é o antagonismo, no sentido amigo/inimigo, que vai conduzir a relação política. A existência de canais e instituições que possam fazer valer o conflito das ideias é imprescindível para que a forma agonística possa prevalecer, uma vez que:

Quando não existem canais disponíveis por meio dos quais os conflitos possam assumir a forma agonística, eles tendem a surgir de maneira antagonista. Ora, quando, em vez de ser formulado como um confronto político entre “adversários”, o confronto nós/eles é visto como um confronto moral entre o bem e o mal, o oponente só pode ser percebido como um inimigo a ser destruído, e isso não favorece um tratamento agonístico (Mouffe, 2015, p. 5).

A ausência de uma vida democrática dinâmica com base no agonismo, sem a confrontação entre as identidades políticas democráticas tem sido um terreno próspero, de acordo com Mouffe (2003) para outras formas de identificação que podem ser de natureza moral, étnica, religiosa ou nacionalista. Esses tipos de identificação abrem caminho para uma relação de possíveis antagonismos extremos, em lugar de uma relação agonística, que privilegia as relações democráticas, adversariais e pluralistas.

Espaços e processos de democracia na escola pública brasileira

A ideia de sociedade democrática e plural (Mouffe, 2015) demanda a existência de instituições e canais em que os sujeitos se expressem de forma adversarial, uma vez que os conflitos e os antagonismos irremediavelmente existem nessa sociedade. Enxergamos na escola pública a possibilidade e a potencialidade de franqueamento de espaços e processos com essa finalidade. Os espaços de gestão democrática se referem aos colegiados, por se tratarem, pela sua natureza, de lugar permanente de democracia e de democratização da e na escola. Podemos ilustrar como espaços de gestão democrática os conselhos escolares, os grêmios estudantis, os conselhos de classe, as associações de pais e professores. Por sua vez, os processos de gestão democrática são aqueles que ocorrem de tempos em tempos, como a eleição de diretores escolares e a construção coletiva do projeto político pedagógico, bem como o seu acompanhamento, revisão e avaliação.

Na escola pública, como parte integrante da sociedade, há a presença de diferentes coletivos que nela circulam, que têm diferentes interesses, perspectivas e diferentes paixões. Os coletivos de trabalhadores, como um todo, têm aspirações distintas dos coletivos dos destinatários da política da escola, os alunos. Dentro do coletivo de trabalhadores, há diferentes coletivos divididos entre os trabalhadores docentes e não docentes, e mesmo dentro dos coletivos dos alunos poderão ser localizadas identificações díspares entre os alunos maiores e alunos menores em idade ou em etapas da escolarização.

Nesse sentido, uma sociedade democrática pluralista oportuniza o dissenso e as instituições — dentro e fora da escola pública — através das quais ele possa se manifestar, o que não significa que se extinguirá o consenso, mas ele tem caráter conflitual, dada a pluralidade de coletivos. Todo consenso é prejudicial para a democracia porque tende a silenciar vozes dissidentes; os acordos na sociedade democrática são possíveis, ainda que o antagonismo não seja e não possa ser eliminado; consensos são possíveis, mas nunca definitivos, deveriam ser vistos como reverses temporários em uma confrontação em curso (Mouffe, 2003). Por essa razão, a democracia é entendida neste estudo como um processo e, portanto, o consenso não é definitivo e exige repetição, conforme Bobbio (2014).

A gestão democrática vai ajudar a solucionar, quando na mais alta intensidade e efetivamente exercida, as questões dos antagonismos, de modo a transformá-lo em agonismo e na oferta de espaços e processos de conflito, de lócus para as manifestações do nós/eles, no atendimento ao pluralismo.

Lima (2014) nos auxilia a partir do debate teórico e conceitual sobre as dimensões da gestão democrática: a eleição, a colegialidade e a participação; consideradas cruciais na perspectiva desta pesquisa, mas que toma relevo frisar que estas não esgotam a gestão democrática na escola. Outras formas podem ser acrescentadas no sentido de ampliar os espaços de participação da/na escola. As dimensões apresentadas pelo autor não são receita ou prescrição de gestão democrática garantida e plena na escola. Ademais, o fato de haver as três dimensões não afasta possíveis limitações do exercício da gestão democrática nas escolas.

A eleição se constitui como um processo de participação tanto daqueles que atuam na escola, os que são por ela atendidos, quanto por aqueles que podem candidatar-se à função — desde que atendam aos critérios para ser candidato, o que é definido por cada sistema de ensino. Em geral, movimenta toda a comunidade escolar antes mesmo da sua realização através das comissões de acompanhamento, das campanhas das chapas e da apuração desse processo (Bittencourt, Amaral 2021), contudo, como afirma Paro (2007), a democratização da escola não se reduz à eleição de diretores por ser um processo pontual e não cotidiano. A eleição pode acontecer bianualmente ou com intervalo maior e esse é um fator definido por cada ente federado em sua rede de educação, como expressão da sua responsabilidade e autonomia (Bittencourt, Amaral, 2021).

A eleição para a escolha de diretores das escolas públicas não é desprovida de limitações, entretanto é a opção mais indicada por ser democraticamente superior às demais formas e considerada por Lima (2014, p. 1071) a “mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas”. A abertura da participação da comunidade escolar por meio da eleição de diretores, afastando-se da indicação política, ainda que com limitações, representa um passo à frente das práticas historicamente estabelecidas (Bittencourt, Amaral, 2021).

Tais limitações remontam às eleições com possibilidade de ilimitadas reconduções à função, situações como a exigência de perfil de candidato muito específico que contempla um número reduzido de possíveis candidatos, dentre outros elementos. Igualmente, problemas como excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas, e comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito são apontados como fragilidades desse processo (Mendonça, 2001). Isso nos leva a refletir e a problematizar que a existência da eleição em um sistema de ensino não aponta para a garantia de uma democratização da gestão da escola e das relações ali compreendidas, até mesmo porque, como já defendido aqui, a eleição por si somente não garante a gestão

democrática, uma vez que a democracia na escola é um processo contínuo e cotidiano, não resultante de ocasiões pontuais.

Retomamos Bobbio (2014) em relação às questões postas à democracia e, conseqüentemente, à democracia na escola pública: 1) com que frequência o lugar dos eleitos é posto em decisão pelo povo ou pelos eleitores? 2) qual é a frequência com que esse lugar é alternado, como acontece a oxigenação desse espaço eletivo? No caso brasileiro, se pensarmos nas eleições para cargos executivos como prefeitos, governadores e presidentes, temos um lastro de quatro anos, sendo possível a reeleição para um mandato de mais quatro anos. Se pensarmos na função de diretor/a de escola pública, seria possível encontrar nas legislações que regulam a matéria algum balizamento que limite a recondução ou mesmo que esta seja uma lacuna, possibilitando mandatos consecutivos que se estendem por décadas.

A colegialidade é um dos pilares que sustenta a gestão democrática do ensino público através da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares (Brasil, 1996) ou formas correspondentes a esse modelo. Defendida por Lima (2014) como dimensão da gestão democrática nas escolas, a colegialidade se concretiza por meio de “órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola” (Ministério da Educação, 2004, p. 34) e possui as funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadora. Esses espaços permanentes de democracia na escola representam os diversos rostos e seus interesses na escola, uma vez que, como colegiado, possui a expressão dos variados grupos que atuam no contexto da instituição, sujeitos com diferentes paixões e projetos, lugar de expressão dos antagonismos e dos dissensos, em que consensos temporários (Mouffe, 2003) são acordados.

Ademais, os representantes participam de diferentes aspectos e questões que acontecem na cena da escola ao apontar, debater, discutir, divergir, buscar e atuar em soluções para tais questões. É indispensável para o conselho escolar tornar claras as suas atribuições, objetivos e valores coletivamente assumidos e que suas reuniões contemplem também estudos e reflexões contínuas que incluam principalmente a avaliação do trabalho escolar (Espírito Santo; Bernado, 2017).

O conselho escolar, como colegiado, importa em um espaço institucional, em um canal de democracia como Mouffe (2015) defende que deva existir, para que haja um lugar em que os antagonismos possam se expressar por meio dos sujeitos que representam os seus coletivos e encontrar espaço pelo exercício do agonismo.

Não livres de limitações, é pertinente pensar

[...] para qual face de gestão democrática na escola os conselhos escolares estariam a serviço. Pensando no seu papel político e descentralizador, demandando, deliberando, estabelecendo conexões e interdependência com outros organismos colegiados ou se estaria mais voltado para um modelo mais burocrático, cartorial, configurando-se ilustrativo em um desenho de desconcentração da gestão (Goulart; Amaral, 2019, p. 11).

A partir das autoras, os conselhos escolares podem assumir a face desconcentradora da gestão em lugar de uma descentralização da gestão e, conseqüentemente, das decisões que caberiam a todos em vez de a um ou a alguns poucos. No caso da desconcentração, o conselho escolar esvaziado de seu papel, caminha para uma função reduzida na escala de democracia que pode assumir contornos mais ampliados, ou reduzidos de acordo com os espaços coletivos de participação instituídos, que incluem decisão (Bittencourt; Castro; Amaral, 2021). Sem poder decisório, além de uma função mais cartorial e burocrática, o conselho escolar encontra-se desdemocratizado e os antagonismos da escola, na sua ampla seara, contam com menos um lócus de manifestação.

A participação permeia as dimensões da gestão democráticas (Lima, 2014) — eleição e colegialidade — dado que os atores escolares participam na escolha do/a diretor/a da escola pública pelo voto, nas comissões e pela participação dos candidatos aptos e são representados em colegiados que definem diversas pautas na escola.

Temos que a eleição e tampouco a existência de espaços colegiados garantem a gestão democrática sem que haja a participação e, como posto, há modos de limitar e cercear a participação, já que a gestão democrática constitui-se como processo. A gestão democrática esvaziada de participação não faz nenhum sentido, pois a participação na decisão emerge como uma dimensão central da gestão democrática das escolas (Lima, 2014).

Compreendemos que fechar um conceito sobre participação dos diferentes membros da comunidade escolar é uma dimensão complexa em razão de não considerarmos a possibilidade de a participação dar-se ocasionalmente, em eventos demarcados — como o Dia da Família na escola, momento em que a escola convida as famílias a circular em seu interior —, nas eleições de diretores isoladamente e outras ocasiões. A participação é vista aqui como um movimento concorrente, multilateral e cooperativo daqueles que atuam na escola para aqueles que pela escola são atendidos; dos destinatários da escola para a escola, considerando que esse não é um movimento pleno e equilibrado. Nessa ótica, a escola pública é um espaço em que todos os que por ela circulam — funcionários docentes, funcionários não docentes, técnicos,

direção escolar, pais, responsáveis e rede familiar do aluno, possíveis destinatários e componentes do contexto local — compreendem que são sujeitos nesse movimento, com poder de opinar, decidir, deliberar, problematizar, informar e ser informado, levantar questões e resolvê-las porque a escola democrática não existe a não ser como um processo (Amaral, 2018).

As pessoas e grupos que circulam pela escola, contudo, nem sempre estão em condições paritárias no que concerne à participação, portanto, pensar assim seria uma cilada. Mendonça (2001) corrobora essa ideia ao colocar que:

Diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo, dos alunos e de suas classes. O diretor funciona como guardião dessa concepção, evitando interferências de servidores e de pais (Mendonça, 2001, p. 87).

A paridade de participação desses grupos e coletivos tem relação com o que Souza (2009) aponta que é a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola e com a percepção daqueles que estão autorizados ou não a falar no âmbito da escola. A autoridade à fala na escola não está diretamente relacionada a quem tem permissão direta de alguém para expressar-se, mas é relativa a quem se sente confortável e apropriado a falar, considerando que muitas pessoas no fluxo da escola não se consideram devidamente informadas ou mesmo formadas para exigir lugar no discurso. Uma vez informados, os sujeitos da escola têm mais oportunidades de coparticipar dos processos e do cotidiano da escola, das decisões e de atuar efetivamente nas decisões emitindo opiniões, pleiteando os seus interesses. No entanto, isoladamente, o alcance da informação pelos atores escolares não representa a garantia da participação efetiva, pois a participação como dimensão complexa e que percorre as demais dimensões da gestão democrática e da rotina corrente da escola não se reduz na informação.

Lima (2003) corrobora o pensamento de que a participação não é uma dimensão simplória. Ela está intimamente atrelada à decisão, porque quem participa em um espaço democrático participa da decisão de quem é eleito para lhe representar, seja no órgão colegiado, seja na direção escolar, seja na decisão das demandas cotidianas, é o que estrutura a escola em termos democráticos.

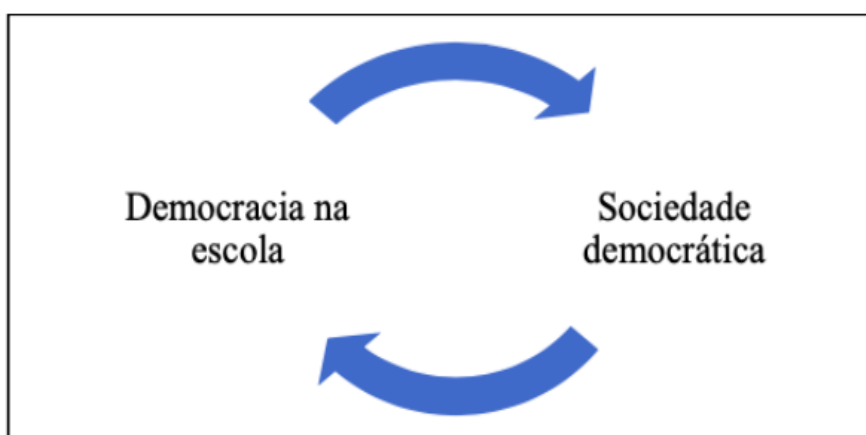
É por meio do ato de decidir que a instituição escolar democrática é concebida e estruturada, interna e externamente, numa perspectiva que amplia em maior ou menor medida a democracia enquanto experiência coletiva de participação política (Bittencourt; Castro; Amaral, 2021, p. 9).

Quem participa assume a decisão compartilhada de identificar os problemas e demandas de seu coletivo ou do espaço que compõe. Quem participa assume a decisão de quais estratégias serão adotadas para superar os problemas e as demandas identificadas. Quem participa decide também sobre as possibilidades de avanço daquela escola ou daquele sistema em que se insere. Não existe participação, seja na eleição, seja na colegialidade sem que exista decisão:

[...] só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática. A governação democrática não se limita ao cumprimento das regras e dos processos democráticos, por mais relevantes que estes também sejam, nem reproduz necessariamente as regras procedimentais e outras, uma vez que pressupõe um quadro de autonomia. [...] O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas (Lima, 2014, p. 1072).

A escola enquanto parte integrante da sociedade oferece aos destinatários a experimentação da democracia e a sociedade se beneficiaria desse exercício democrático realizado na escola ao mesmo tempo em que precisa democratizar-se para que a democracia na escola faça sentido. Temos, dessa forma, um movimento rotatório, mas não cíclico e sem desvios entre sociedade democrática e democracia na escola em que ambas podem se retroalimentar, considerando a escola como parte integrante e fundamental da sociedade e não mera reprodutora dos ocorridos ao seu redor, como ilustrado na figura 1:

Figura 1 - Movimento entre democracia na escola e sociedade democrática



Fonte: Bittencourt, 2023.

Democratizar significa, no contexto deste estudo, um processo de mão dupla com relação à escola: a sociedade democratizando-se, democratiza a escola; a escola democrática

age sobre a sociedade. As instituições democráticas capazes de expressar o antagonismo em busca do agonismo se fortalecem, dentro e fora da escola pública. Essa relação contínua é possível dado que a escola pública é uma instituição amplamente capilarizada nos estados e municípios brasileiros, que compreende 81% das matrículas da Educação Básica em 138.487 das 179.533 escolas existentes no Brasil em 2020². Tais dados significam dizer que a escola pública brasileira é uma instituição de grande alcance na vida social cotidiana das famílias e dos alunos desde muito cedo e por um longo período, considerando a escolarização básica dos quatro aos dezessete anos de idade dos destinatários da política escolar.

Compreendemos e alertamos que esse ciclo não acontece sem desvios, como uma relação completa, pois, para Avritzer (2019), é possível ter fortes elementos não democráticos em funcionamento no interior de uma estrutura democrática, contudo, a aposta desta pesquisa é a de que os espaços e processos de gestão democrática na escola pública exercem, em alguma medida, o fortalecimento da democracia em uma sociedade democrática pluralista, bem como oportunizam um movimento de aprendizagem tanto para a instituição quanto para a comunidade que por ela transita, expressa por pais, responsáveis, membros das famílias, professores e profissionais da educação.

Considerações

Se propomos encarar a democracia como algo não dado e garantido, conclui-se que o papel aqui é de não fechar as considerações, pois elas nunca serão por completo cerradas. Carecerão sempre de novos escritos e novos debates que as alimentem.

O artigo em tela demandou uma pesquisa teórica no sentido de compreendermos a democracia como processo, que se ampliou desde a Grécia até o que Mouffe assume como sociedade democrática pluralista. Nesta sociedade são assumidas as diferentes identidades que carecem de instituições e canais para que os antagonismos — presentes e que sempre existirão — se manifestem e possam se converter em agonismos, ideias e projetos adversariais que considerem a existência das diferentes posturas, sem com isso almejar que sejam eliminadas.

A escola pública, enquanto instituição presente e parte integrante da e na sociedade, oferece e oportuniza espaços e processos de democracia alinhados à perspectiva das dimensões de gestão democrática (Lima, 2014) para a expressão dos antagonismos advindos dos diferentes

² Segundo os dados disponibilizados pelo Governo Federal com base no INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/01/educacao-basica-teve-47-3-milhoes-de-matriculas-em-2020> ; https://qedu.org.br/brasil/censo-escolar?year=2020&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=. Acesso em: 2 out. 2021.

coletivos que ali circulam. Nesse sentido, a escola pública democrática e a sociedade democrática se sustentam mutuamente, em um movimento rotatório, mas não isento de desvios. As práticas em instituições e democráticas na sociedade se somam e se completam aos espaços e processos de gestão democrática da escola pública, uma vez que a escola não é vista como uma simples reprodutora do que acontece nas relações que lhe rodeiam. Ainda que não percamos de vistas as limitações e impasses que reduzem a intensidade democrática da gestão participativa e democratizante da escola pública, mesmo sendo um princípio constitucional há mais de três décadas, é na democracia na escola e na sociedade que apostamos para fortalecer a participação dos coletivos.

Referências

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escolas públicas e avaliação do desempenho do candidato. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 12, n. 22, p. 43-55, jan./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v12i22.836>. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/836>. Acesso em: nov. 2023.

AMARAL, Daniela Patti do. Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no Rio de Janeiro: qual gestão democrática em cena? In: NAJJAR, Jorge Nassim Vieira; BAENSI, Alba Valéria; VICENTE, Débora da Silva (org.). *Conselhos escolares e gestão democrática: alguns temas em debate*. 1. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2019. p. 30-43.

AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

BITTENCOURT, Bethânia. Gestão democrática da educação e sua regulamentação no Brasil: análises documentais para a construção de uma tipologia. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

BITTENCOURT, Bethânia; CASTRO, Marcela Moraes; AMARAL, Daniela Patti. Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 15, p. e4059008, 2021. DOI: <http://doi.org/10.14244/198271994059>. Disponível em: <https://reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4059>. Acesso em: jun. 2024.

BITTENCOURT, Bethania; DO AMARAL, Daniela Patti. A gestão democrática no contexto do município de Queimados (RJ): a trajetória de eleição para diretores escolares. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, p. 168-187, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i1.13896>. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13896>. Acesso em: jul. 2024.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

BOBBIO, Norberto. A liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. In: BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Edipro, 2017. p. 39-41.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: fragmentos de um dicionário político*. 23. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: dez. 2020.

ESPÍRITO SANTO, Nathalia Cortes do; BERNARDO, Elisangela da Silva. Conselhos escolares no município de Seropédica (RJ): desafios e perspectivas. In: OLIVEIRA, Lia Maria Teixeira de; LINO, Lucilia Augusta; CAVALCANTE, José Aírton Chaves (orgs.). *Conselhos escolares: desafios cotidianos da gestão democrática*. Seropédica: UFRJ, 2017.

GOULART, Janaina Moreira de Oliveira; AMARAL, Daniela Patti do. Conselhos escolares na rede estadual do Rio de Janeiro: participação ou participacionismo? *Educação (UFES)*, Santa Maria, v. 44, p. 1-23, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5902/1984644436820>. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/edufsm/v44/1984-6444-edufsm-44-e36820.pdf>. Acesso em: jul. 2024.

LIMA, Licínio Carlos. *A escola como organização educativa*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 69-92.

LIMA, Licínio Carlos. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/smG9JRgD8PjyNyMyZMRXf7H/?format=html>. Acesso em: jul. 2024.

LIMA, Licínio Carlos. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57479>. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0104-40602018000200015&script=sci_abstract. Acesso em: jul. 2024.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 84-108, ago. 2001. DOI:

<https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200007>. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/es/a/dxChfBYZjdfgPRc3v3wYZXS/?lang=pt>. Acesso em: jul. 2024.

MENEZES, Marilde Loiola de. Democracia de assembleia e democracia de parlamento: uma breve história das instituições democráticas. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 23, p. 20-45, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000100003>. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/soc/a/sn9yXVWpG4KvGZ3ygS6J6MN/?lang=pt&format=html>. Acesso em: ago. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). *Material didático do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Brasília: MEC, 2004. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: ago. 2022.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 2, n. 3, p. 11-26, 2003. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>. Disponível em:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015>. Acesso em: jun. 2024.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

MOUFFE, Chantal. *Por um populismo de esquerda*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2007.

PARO, Vitor Henrique. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 21-36.

PINHEIRO, Daniel Calbino et al. Proposição de um marco teórico-analítico para a gestão democrática na educação. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, p. 1-38, 2020. DOI: <http://10.5380/jpe.v14i0.72283>. Disponível em:
http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1981-19692020000100101&script=sci_arttext. Acesso em: jun. 2024.

TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.