



Volume 14

Artigo e72283

30 de setembro de 2020

## Proposição de um marco teórico-analítico para a gestão democrática na educação

### *Proposition of a theoretical-analytical framework for democratic management in education*

### *Propuesta de un marco teórico-analítico para la gestión democrática en la educación*

*Daniel Calbino Pinheiro<sup>1</sup>  
Geruza de Fátima Tome Sabino<sup>2</sup>  
Flavio Cesar Freitas Vieira<sup>3</sup>*

**Citação:** PINHEIRO, D, C; SABINO, G, F, T; VIEIRA, F, C, F. Proposição de um marco teórico-analítico para a gestão democrática na educação. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, e72283. Setembro de 2020.



<http://10.5380/jpe.v14i0.72283>

#### Resumo

A gestão democrática tem se tornado um dos temas mais frequentes em debates, reflexões e iniciativas públicas a fim de dar sequência a um princípio reposto na legislação nacional. Porém, o termo apresenta elementos com distintos significados, o que indica a necessidade de um tratamento mais consistente dos temas envolvidos nessa noção. Neste sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar as principais ideias de gestão democrática, demarcando suas distinções etimológicas e resgatando suas perspectivas filosóficas. Por fim, propomos uma estrutura teórico-analítica que pode contribuir para o aprofundamento da análise das concepções teóricas e práticas da gestão democrática na ciência da educação.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática, Bases filosóficas, Estrutura teórico-metodológica.

#### Abstract

<sup>1</sup>Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). São João Del-Rei, MG. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8260-6126>. E-mail: [dcalbino@ufsj.edu.br](mailto:dcalbino@ufsj.edu.br)

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (Unesp). Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Diamantina. MG. Brasil. Orcid:0000-0001-8260-6126 E-mail: [geruzaft@hotmail.com](mailto:geruzaft@hotmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Diamantina. MG. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7210-8489> E-mail: [flavio.cesar36@gmail.com](mailto:flavio.cesar36@gmail.com)

Democratic management has become one of the most frequent themes in debates, reflections and public initiatives in order to follow up on a principle restored in national legislation. However, the term presents elements with different meanings, which indicates the need for a more consistent treatment of the themes involved in this notion. In this sense, this article aims to analyze the main ideas of democratic management, demarcating their etymological distinctions and rescuing their philosophical perspectives. Finally, we propose a theoretical-methodological framework that can contribute to a deeper analysis of the theoretical and practical concepts of democratic management in the science of education.

**Keywords:** Democratic Management, Philosophical bases, Theoretical and methodological framework.

### Resumen

La gestión democrática se ha convertido en uno de los temas más frecuentes en debates, reflexiones e iniciativas públicas para dar seguimiento a un principio restaurado en la legislación nacional. Sin embargo, el término presenta elementos con diferentes significados, lo que indica la necesidad de un tratamiento más consistente de los temas involucrados en esta noción. En este sentido, este artículo tiene como objetivo analizar las ideas principales de la gestión democrática, delimitando sus distinciones etimológicas y rescatando sus perspectivas filosóficas. Finalmente, proponemos un marco teórico-metodológico que pueda contribuir a un análisis más profundo de los conceptos teóricos y prácticos de la gestión democrática en la ciencia de la educación.

**Palabras clave:** Gestión democrática, bases filosóficas, marco teórico y metodológico.

### Introdução

Muito se tem pesquisado e debatido sobre a gestão democrática no Brasil, contudo pouco se tem discutido sobre as distinções conceituais de democracia que se está propondo frente às suas diferentes modalidades. Isso tem contribuído para gerar confusões quando se discute a participação democrática de um modo geral, em especial na gestão escolar (SILVA, 2010).

Apesar da falsa aparência de consenso do termo gestão democrática na própria constituição brasileira, o assunto é amplo, pois trata de conceitos que detêm uma multiplicidade de práticas sociais (LIMA, 2014; COUTINHO; LAGARES, 2017; SOUZA, 2018).

Ademais, se observa que muitos trabalhos que apresentam as teorias democráticas se limitam a propor modelos normativos, porém pouca relevância há sobre os fundamentos filosóficos que perpassam cada proposta (SILVA, et al. 2015). Dois estudos do estado da arte ilustram o fenômeno: os trabalhos de Silveira e Araujo (2015) analisaram a gestão democrática no Brasil entre os períodos de 2000 a 2012, constatando a presença marcante de artigos que estudam enquanto escopo metodológico as instituições de ensino básico e médio, porém sem fundamentar suas bases filosóficas. O estudo de Chiroto (2013) estabeleceu um balanço das teses e dissertações nacionais que discutem o termo entre os anos de 1998 e 2010, registrando diversos princípios e fundamentos, porém não contextualiza histórica e ontologicamente seus pressupostos.

Neste sentido, é fundamental questionar as bases que sustentam as concepções de gestão democrática, tanto para compreender suas experiências, quanto para reformular conceitos e ferramentas gerenciais (SILVA, 2010). Frente a esse horizonte, o presente artigo tem por objetivo debater as formas de democracia que têm sido concebidas, representando suas perspectivas filosóficas, bem como, as condições históricas em que foram construídas.

Em termos metodológicos, iniciaremos uma retomada bibliográfica das concepções filosóficas da democracia na Grécia até as proposições contemporâneas, período em que tornou a estrutura política dominante a partir do século XX, quando o sufrágio universal foi alcançado na maior parte dos países (PEREIRA, 2005). Em seguida, apresentaremos as principais teorias da gestão democrática contemporânea e sua relação com a educação, propondo uma estrutura teórico-metodológica que pode ampliar as concepções teóricas e práticas na área.

### **Antecedentes e fundamentos filosóficos das teorias de democracia**

O imaginário em torno do que se entende hoje por democracia foi bastante influenciado pela concepção grega. Porém, o conceito de governo do povo, transmite uma percepção equivocada de que no período grego a democracia atingiu o seu ápice, sem apresentar dissidências e/ou disputas conceituais. Se a democracia ateniense se instalou com as reformas de Clístenes, no início do século V antes de Cristo (a.C), no começo do século seguinte já apresentava seu declínio.

As condições econômicas e intelectuais foram centrais para o surgimento da democracia na Grécia. A acentuada prosperidade econômica e abertura política possibilitou que chegasse a Atenas médicos, astrônomos, músicos, matemáticos de diversas correntes de pensamento. Isto influenciou na constituição política que passou a ser debatida abertamente na praça pública (HEBECHE, 2008).

Sob o governo de Péricles (460-430 a.C.) a política como democracia se consagrou. Surge a ideia de isonomia (igualdade), na qual todos passam a ser submetidos à mesma lei. Em termos de estruturas organizacionais, a rotatividade e o sorteio de cargos públicos (com mandato de um ano) indicam que os cidadãos podem participar da vida comunitária.

Do ponto de vista filosófico, como a vida política e cultural desenvolveu-se vinculada aos acontecimentos da polis, emergiu intensa ação coercitiva de padrões de conduta, ao mesmo tempo, proporcionando o desenvolvimento de uma fisionomia particular, que era

patrimônio comum de seus cidadãos. Compreende-se que o cidadão grego antigo pensava em si mesmo antes de tudo como um “animal político” (FLORIDO, 1999).

Esse avançado sistema político democrático era restritivo. No final do governo de Péricles estima-se 215 mil habitantes em Atenas, destes apenas 35 mil eram cidadãos. A maioria da população não participava da democracia. Sendo essa composta de homens livres (110 mil) e escravos (80 mil), que eram obrigados a participarem no pagamento de impostos, em prestar serviços militares e serem a força motora da economia (ASSMANN; DUTRA, 2008).

A presença nas Assembleias era normalmente escassa, já que em condições ordinárias os membros preferiam ocupar-se de seus negócios, e os que compareciam estavam sujeitos às influências dos oradores. Por fim, a curta duração das funções públicas (um ano) dificultava que se desenvolvesse uma estável linha política (FLORIDO, 1999).

Se no apogeu da democracia grega já se notava as dificuldades e limitações de um modelo democrático, no período do filósofo Platão (428-348 a.C), suas ideias representaram os interstícios da fase áurea da democracia e o final do período helênico. Não é por menos que se observa uma mudança de análise descritiva para normativa na obra “A república” (347 a.C). No livro, Platão (2006) desenvolve uma utopia de organização política, em um ensaio a-histórico, no entanto, útil como dimensão de categorias comparativas.

Após a experiência da democracia grega que tem o seu declínio em 404 a.C., apenas na contemporaneidade se observa estruturas democráticas. Com exceções, citam-se as experiências autogestionárias em microesfera descritas por historiadores gregos e latinos, cujas civilizações de povos indígenas na região da Amazônia, África e Polinésia adotavam modelos coletivos de participação, apesar de pouco explorado na literatura (GUILLERM; BOURDET, 1976).

Na república romana, entre os períodos de tiranias, prevaleceu a ideia de que a sociedade poderia ser governada por cidadãos dotados de virtudes públicas, o que se aproximava, contudo, de ideais aristocráticos. Marco Túlio Cícero (106 – 43 a.C.) e Nicolau Maquiavel (1469 – 1527), separados por quinze séculos, ainda seguiram claramente essa linha de pensamento, apesar dos obstáculos que enfrentaram (PEREIRA, 2005). No mesmo período, do ponto de vista normativo, os escritos de Tomas Morus em “A Utopia” (1516), idealizava uma sociedade com traços de democrática, onde os representados

elegeriam seus representantes, porém também com ranços totalitários que ilustravam o período histórico da obra (MORUS, 2014).

É apenas no seio das revoluções burguesas do século XVII, na Europa, que o pensamento democrático retoma, fundamentado filosoficamente no pensamento liberal de John Locke (1632-1704). Para Locke (2001), o Estado garantiria a segurança da propriedade, uma vez que o homem necessita limites à sua liberdade. A igualdade natural é uma igualdade que se concretiza no trabalho. O Estado seria a forma da autoridade legislativa, que manteria a continuidade da reprodução da igualdade natural entre os homens. Essa visão tem como desdobramento uma perspectiva restrita de democracia dos proprietários.

Se as propostas de Locke (2001) emergem de um modelo normativo, no século XVIII se materializa nas estruturas democráticas elaboradas pelos federalistas na Constituição dos Estados Unidos da América (1787). Os federalistas formaram um governo em que o povo não participava diretamente, mas escolhia os seus representantes que deveriam tomar por eles decisões. Instaura-se uma democracia representativa até o começo do século XX, em que o sufrágio era limitado aos detentores de propriedade.

Merece destaque a filosofia de Jean Jacques Rousseau (1712-1778), que se aproxima de uma democracia direta, semelhante às práticas gregas. Ao refletir no contexto da França do século XVIII, recoloca a questão da participação direta como uma necessidade histórica (CABRAL NETO, 1997). Para Rousseau (1999) era central a adoção do contratualismo como uma forma de legitimar as forças da sociedade, uma vez que a civilização é o elemento sedicioso das relações sociais. Para ele os homens nascem livres e iguais, mas são escravizados pela modernidade civilizatória. O Estado como uma comunidade politicamente organizada tem a função soberana de exprimir a vontade geral. A autoridade do Estado não deve ser representada, mas expressar-se de modo direto através da promulgação, pelo povo, das leis fundamentais.

Também aqui, parece oportuno mencionar Alexis de Tocqueville (1805-1859), um filósofo liberal que apoia o complexo exercício da reflexão sobre as conceituações de democracia. O autor, tendo em vista o período pós-revolucionário de 1848 e seus estudos sobre a sociedade e democracia Norte Americana, fundamentou seus conceitos sobre a natureza da democracia refletindo sobre a articulação desta com sua noção de igualdade e liberdade. Estabeleceu que em uma sociedade democrática, por princípio, não deveria haver distinções de classes e nem hierarquias entre as profissões e, sim, igualização das

condições. Nesse caso, a igualdade social estaria implicada na ideia de democracia (TOCQUEVILLE, 2000).

Um governo democrático seria aquele que garante os ajustes requeridos pelas demandas sociais e proporciona nivelamento das condições objetivas de vida, considerando que a soberania pertence ao conjunto de indivíduos. Ainda, afirmou que o princípio da vontade da maioria não poderia se converter em “tirania da maioria” ao negar os direitos individuais. Portanto, o valor da democracia liberal seria a proteção do Estado de direito para todos seus cidadãos, respeitando as minorias (TOCQUEVILLE, 2000).

É, porém, com a consolidação do capitalismo e expansão da classe média no século XX que os países desenvolvidos adotaram o sufrágio universal. Para Pereira (2005), isto foi possível porque as elites compreenderam que os pobres não representavam uma ameaça real à ordem social, já que respeitavam os direitos de propriedade. Neste contexto contemporâneo, as análises dos modos de gestão democrática sofrem influências dos conceitos filosóficos de seus predecessores, porém em um sistema de sufrágio universal, o que vem a repercutir no contexto das instituições escolares.

### **Teorias contemporâneas da gestão democrática e sua relação com a educação**

Dentre os diversos desenhos institucionais que unem democracia e educação, duas grandes visões com suas ramificações dominam o século XX e XXI e interferem no campo. Dentre elas, a gestão democrática implica em perspectivas agrupadas em: 1) cunho liberal e privatista na gestão da educação, cuja democracia se aproxima da representação; e 2) caráter popular e público, cujas teorias se aproximam de estruturas participativas. Nesta segunda vertente, é possível subdividir em pelo menos três ramificações: 2.1. O conceito de Democracia Participativa; 2.2. Os ideais de Democracia Deliberativa; e 2.3. As propostas de uma Democracia Não consensual ou Democracia Radical.

A primeira visão, sob o rótulo de gestão democrática, é representada nas ideias de eficiência da gestão pública, do diretor como um gestor na busca pela “qualidade da educação”. As parcerias público-privadas apresentam em sua maioria projetos para interferir na gestão por acreditar que pode trazer referências de produtividade do mercado para a instituição escolar (SILVA; PERONI, 2013).

Ainda que sua raiz se situe na Constituição de 1967, que trouxe alterações no processo educacional (desobrigando o investimento público mínimo na área) e abrindo o ensino para a iniciativa privada, o conceito passa a ser mais frequente nos estudos

realizados na área, a partir do Relatório Delors e Reforma Gerencial do Estado realizado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sob o discurso do combate a gestão pública burocrática e ineficiente. De acordo com os princípios do gerencialismo, o Estado passa a ser agente efetivo de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. A defesa assumida, nesse momento, direciona-se em desenhar modelos de gestão escolar flexíveis, em acordo, portanto, com o movimento de reforma em gestação para o setor público no seu conjunto (CABRAL NETO; CASTRO, 2011).

A partir do Relatório Delors, criado em um movimento que encontra respaldo nos trabalhos da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, professores se alinham a partir de práticas gestoras as quais os processos pedagógicos passam a ser efeitos de um mecanismo administrativo mensurado pelo desempenho. Há um deslocamento, onde o caráter democrático nas instituições escolares deixa de ser a presença da comunidade escolar, passando a ser essencial à gestão do sistema educativo (ARELARO, et al., 2016). Desde então, a participação deixa de ser exigência da gestão educacional e a ênfase do objetivo da educação centra na formação e qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho.

Ressalta-se ainda o tecnicismo baseado na seleção e ocupação da *representação* por profissionais da área nos conselhos, bem como nas figuras dos diretores, já que eles, supostamente, são mais capazes de saber o que é melhor para aqueles segmentos sociais, marcados pela vivência da carência cotidiana (GADOTTI, 2014).

A reestruturação do Estado e as modificações assumidas por esta forma de gestão impactaram mudanças na cultura organizacional da escola e na função do gestor escolar, que é chamado não só a gerenciar os serviços escolares, mas também a captar recursos, estabelecer parcerias e se responsabilizar pelo sucesso e pelo fracasso da escola (CABRAL NETO; CASTRO, 2011).

As suas bases filosóficas têm raízes nos conceitos de democracia representativa em John Locke (2001), que vem influenciar na contemporaneidade as ideias de democracia liberal ou elitismo democrático de Joseph Alois Schumpeter (1961) e Anthony Downs (1999). A democracia para eles é um sistema institucional de tomada de decisões onde indivíduo adquire o poder de decidir mediante luta pelos votos. Deste modo, uma

instituição democrática não é a participação direta, mas a responsabilização dos que tomam decisões perante os que não as tomam.

Para Schumpeter (1961) na visão liberal de democracia, a participação não é uma virtude, nem uma forma de dar sentido à vida, uma vez que não pressupõe que a necessidade de participação política faça parte da natureza humana (SILVA, 2010). Para Downs (1999) os indivíduos só estão preocupados com seus próprios interesses e, portanto, não se envolvem em ações orientadas para o interesse público.

Como ilustração, é importante destacar que este modo de pensar a política democrática foi fortemente sustentado pela expansão do capitalismo administrado e da economia de uma tendência que procura reduzir a política e a vida pública a uma extensão da lógica dos negócios privados, e desvaloriza qualquer forma de soberania popular (WERLE, 2013).

Não é por menos que na atual situação brasileira observa-se um contraditório processo em que se descentralizam algumas ações (relacionadas à execução) e se centralizam outras de caráter estratégico, evidenciando uma racionalidade que objetiva o aumento da produtividade do sistema em moldes empresariais (CABRAL NETO; CASTRO, 2011).

Em oposição, surgem perspectivas de caráter mais popular e direta que resgatem ideais da democracia grega. A vertente radicaliza a ideia de democracia em um sistema direto. Sob o manto de gestão democrática abarca uma diversidade de etimologias, cujas ferramentas se materializam no voto direto, plebiscito, consultas e audiências públicas, assembleias.

No contexto brasileiro, ilustra suas conquistas na Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96 e a da Lei nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação com vigência de 10 anos, e prevê a gestão democrática como princípio, diretriz e meta da educação.

No tocante à educação, a Constituição Federal inclui em seus princípios a “gestão democrática do ensino público” (art. 206, VII), e cria dispositivos constitucionais da possibilidade de institucionalização da participação em escolas e sistemas educacionais (FLACH; SAKATA, 2016).

A gestão democrática aparece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/96 ao retomar o que já previa a Constituição onde estabelece no art.14, que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público,

conforme os princípios de: I – participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico; e II – da participação das comunidades em conselhos escolares ou equivalentes (CURY, 2002).

Seguindo o ordenamento jurídico, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, aprovado por intermédio da Lei nº 10.172/2001, além de reafirmar o conteúdo constitucional, apresenta, dentre os princípios de formação dos professores e valorização do magistério, a vivência de formas de gestão democrática.

Com a aprovação do novo PNE (2014-2024), a gestão democrática ganha ênfase e estabelece oito estratégias relacionadas à: constituição, formação e manutenção de colegiados (conselhos, fóruns, grêmios estudantis); participação das famílias e dos profissionais da educação; controle social e fiscalização dos recursos públicos e escolha de diretores, mediante mérito, desempenho e consulta pública (COUTINHO; LAGARES, 2017).

Apesar das conquistas em mecanismos legais que aproximam a gestão democrática de formatos diretos, a literatura da área avançou pouco em delimitar a diversidade de visões e ramificações quando se trata de uma gestão democrática participativa. Neste sentido, para ampliar as visões sobre o tema e resgatar suas bases filosóficas, a primeira ramificação do conceito possui etimologias correlatas à definição de democracia republicana e/ou democracia participativa. Tem suas raízes filosóficas nas experiências da democracia grega, bem como no pensamento filosófico de Jacques Rousseau (1999) sobre o direito de as pessoas serem livres e iguais por natureza. Desenvolve uma crítica ao elitismo democrático que perde o que é considerado o centro do conceito de democracia: o princípio de uma cidadania entre pessoas na participação de todos, por meio do uso público da razão, na prática coletiva de autodeterminação e autogoverno.

De acordo com essa ideia, a democracia, mais do que um regime político e um procedimento formal de escolha de líderes, representa também uma forma de vida social na qual os cidadãos devem ter condições de participarem ativamente nos debates públicos sobre as questões políticas fundamentais que regem a vida em comum.

A ideia básica é a de que a democracia deve ser vista como um processo de aprendizagem no qual os cidadãos podem adquirir o *ethos* de uma cultura política pública democrática, características que o modelo elitista reserva ao círculo das elites. Sem perder seu vínculo com a realidade, busca uma cultura política ampla e cotidiana da população na discussão das questões políticas (WERLE, 2013).

Do ponto de vista empírico a democracia está presente no momento em que satisfaz condições de que o debate envolva uma participação ativa das organizações da sociedade civil e siga o respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição. Tal debate influencia a agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Na maior parte dos casos, o compromisso continua sendo necessário, e o voto da maioria acaba decidindo o assunto (PEREIRA, 2005).

Na América Latina a democracia tem origem na crítica ao liberalismo econômico, bem como na abertura política dos períodos de pós-ditaduras militares. Suas conquistas materializaram em mudanças constitucionais no final da década de 1980, com o direito a criação e participação em conselhos municipais de educação e colegiados escolares, que trazem parte das lideranças comunitárias para as tomadas de decisões, bem como, formas diretas de participação como à consulta pública, plebiscitos e assembleias.

A garantia constitucional da gestão democrática no ensino possibilitou ainda um conjunto de experiências participativas nas quais as comunidades escolares e locais passaram a ocupar espaços e deram novos contornos às formas de fazer gestão. Não é por menos que Arelaro et al. (2016) sublinham que esse processo induziu a atenção dos governos para a realização de programas de formação de conselheiros, como o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Governo Federal.

A segunda ramificação faz o uso da etimologia democracia deliberativa sob a influência do pensamento filosófico de Bohman (1996) e Habermas (1997). A etimologia aproxima-se de uma série de mecanismos de agregação da democracia participativa, porém, uma das principais críticas é que o conceito de agregação não permite perceber os limites de legitimidade nos procedimentos e resultados do processo político. Os teóricos da democracia participativa não identificaram assimetrias de poder presentes nos resultados do processo político, já que os mecanismos de agregação não buscam formas de diminuir a influência das desigualdades (HABERMAS, 1997).

No campo da educação, as assimetrias de poder ocorrem mesmo quando há conselhos escolares, pela força da legislação, mas se mantém apenas como funcionamento formal. A gestão continua na posse de determinadas figuras de diretores, sem, contudo, garantir uma efetiva participação dos alunos e das comunidades nas discussões e decisões dos projetos educativos (MENDONÇA, 2001).

Para solucionar esses problemas, os filósofos da democracia deliberativa sugerem um procedimento de deliberação, fundamentado no uso público da razão por parte de

cidadãos livres e iguais. Segundo o modelo deliberativo exige-se que se devam seguir procedimentos justos, segundo os quais a liberdade é assegurada a todos por meio de um conjunto de direitos individuais e a igualdade deve garantir o acesso a todo fórum público relevante.

A democracia deliberativa envolve ainda uma argumentação racional, na qual as propostas devem ser justificadas ou criticadas por meio de razões num processo no qual prevaleça o melhor argumento. O importante para o modelo deliberativo é que o resultado deve ter a seu favor a pretensão de poder ser aceito por boas razões, constantemente sujeito a um dissenso razoável (BOHMAN, 1997).

O problema filosófico desta vertente é compreender como pode ocorrer a mediação entre ideais crítico-normativos e as práticas político-jurídicas. Isso implica considerar que a deliberação pode ser institucionalizada em um contexto de democracia de massas, com crescente pluralismo cultural, onde os conflitos, ao invés de serem apaziguados, são acentuados no próprio processo deliberativo (WERLE, 2013).

Não é por menos que o modelo é normativo, já que as condições históricas para a democracia deliberativa ainda não estão presentes em macroestruturas sociais. Da mesma forma, são poucas as experiências de gestão democrática que se aproximam do modelo, quando ocorrem, ficam restritas a redes específicas de ensino e por processos internos em determinados setores.

Uma terceira ramificação é definida pela concepção não consensual da democracia (ORTEGA, 2000), ou democracia radical (LACLAU; MOUFFE, 1985). Do ponto de vista filosófico, esse pensamento tem influências em algumas ideias de Tocqueville sobre os respeito às minorias e se atualiza em ideias anarquistas de combate às estruturas rígidas de organização, e pós-estruturalistas, como Chantall Mouffe e Ernesto Laclau.

Nesse sentido, os autores acreditam que a perspectiva iluminista desempenhou relevante função na consolidação da democracia liberal, porém se constitui como um obstáculo à compreensão das novas formas de política, já que ainda se associam às concepções essencialistas. A democracia radical remete à renúncia do universalismo abstrato do iluminismo, quanto da indistinção da natureza humana, na medida em que os novos direitos são expressões da diferença (MOUFFE, 2010).

A ação democrática amplia as teorias da verdade, no sentido de práticas destinadas a convencer os sujeitos de ampliar compromissos com os demais, construindo uma comunidade inclusiva (MOUFFE, 2010; LACLAU; MOUFFE, 1985). Os princípios

democráticos são contextualmente defendidos, criando um *ethos* que tem a intencionalidade na mobilização de paixões, multiplicação de práticas, instituições e jogos de linguagem que provêm a possibilidade de sujeitos e formas democráticas (MARQUES, 2008).

Assim, não existe uma posição de identidade prioritária e o movimento de articulação é resultado de práticas hegemônicas que são contingentes, constituindo-se em uma “ponte” entre indecisões e a decisão. A diversidade se transforma em pluralidade. Para essas concepções não consensuais, a democracia passa a ser aceitável desde que comprometida com um programa vazio.

Prepara o caminho para a criação de formas de vida, sem prescrever um único meio de existência como certo. Propor um programa significa negar outros esboços e, sobretudo, relativizar a configuração individual. Sendo assim, a democracia apresenta-se como forma de lidar com dissensos e diferenças irreduzíveis, tendo como sinal a pluralidade e a singularidade (ORTEGA, 2000).

Nesse âmbito, a ideia de autogestão ganha relevância quando concebida como uma forma de indivíduos assumirem responsabilidades, sem intermediários, tendo o poder de influenciar no conteúdo de sua organização em diferentes dimensões da vida econômica e social (SILVA, 2010).

Essa corrente parece resolver os problemas de que a democracia não deve se limitar ao governo da maioria. Se a democracia nas visões representativas e deliberativas tem enquanto pressuposto as garantias para evitar a tomada ou manutenção do poder de determinados dirigentes contra a vontade da maioria, por outro, lida com o respeito das minorias, sem excluir uma das partes, o que em parte se aproxima de alguns ideais de democracia em Tocqueville (2000).

No entanto, suas práticas materializam em poucas experiências escolares e organizações de trabalho na sociedade, já que a hegemonia das condições do capital e da política restringe a construção de agendas coletivas de ampla participação popular e horizontalizadas. Merecem destaque as escolas livres que fazem parte dos centros populares e/ou projetos sociais que lidam com o ensino para além dos muros da escola. Ressaltam-se também algumas iniciativas em escolas públicas municipais e estaduais que adotam um sistema coletivo de gestão, onde os estudantes e a comunidade são protagonistas da gestão escolar. Alguns exemplos empíricos são: a Escola Básica Integrada de Aves/São Tomé de Negrelos, ou conhecida como Escola Básica da Ponte

(Portugal), O Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento em Minas Gerais, bem como A Escola Municipal Desembargador Amorim Lima e a Escola Projeto Âncora em São Paulo.

Feitas as considerações, o Quadro 1 sintetiza as principais dimensões de cada uma das concepções de gestão democrática na educação, com suas respectivas bases filosóficas e históricas:

**Quadro 1:** Esboço sintético das ideias de gestão democrática contemporânea e influências na educação

Etimologia	Modelo	Influências Filosóficas	Bases Filosóficas	Contexto Histórico	Estruturas e práticas políticas na educação	Ênfase/ objetivo da educação	Ferramenta / Instrumento de gestão
Democracia representativa  Democracia liberal  Etilismo democrático	Descritivo. Relata as experiências empíricas das estruturas de democracia para propor o modelo representativo	John Locke  Joseph Schumpeter  Anthony Downs	A participação não é uma essência da natureza humana  O homem busca limitar sua liberdade para preservar a propriedade	Expansão e consolidação do capitalismo no século XX  Retomada dos ideias liberais na política neoliberal a partir de 1980	Reforma Gerencial  Relatório de Delors	Lógica do produtivismo de mercado  O papel da escola é formar para o mercado de trabalho  Foco no diretor como um gestor	Adoção de quadros técnicos de especialistas  Escolha nos aspectos técnicos da formação das comissões e conselhos
Democracia participativa  Democracia republicana	Descritivo. Relata e se baseia em experiências empíricas de participação popular. Porém, prescreve um modelo de igualdade pouco seguido.	Busca resgatar a democracia do período áureo de Atenas  Influência do pensamento iluminista, em especial Jean Jacques Rousseau	A cidadania implica na participação de todos  A razão ilustra uma essência da natureza humana  A igualdade e liberdade são direitos dos indivíduos	Emerge das crises do capitalismo no século XX  As demandas sociais ampliam as pressões por políticas sociais e participação nas decisões	Os movimentos educacionais no século XX instituem na agenda política, mecanismos de participação	A lógica centra na criação de uma cultura ampla e cotidiana de cidadania  A formação da educação está além do mercado de trabalho.	Assembleias gerais, plebiscitos, consultas públicas, fóruns, eleições diretas para os diversos cargos gerenciais.
Democracia deliberativa	Normativo. Sistematiza um modelo comunicativo.	Influências de Habermas e	Amplia o conceito de igualdade, centrado	Emerge entre o século XX e XXI, como	Não se observa estruturas	A educação é vista como a ênfase na construção	Recorre às ferramentas da democracia

	Não está presente nas instâncias do governo	Joshua Cohen	também nas dimensões subjetivas dos atores envolvidos. A razão é possível e faz parte da construção social humana.	formas alternativas de ampliar as condições entre os participantes	formais até o momento	de um consenso entre os envolvidos	participativa, porém revisando a igualdade de condições e a comunicação racional.
Democracia não consensual/ Democracia radical/	Descritivo-Normativo. A única diretriz é uma construção da diversidade	Influência do pensamento de Tocqueville, Cantall, Mouffe e Ernesto Laclau	Crítica às ideias essencialistas  A democracia representa a diversidade das relações sociais  Todas as identidades são relacionais	Crítica aos modelos totalitários do capitalismo e do socialismo  Emerge do pensamento pós-estruturalista do século XXI	Encontra-se presente apenas nas microesferas de poder como movimentos de escolas livres. A relação de forças desiguais no sistema vigente impossibilita sua propagação.	O objetivo da educação é definido pelo grupo político envolvido, respeitando, porém, as diferenças.	Não propõe estruturas e ferramentas democráticas. Estas são criadas de acordo com as necessidades dos envolvidos.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

É importante também considerar a possibilidade de outras leituras sobre as sequências etimológicas apresentadas no quadro. Exceto o período da antiguidade clássica, a retomada do conceito de democracia por Locke (2001) e o fato de este ser o teórico fundamental do liberalismo, teria estabelecido, desde então, a essência da natureza da democracia capitalista.

Pelo exposto, os princípios da democracia estão vinculados às concepções liberais de igualdade, liberdade e propriedade. Por demandas históricas, em certa medida também impostos pelos princípios mencionados, a concepção de democracia teria se ajustado às práticas sociopolíticas e culturais dos Estados-nações, notadamente ocidentais, desencadeando a existência de práticas como a democracia representativa, participativa – republicana, deliberativa, não consensual e radical.

Portanto, estas poderiam ser particularidades da democracia, nas quais foram

estabelecidos modos diferentes de exercer o poder “popular” circunscritos no interior da lógica do capital. Sobre isso, Norberto Bobbio (1988) afirma o que se considera que foi alterado na passagem da democracia dos antigos à democracia dos modernos, não é o titular do poder político, que é sempre o “povo”, mas o modo de exercer esse direito.

Da mesma forma, é válido lembrar que apesar de a etimologia seguir as normas da legislação que trata do tema, contudo, não se estabelece necessariamente um processo efetivo de participação ou gestão “eficiente” da educação, já que em muitas instituições de ensino se mantém uma estrutura patriarcal e clientelista, que não se aproxima de nenhum dos modelos acima apresentados.

Arelaro et al. (2016) ressaltam que nas redes de ensino onde a forma democrática não é compreendida como um modelo melhor de administração escolar, a normatização estabelecida não necessariamente tem produzido Conselhos Escolares deliberativos e paritários. Gadotti (2014) aponta que no Brasil estimam-se mais de 30 mil conselhos, que, apesar de em tese se aproximar de uma democracia direta, na prática mantém restrita aos segmentos sociais que tem mais capacidade de organização e expressão política.

Destaca-se ainda o recente estudo de Souza e Pires (2018), ao analisar a implementação da aprovação do Plano Nacional de Educação por meio da Lei Federal nº 13.005/2014. Para os autores, o artigo 9º determina que estados, Distrito Federal e os municípios brasileiros deveriam, em prazo até junho de 2016, elaborar sua legislação própria acerca da matéria de gestão democrática. Contudo, até o momento, apenas 11 estados, além do Distrito Federal (DF), aderiram às normativas, o que ilustra complexidade da adoção de modelos de gestão democráticos “puros”, como apresentados nas quatro visões sobre o tema de gestão democrática na literatura.

### **Para concluir: Uma proposta de estrutura teórico-analítica para a educação**

Conforme visto, não há uma única concepção de gestão e de democracia. Por isso os elementos mencionados podem se apresentar com distintos significados. Daí a limitação de se falar genericamente de gestão democrática, como se não ocorressem dissensões teóricas e práticas a fazer (TEIXEIRA, 2007). Uma implicação disso é a necessidade de um tratamento mais consistente dos temas envolvidos nessa noção na literatura educacional.

Assim, torna-se relevante compreender as singularidades entre as etimologias utilizadas (Democracia Representativa, Liberal, Republicana, Deliberativa, Não-Consensual, Radical), quando se trata da gestão democrática e sua relação com a

educação. Da mesma forma, identificar se a gestão democrática a qual se analisa é um modelo descritivo ou um modelo prescritivo, o que pode facilitar a distinção entre as experiências empíricas e/ou modelos que se referem como categorias comparativas.

O resgate das influências e bases filosóficas que sustentam cada uma das suas vertentes, bem como a compreensão do contexto histórico pode situar o seu surgimento e as condições que permitem materializar (descrever) ou não (normatizar) suas práticas políticas. E a importância de estabelecer as estruturas políticas da gestão da educação, compreendendo inclusive os objetivos explícitos e implícitos em torno do que se espera com o uso da gestão, pode servir para elaborar práticas e ferramentas, assim como mensurar a sua efetividade.

Com base nestas dimensões, o esquema na Figura 1 serve como uma referência cognitiva para a análise do tema.

FIGURA 1: Proposta teórico-metodológica para análise da gestão democrática na educação



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Buscamos representar oito dimensões que consideramos centrais para a gestão democrática no contexto educacional, adotando uma estrutura estética circular e equitativa entre cada uma das frações, sem necessariamente atribuir um peso maior a uma determinada dimensão. Isso, contudo, não impossibilita a aplicação e ênfase em apenas algumas determinadas categorias.

Da mesma forma, utilizamos um esquema circular em sentido horário do fluxo de informações, já que foi esta a estrutura de raciocínio que usamos para analisar as concepções de gestão democrática no tópico anterior (Quadro1). No entanto, isso não

implica em um fluxo obrigatório, já que se pode inverter a lógica ou trocar a ordem das dimensões analíticas dentro de cada fração do círculo. As dimensões criadas para a análise representam apenas um ponto de partida. Os demais autores da área podem e devem modificar e/ou reconstruir as dimensões e a própria estética estrutura de acordo com a perspectiva teórica ou metodológica que melhor lhe servir.

Feitas as considerações do marco teórico, concluímos que a gestão democrática é uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ela ocorre. No entanto, discutir o termo sem a devida contextualização pode se tornar apenas em um *slogan*, num lugar-comum que todos invocam sem consequências de maior valor, mesmo quando a definição possa revelar a sua eventual contradição (LIMA, 2014). Assim, esperamos que o esquema teórico-analítico contribua para o delineamento das concepções de democracia frente às suas diferentes modalidades, bem como ampliar as reflexões quando se discute a participação democrática de um modo geral, em especial na ciência da educação.

## REFERÊNCIAS

- ARELARO, L. R.; JACOMINI, M. A.; CARNEIRO, S. R. et al. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Edu.Soc.**, Campinas, v.37, n.137, 2016.
- ASSMANN, S. J.; DUTRA, D. J. **Filosofia Política I**. Florianópolis: UFSJ/FILOSOFIA/EAD, 2008.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge, MI Press, 1996.
- CABRAL NETO, A. A democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, v.2, n.2, 1997.
- CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Edu. Soc**, Campinas, v.32, n.116, 2011.
- CHIROTTO, L. V. **Gestão Democrática e Participativa: O Estado do Conhecimento de Teses e Dissertações Nacionais (1998 a 2010)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação). PUC- Campinas, 2013.
- COUTINHO, L. P.; LAGARES, R. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAE**, v.33, n.3, 2017.

PINHEIRO, D, C; SABINO, G, F, T; VIEIRA, F, C, F. Proposição de um marco teórico-analítico para a gestão democrática na educação

CURY, C, R. Gestão democrática da educação: exigência e desafios. **RBPAE**, v/18, n.2, 2002.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

FLACH, S.; SAKATA, L. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR. **RBPAE**, v.32, n.2, 2016.

FLORIDO, J. **Platão: vida e obra**. Editora Nova Cultural: São Paulo, 1999.

GADOTTI, M. **Gestão Democrática com Participação Popular: Planejamento e Organização da Educação Nacional**. Instituto Paulo Freire, 2014.

GUILLERM, A.; BOURDET, Y. **Autogestão: uma mudança radical**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: Entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, V. I e II, 1997.

HEBECHE, Luiz. **Ontologia I**. Florianópolis: Filosofia ead, UFSJ, 2008.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and Socialist Strategy**. Towards a radical democratic politics. London: editora,1985.

LIMA, L. A gestão democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Edu.Soc.**, Campinas, v.35, n.129, 2014.

LOCKE, J. **Dois Tratados sobre o Governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARQUES, L, R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Edu.Soc.**, Campinas, v.29, n.102, 2008.

MENDONÇA, E, F. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Edu.Soc.**, Campinas, v.22, n.75, 2001.

MORUS, T. **A utopia**. Tradução de Luís de Andrade. São Paulo: Edipro, 2014.

MOUFFE, C. **O regresso do Político**. São Paulo: Gradiva, 2010.

ORTEGA, F. **Para uma política da Amizade: Arendt, Derrida, Foucault**. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2000.

PLATÃO. **A República**: [ou sobre a justiça, diálogo político]. Tradução Anna Lia Amaral de Almeida Prado. *São Paulo: Martins Fontes*, 2006.

PEREIRA, L. C. B. Democracia Republicana e Participativa. **Novos Estudos CEBRAP**, v.71, 2005.

PINHEIRO, D, C; SABINO, G, F, T; VIEIRA, F, C, F. Proposição de um marco teórico-analítico para a gestão democrática na educação

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Tradução Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, A. L. et al. O discurso da gestão democrática na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004). **RBPAE**, v.31, n.3, 2015.

SILVA, M.; PERONI, V. As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. **RBPAE**, v.29, n.2, 2013.

SILVA, S. R. Democracia, Estado e educação: uma contraposição entre tendências. **RBPAE**, v.26, n.1, 2010.

SILVEIRA, T. A.; ARAÚJO, C. S. Gestão Democrática na Educação Infantil: Uma análise da RBPAE no período de 2000 a 2012. **RBPAE**, v.31, n.3, 2015.

SOUZA, A. R. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: aval.pol.públi.Educ.**, v.26, n.102, 2018.

SOUZA, A. R.; PIRES, P. A. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, v.34, n.68, 2018.

TEIXEIRA, D. N. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Edu.Soc.**, Campinas, v.28, n.99, 2007.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. Leis e Costumes, Livro I. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

WERLE, D. L. Teorias Contemporâneas da democracia. In: CORNELLI, M, C. **Filosofia: estética e política**. Cuiabá: Central de Texto, 2013. V. III.

---

*Recebido em Março de 2020  
Aprovado em Julho de 2020  
Publicado em Setembro de 2020*

---



Volume 14

Artigo e72283

30 de setembro de 2020



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

*BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)*

*Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)*

*Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)*

*Google Scholar*

*Index Copernicus*

*Portal de Periódicos (CAPES)*

*SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)*

*Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)*

*DRJI - Directory of Research Journals Indexing*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 14, e72283 – setembro de 2020

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional TresFebrero, Argentina), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gustavo Enrique Fischman, (Arizona StateUniversity - USA), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luiz Souza Júnior (UFPB - Brasil), Ney

PINHEIRO, D, C; SABINO, G, F, T; VIEIRA, F, C, F. Proposição de um marco teórico-analítico para a gestão democrática na educação

Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), TheresaAdrião (UNICAMP - Brasil), Vera Peroni (UFRGS - Brasil).

---

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA UFPR

Arte e diagramação: TIAGO TAVARES ([tiagotav@gmail.com](mailto:tiagotav@gmail.com))

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
Tel.: 41-3535-6264  
[jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>