



ENTRE A NORMA E A PRÁTICA: DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UMA ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

BETWEEN STANDARD AND PRACTICE: CHALLENGES OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN A PUBLIC BASIC EDUCATION SCHOOL

Autor: Andream Luis Sampaio Bentes¹

Orientadora: Dra. Rozineide Iraci Pereira da Silva²

RESUMO: Este artigo analisa os desafios da gestão democrática em uma escola pública de educação básica, com atenção à distância entre a previsão legal e a vida cotidiana da instituição. O objetivo foi compreender como a participação, a atuação do conselho escolar, a escolha da direção, o planejamento pedagógico e a relação com a comunidade interferem na efetivação de práticas democráticas. A metodologia adotou abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, apoiada em publicações acadêmicas brasileiras de acesso aberto e em documentos legais e institucionais produzidos entre 2021 e 2026. Os resultados indicam que a gestão democrática não se limita à existência de normas, eleições ou conselhos formalmente instituídos, pois depende de tempo coletivo, formação, transparência, mediação de conflitos e partilha real de responsabilidades. O estudo também mostra que a direção escolar permanece como peça decisiva para transformar mecanismos formais em processos participativos. A análise reforça que a democracia na escola exige organização, escuta e compromisso pedagógico contínuo.

Palavras-chave: Gestão democrática. Escola pública. Educação básica.

ABSTRACT: This article analyzes the challenges of democratic management in a public basic education school, with attention to the gap between legal provision and the everyday life of the institution. The objective was to understand how participation, the school council, the selection of school leadership, pedagogical planning, and the relationship with the community affect the effectiveness of democratic practices. The methodology adopted a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research supported by open access Brazilian academic publications and legal and institutional documents produced between 2021 and 2026. The results indicate that democratic management is not limited to the existence of rules, elections, or formally established councils, since it depends on collective time, training, transparency, conflict mediation, and real sharing of responsibilities. The study also shows that school leadership remains a decisive element in transforming formal mechanisms into participatory processes. The analysis reinforces that democracy at school requires organization, listening, and continuous pedagogical commitment.

Keywords: Democratic management. Public school. Basic education.

¹ Andream Luis Sampaio Bentes, Mestrando em Educação pela Cristian Business School. andreamluis@gmail.com.

² Rozineide Iraci Pereira da Silva, Doutora em Educação pela Cristian Business School.
rozineide.pereira1975@gmail.com

INTRODUÇÃO

A gestão democrática ocupa lugar central na educação pública brasileira porque vincula a escola ao direito de participação da comunidade, à construção coletiva do projeto pedagógico e ao controle social das decisões que afetam a aprendizagem. A presença desse princípio na legislação não encerra a questão, pois a escola pública funciona em meio a demandas administrativas, pressões externas, desigualdades sociais e urgências pedagógicas que nem sempre permitem transformar a norma em participação concreta. O tema ganha relevância quando se observa que conselhos, reuniões, planos e instâncias colegiadas podem existir apenas como exigência formal, sem alterar a forma como as decisões são tomadas na rotina institucional. A Lei nº 14.644, de 2023, ao tratar dos conselhos escolares e dos fóruns de conselhos escolares, reforça a necessidade de órgãos colegiados orientados pela participação, pela transparência e pelo diálogo com a comunidade escolar (Brasil, 2023).

Oliveira e Vieira (2026) lembram que a gestão democrática precisa ser atualizada como categoria teórica e prática, pois ela articula participação, liderança, organização da escola e responsabilidade pública diante das finalidades da educação. Essa formulação ajuda a compreender que a democracia escolar não pode ser reduzida a procedimentos isolados, como votação para direção, reunião de pais ou assinatura de atas. A gestão democrática só ganha consistência quando a comunidade compreende os problemas da escola, acompanha as escolhas feitas pela direção, participa do planejamento e encontra abertura para contestar decisões quando elas se afastam dos interesses coletivos. A tensão entre norma e prática surge exatamente porque a escola pode cumprir ritos participativos sem produzir uma cultura efetiva de corresponsabilidade.

Souza (2025) defende que a gestão democrática da educação deve ser compreendida como princípio político e como processo de organização do trabalho escolar, não como adorno administrativo. A contribuição desse debate está em recolocar a escola como espaço público no qual professores, estudantes, famílias, funcionários e gestores precisam disputar sentidos sobre currículo, convivência, avaliação e prioridades pedagógicas. Quando a participação se torna apenas resposta a uma exigência externa, a democracia perde densidade e tende a ser percebida como reunião demorada, consulta protocolar ou obrigação burocrática. Quando a participação é tratada como parte do próprio trabalho pedagógico, a gestão passa a produzir aprendizagem institucional, pois amplia a capacidade de escuta, negociação e decisão coletiva.



A distância entre o que está previsto nas normas e o que ocorre na escola também

revela a fragilidade de muitos mecanismos participativos. Conselhos escolares podem existir sem autonomia real, assembleias podem ocorrer com baixa presença da comunidade, planos podem ser redigidos por poucas pessoas e decisões urgentes podem ser concentradas na direção. Essa combinação não significa ausência completa de democracia, mas indica que a participação costuma ser atravessada por limites de tempo, informação, formação e confiança. A revisão sistemática de Amaro e D'Angelo mostra que o tema da gestão democrática aparece de modo recorrente em pesquisas brasileiras, mas ainda carrega disputas conceituais e diferenças fortes entre discursos normativos e práticas escolares (Amaro, 2024a).

A escola pública de educação básica reúne sujeitos com experiências diversas e, por isso, a gestão democrática depende de condições institucionais que tornem a participação possível para quem trabalha, estuda e convive com a escola. A comunidade escolar não é homogênea: famílias possuem jornadas distintas, estudantes têm diferentes formas de expressar suas demandas, professores lidam com sobrecarga e funcionários conhecem problemas cotidianos nem sempre considerados nas decisões. A dimensão pública da escola exige que a gestão reconheça essas diferenças sem transformar a participação em privilégio de quem tem mais disponibilidade ou domínio da linguagem institucional. Os dados nacionais produzidos pelo Censo Escolar ajudam a perceber a amplitude da educação básica brasileira e a complexidade de gerir redes, escolas, matrículas, docentes e equipes em realidades muito variadas (Brasil, 2026).

A direção escolar ocupa posição delicada nesse debate, pois concentra responsabilidades legais, responde por demandas administrativas e, ao mesmo tempo, é convocada a favorecer decisões coletivas. A figura do diretor pode aproximar a escola de práticas democráticas quando cria canais de escuta, compartilha informações e fortalece colegiados, mas pode esvaziar esses espaços quando decide previamente os encaminhamentos e usa a participação apenas para legitimar escolhas já tomadas. A literatura brasileira sobre diretores escolares mostra que a função reúne atribuições pedagógicas, administrativas e relacionais, o que torna insuficiente tratar a escolha do gestor apenas como questão técnica ou apenas como questão eleitoral (Simielli, 2022).

A participação dos professores constitui uma das bases da gestão democrática, mas ela não se realiza apenas pela presença em reuniões. Docentes participam quando conseguem interferir no projeto pedagógico, na organização do trabalho, na análise das dificuldades de aprendizagem e na definição de prioridades para a escola. A pesquisa sobre



percepções de professores da rede estadual de Santa Catarina indica que a gestão democrática é entendida de modos distintos no interior das escolas e que tais percepções afetam a confiança depositada nos processos colegiados, na direção e na possibilidade de diálogo real (Zardo-Morescho, 2025).

O problema que orienta este artigo pode ser formulado da seguinte maneira: por que a gestão democrática, embora prevista em normas educacionais e valorizada no discurso institucional, encontra tantas barreiras para se materializar no cotidiano de uma escola pública de educação básica? A pergunta parte da percepção de que a existência de dispositivos formais não assegura, por si só, a democratização das decisões. O objetivo geral é analisar os desafios que se colocam entre a norma e a prática da gestão democrática, com foco na atuação da direção, na participação da comunidade, no funcionamento dos colegiados e na construção do planejamento escolar. A escolha de diretores e os sentidos atribuídos à gestão escolar revelam disputas políticas e pedagógicas que afetam diretamente a forma como a democracia se concretiza na escola (Araujo, 2024).

A contribuição pretendida está em reunir evidências teóricas, legais e institucionais para sustentar uma análise aplicada à escola pública de educação básica, evitando tratar a gestão democrática como ideal abstrato. O artigo organiza a discussão em torno de práticas que aparecem no cotidiano escolar, como reuniões pedagógicas, conselho escolar, eleição ou seleção de direção, projeto político-pedagógico, diálogo com famílias, transparência de informações e mediação de conflitos. A gestão democrática também pode ser compreendida como currículo vivido, porque ensina modos de convivência, responsabilidade e participação que atravessam a experiência de estudantes e profissionais dentro da escola (Souza, 2024).

MÉTODOS

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com o propósito de analisar o debate atual sobre gestão democrática e relacioná-lo aos desafios vividos por uma escola pública de educação básica. A opção por esse desenho se justifica porque o tema envolve normas, concepções de participação, práticas de gestão e interpretações produzidas por autores que investigam a escola pública brasileira. O percurso metodológico não se baseou em coleta direta com sujeitos, mas em leitura crítica de textos acadêmicos, relatórios públicos e legislação educacional. A revisão sistemática sobre gestão escolar democrática realizada por Amaro e D'Angelo serviu como referência



para reconhecer a amplitude do debate e para organizar a análise em torno das tensões entre prescrição normativa e realização prática (Amaro, 2024a).

O corpus bibliográfico foi composto por produções de acesso aberto publicadas entre 2021 e 2026, priorizando artigos brasileiros em periódicos científicos da área de educação, administração pública e políticas educacionais. Foram incorporados textos sobre gestão democrática, direção escolar, seleção de diretores, formação de gestores, conselho escolar, projeto pedagógico e participação da comunidade. A busca privilegiou bases e portais acadêmicos de acesso gratuito, com destaque para SciELO, periódicos de universidades públicas, Cadernos de Pesquisa, Educação em Revista, Revista de Administração Pública e Práxis Educativa. A revisão da literatura brasileira sobre diretores escolares auxiliou a selecionar materiais diretamente relacionados à função gestora e ao vínculo entre liderança, participação e aprendizagem institucional (Simielli, 2022).

A análise documental incluiu legislação educacional e documentos oficiais ligados ao monitoramento de políticas públicas, como a alteração na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sobre conselhos escolares, relatórios do Plano Nacional de Educação e notas estatísticas do Censo Escolar. Esses documentos foram lidos com atenção aos dispositivos que tratam de participação, colegiados, escolha de dirigentes e corresponsabilidade entre escola, rede de ensino e comunidade. O Relatório do 5º ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Educação foi utilizado para situar a Meta 19 como referência nacional relacionada à gestão democrática e à associação entre critérios técnicos, consulta pública e participação comunitária (Brasil, 2024).

O tratamento do material ocorreu por leitura integral, fichamento temático e agrupamento das ideias em quatro eixos de análise: fundamentos normativos da gestão democrática, papel da direção escolar, funcionamento dos colegiados e participação da comunidade no planejamento pedagógico. Cada eixo foi organizado a partir de perguntas orientadoras: o que a norma prevê, como a escola costuma operar, quais entraves aparecem na prática e que mediações podem fortalecer a democracia escolar. O conceito de gestão democrática reconstruído por Souza permitiu tratar a participação como processo político e pedagógico, e não como simples técnica de administração escolar (Souza, 2025).

Por não envolver entrevistas, observações em campo ou aplicação de instrumentos com seres humanos, o estudo não demandou submissão a comitê de ética. Ainda assim, foram observados cuidados acadêmicos relacionados à fidelidade das informações, ao uso de fontes verificáveis, à ausência de citações diretas e à escrita autoral. As obras selecionadas foram utilizadas para sustentar argumentos próprios, sempre com indicação



de autoria e ano, sem reunir várias referências em um único parágrafo. A formação de gestores públicos escolares analisada por Alves e Bispo contribuiu para compreender que a interpretação reflexiva da prática é decisiva quando se deseja superar respostas prontas e aproximar a gestão das necessidades reais da escola (Alves, 2022).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A primeira constatação da análise é que a gestão democrática possui base normativa clara, mas sua concretização depende de mediações locais. A Lei nº 14.644, de 2023, fortaleceu o tratamento dos conselhos escolares e dos fóruns de conselhos escolares ao inserir novas previsões na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Essa alteração sinaliza que a participação não deve ficar restrita à decisão ocasional sobre temas pontuais, pois os colegiados precisam atuar como instâncias de acompanhamento, consulta, mobilização e controle social. Na prática escolar, o desafio aparece quando a existência formal do conselho não vem acompanhada de calendário regular, acesso às informações, formação dos conselheiros e reconhecimento das decisões tomadas coletivamente (Brasil, 2023).

A norma educacional cria a obrigação de abrir espaços de participação, mas a rotina escolar revela que esses espaços podem ser frágeis quando a gestão os trata como exigência a cumprir. A democracia escolar não nasce apenas da previsão legal, porque depende da forma como a direção organiza a palavra, distribui informações e acolhe discordâncias. Muitas reuniões se tornam comunicados unilaterais, com pouco tempo para debate e baixa presença de famílias e estudantes. Quando isso ocorre, a escola mantém uma aparência participativa, mas preserva decisões concentradas em poucos atores. A atualização teórica proposta por Oliveira e Vieira ajuda a reconhecer que a gestão democrática exige articulação entre autoridade pedagógica, coordenação institucional e abertura efetiva ao coletivo (Oliveira, 2026).

A Meta 19 do Plano Nacional de Educação evidencia uma tensão permanente entre critérios técnicos de mérito e desempenho, consulta pública e participação da comunidade na escolha de gestores escolares. A associação entre esses elementos procura evitar tanto a indicação puramente política quanto a eleição sem preparo para o exercício da função. Em uma escola pública de educação básica, essa tensão ganha forma quando a comunidade deseja ter voz na escolha da direção, mas a rede de ensino exige habilidades administrativas, pedagógicas e legais cada vez mais complexas. O monitoramento nacional



da meta mostra que a gestão democrática precisa ser lida como política pública com indicadores, responsabilidades federativas e acompanhamento regular (Brasil, 2024).

A escala da educação básica brasileira torna ainda mais difícil transformar o princípio democrático em rotina homogênea. Escolas de áreas urbanas, rurais, indígenas, quilombolas, periféricas e centrais vivem demandas distintas, recebem públicos diversos e contam com níveis diferentes de apoio técnico das redes de ensino. Por essa razão, uma norma nacional precisa ser traduzida em práticas sensíveis ao território e às condições concretas da unidade escolar. O Censo Escolar oferece informações sobre escolas, matrículas, docentes, turmas e gestores, permitindo que redes e equipes planejem políticas com base em dados, mas os dados só ganham valor democrático quando são devolvidos à escola em linguagem compreensível e debatidos com a comunidade (Brasil, 2026).

A segunda constatação é que a gestão democrática depende de concepções compartilhadas. Quando professores, famílias e estudantes entendem democracia apenas como direito de votar, a participação tende a aparecer em momentos curtos e descontínuos. Quando compreendem democracia como construção de decisões e responsabilidades, a escola passa a trabalhar com pactos, acompanhamento e revisão de prioridades. O estudo fenomenográfico sobre concepções de gestão escolar democrática com diretores de escolas públicas mostra que os gestores atribuem sentidos variados à democracia, associando-a ora à escuta, ora à organização, ora à divisão de tarefas, ora à busca de consenso (Amaro, 2024b).

A terceira constatação é que a escola costuma conviver com um paradoxo: todos afirmam valorizar a participação, mas nem sempre estão dispostos ou preparados para lidar com os conflitos que ela produz. A presença de diferentes vozes pode tornar decisões mais demoradas, expor disputas internas e questionar práticas naturalizadas. A democracia escolar não elimina conflitos, mas transforma a forma de tratá-los, substituindo decisões silenciosas por discussão pública, registro, negociação e avaliação. A revisão de três décadas de produção sobre gestão escolar democrática indica que esse campo foi marcado por avanços conceituais, mas ainda enfrenta lacunas quando se busca compreender como os mecanismos democráticos operam na vida diária das escolas (Amaro, 2024a).

O conselho escolar aparece como instrumento indispensável, mas sua força não está apenas na composição. Um conselho com representantes de professores, funcionários, estudantes, famílias e comunidade local pode permanecer frágil se seus membros não recebem informações sobre orçamento, rendimento, frequência, infraestrutura, convivência e planejamento pedagógico. A participação qualificada exige linguagem acessível, prazos



claros, registro das reuniões e retorno sobre as decisões tomadas. Sem essas condições, o conselho se limita a aprovar documentos ou referendar encaminhamentos da direção. A alteração legal de 2023 reforça que os conselhos devem integrar a organização democrática da escola e dialogar com fóruns que ampliem a participação social (Brasil, 2023).

A prática mostra que reuniões escolares nem sempre funcionam como espaços democráticos. Em muitas situações, a pauta chega pronta, o tempo é curto, poucos participantes falam e o encaminhamento final já está definido. A gestão democrática requer outra forma de organizar esses encontros: apresentação prévia dos temas, exposição objetiva de dados, abertura para perguntas, registro das divergências e acompanhamento das decisões. A pesquisa com professores da rede estadual de Santa Catarina indica que a percepção docente sobre democracia escolar se relaciona à confiança nas formas de participação e à maneira como a gestão acolhe contribuições no cotidiano (Zardo-Morescho, 2025).

A participação das famílias enfrenta barreiras concretas que não podem ser tratadas como desinteresse. Horários de trabalho, transporte, experiências anteriores de humilhação escolar, linguagem técnica e falta de retorno sobre demandas apresentadas afastam muitos responsáveis das reuniões. A escola que deseja praticar gestão democrática precisa diversificar formas de escuta, usando encontros presenciais, horários alternativos, bilhetes claros, canais digitais acessíveis e convites que não apareçam apenas em momentos de problema. Quando a família é chamada somente para ouvir reclamações sobre comportamento ou rendimento, a participação fica associada à cobrança e perde seu caráter formativo. A investigação de Zardo-Morescho, Esquinsani e Zilli mostra que a compreensão da democracia escolar envolve percepções de pertencimento, abertura e reconhecimento dos sujeitos da comunidade (Zardo-Morescho, 2025).

Os professores ocupam papel decisivo porque conhecem de perto as dificuldades de aprendizagem, as relações em sala e as condições que afetam o trabalho pedagógico. A gestão democrática não se fortalece quando a coordenação pedagógica apenas repassa orientações externas ou quando o planejamento coletivo é reduzido a preenchimento de formulários. A participação docente exige tempo para estudo, análise de dados, discussão de estratégias e acompanhamento de combinados. A formação de gestores públicos escolares analisada por Alves e Bispo valoriza a reflexividade prática, isto é, a capacidade de compreender problemas reais, interpretar a experiência e tomar decisões fundamentadas em diálogo com a equipe (Alves, 2022).



A direção escolar aparece como mediadora entre a rede de ensino e a comunidade.

De um lado, precisa cumprir prazos, prestar contas, responder por documentos e assegurar a execução de políticas públicas. De outro, precisa preservar o caráter pedagógico da escola e abrir caminhos para que docentes, estudantes e famílias participem das decisões. Quando a direção absorve todas as tarefas, a gestão se torna centralizada e vulnerável ao esgotamento. Quando distribui responsabilidades sem acompanhamento, corre o risco de gerar dispersão. A revisão de Simielli sobre diretores escolares mostra que a função tem sido investigada por sua complexidade e por sua relação com liderança, condições de trabalho e desempenho institucional (Simielli, 2022).

A escolha de diretores é um ponto sensível na passagem da norma à prática. A seleção por indicação política tende a enfraquecer a confiança comunitária quando a escola percebe que a liderança foi definida por interesses externos ao trabalho pedagógico. A eleição direta pode ampliar a legitimidade, mas também pode reproduzir disputas pessoais se não houver critérios públicos, formação e compromisso com o projeto escolar. Modelos mistos procuram combinar avaliação técnica, plano de gestão e consulta à comunidade, embora também dependam da seriedade do processo. O mapeamento de práticas em estados e capitais brasileiras mostra que a seleção e a formação de diretores variam amplamente nas redes públicas, revelando que não há um único desenho consolidado para garantir liderança democrática (Simielli, 2023).

A experiência de seleção de diretores em Petrópolis mostra que os processos de escolha não são neutros, pois envolvem disputas no texto legal, na cena política e na interpretação dos sujeitos envolvidos. Uma escola pode viver a seleção como oportunidade de debate público sobre prioridades pedagógicas, mas também pode vivê-la como momento de tensão, alianças e desconfianças. A gestão democrática exige que o processo de escolha seja transparente, com critérios conhecidos, participação informada e compromisso posterior com o plano apresentado. A pesquisa de Araujo e Amaral evidencia que a política de seleção de diretores se constrói em meio a disputas que ultrapassam a simples aplicação de uma regra (Araujo, 2024).

O plano de gestão pode ser um instrumento de democratização quando nasce do diagnóstico da escola e passa por debate com a comunidade. Ele perde força quando se transforma em documento produzido para atender edital, ocupar arquivo ou compor prestação de contas. Um plano vivo precisa indicar prioridades, responsáveis, prazos, fontes de informação e formas de avaliação, sem prometer aquilo que a escola não pode realizar. A percepção de diretores sobre o plano de gestão mostra que esse instrumento



pode orientar a ação, mas seu sentido depende da forma como a rede e a unidade escolar o utilizam no acompanhamento das decisões (Lima, 2021).

A regulamentação das competências do diretor também afeta a gestão democrática. Quando a norma descreve competências de modo excessivamente amplo, a direção fica responsável por quase tudo, sem clareza sobre limites e apoios. Quando descreve a função apenas em termos burocráticos, reduz a liderança pedagógica e a mediação comunitária. A escola precisa de diretor capaz de ler dados, dialogar com a equipe, organizar processos, lidar com conflitos e sustentar decisões coletivas. O estudo sobre como estados e capitais regulamentam competências do diretor escolar indica que as redes vêm tentando definir atribuições, mas ainda existem diferenças importantes na forma de tratar formação, liderança e responsabilidade pública (Souza, 2023).

A formação do gestor é uma condição decisiva para evitar que a gestão democrática dependa apenas de disposição pessoal. Um diretor bem-intencionado pode esvaziar a participação se não souber conduzir reuniões, organizar informações, mediar conflitos ou transformar dados em planejamento. A formação precisa tratar de legislação, orçamento, currículo, inclusão, avaliação, comunicação e relações humanas, sempre ligada a problemas reais da escola. A reflexividade prática discutida por Alves e Bispo ajuda a perceber que formar gestores não significa apenas transmitir técnicas, mas criar condições para que aprendam a pensar a própria ação com rigor, escuta e responsabilidade (Alves, 2022).

O projeto político-pedagógico é um dos lugares mais visíveis da tensão entre norma e prática. Em muitas escolas, o documento existe, é atualizado quando solicitado e fica disponível para consulta, mas pouca gente o utiliza para orientar decisões. A gestão democrática exige que o projeto seja recuperado em reuniões pedagógicas, no conselho escolar, nas ações de convivência e nas escolhas curriculares. O documento só tem função democrática quando expressa compromissos construídos coletivamente e quando permite acompanhar se a escola está cumprindo o que decidiu. A relação entre gestão democrática e currículo discutida por Souza e Finatti mostra que a democracia também se materializa na forma como a escola organiza saberes, tempos e relações pedagógicas (Souza, 2024).

A gestão democrática ensina democracia pelas práticas que sustenta. Estudantes observam se suas vozes são ouvidas, se decisões são explicadas, se regras são debatidas e se conflitos são tratados com respeito. Professores percebem se a gestão valoriza o trabalho coletivo ou apenas exige cumprimento de tarefas. Famílias reconhecem se a escola as procura para construir soluções ou apenas para comunicar problemas. Por isso,



a democracia escolar é também formação ética e política, mesmo quando não aparece como conteúdo de uma disciplina. A compreensão da gestão democrática como currículo da educação reforça que a participação não é atividade paralela, mas parte da experiência educativa oferecida pela escola (Souza, 2024).

A mediação de conflitos é uma das provas mais difíceis da gestão democrática. Situações de indisciplina, baixo rendimento, ausência familiar, divergência entre professores ou crítica à direção exigem procedimentos claros e respeito aos sujeitos envolvidos. Uma gestão autoritária tende a resolver rapidamente, mas pode produzir silenciamento e ressentimento. Uma gestão democrática não abdica da autoridade, mas a exerce com justificativa, escuta e registro. A reconstrução conceitual proposta por Souza mostra que democracia na gestão educacional não significa ausência de direção, e sim organização do poder de forma pública, compartilhada e orientada pelo direito à educação (Souza, 2025).

A transparência é outro elemento que separa a norma da prática. Comunidade escolar dificilmente participa de decisões sobre prioridades se não conhece informações sobre recursos, frequência, aprendizagem, infraestrutura, alimentação, transporte e projetos. A direção precisa traduzir dados técnicos para linguagem acessível, criar rotina de prestação de contas e mostrar o que pode ou não ser decidido no nível da escola. A transparência também protege a gestão, porque reduz boatos e torna mais claros os critérios usados nas escolhas. A Lei nº 14.644 fortalece a presença dos conselhos escolares como instâncias que podem acompanhar a vida institucional e ampliar o controle social (Brasil, 2023).

O uso de dados educacionais pode apoiar a gestão democrática, desde que não substitua o debate pedagógico. Indicadores de frequência, avaliação, reprovação, abandono e distorção idade-ano ajudam a identificar problemas e priorizar ações. O risco aparece quando os dados são usados apenas para cobrar resultados, sem discutir condições de ensino, permanência e aprendizagem. Em uma escola democrática, números precisam ser interpretados pela equipe e pela comunidade, articulando evidências com experiências concretas. O plano de gestão estudado por Lima mostra que os instrumentos de planejamento podem ganhar sentido quando se vinculam a metas compreensíveis e a responsabilidades acompanhadas coletivamente (Lima, 2021).

O monitoramento do Plano Nacional de Educação indica que a gestão democrática não pode ser tratada apenas como decisão interna da escola. Ela depende de políticas de rede, regulamentações locais, formação continuada, critérios de seleção, apoio técnico,



financiamento e acompanhamento público. A escola tem margem para criar práticas participativas, mas essa margem se estreita quando a rede impõe demandas sem escuta ou quando não oferece condições para o trabalho coletivo. A Meta 19 recoloca a gestão democrática como responsabilidade do Estado, das redes e das unidades escolares, articulando participação da comunidade e qualificação técnica dos dirigentes (Brasil, 2024).

As informações do Censo Escolar também revelam que a gestão democrática precisa dialogar com a diversidade das unidades de ensino. Escolas pequenas, grandes, multisseriadas, urbanas ou rurais não conseguem adotar exatamente os mesmos formatos de reunião, conselho e comunicação. A gestão de uma escola pública de educação básica precisa considerar perfil dos estudantes, localização, equipe disponível, infraestrutura e vínculos comunitários. O desafio não está em abandonar a norma, mas em traduzi-la para práticas que façam sentido para cada realidade. As notas estatísticas do Censo Escolar permitem que redes e escolas reconheçam diferenças concretas e planejem ações com base em informações públicas (Brasil, 2026).

A produção acadêmica sobre gestão democrática mostra que ainda há distância entre o que se defende teoricamente e o que se conhece de modo detalhado sobre a rotina das escolas. Muitas análises discutem legislação, princípios e políticas, mas há menos estudos que acompanham reuniões, conselhos, conflitos e tomadas de decisão em sua forma cotidiana. Essa lacuna importa porque a democracia se revela nos pequenos procedimentos: quem convoca, quem fala, quem registra, quem decide, quem acompanha e quem presta contas. A revisão de Amaro e D'Angelo aponta que a produção sobre gestão escolar democrática cresceu e se diversificou, mas ainda demanda investigações capazes de articular teoria, política e prática escolar (Amaro, 2024a).

A literatura sobre diretores escolares também indica que a escola pública precisa compreender melhor a formação, a entrada na função e os aprendizados que ocorrem durante a gestão. Diretores iniciantes muitas vezes assumem a escola com pouco apoio e precisam aprender rapidamente a lidar com orçamento, conflitos, legislação, avaliação externa e expectativas da comunidade. A gestão democrática se fragiliza quando o diretor aprende isoladamente e sem acompanhamento. A revisão sistemática de Simielli mostra que o estudo dos diretores escolares no Brasil reúne diferentes enfoques, mas continua sendo necessário aprofundar a relação entre preparação profissional, liderança pedagógica e participação da comunidade (Simielli, 2022).

As concepções de democracia presentes na direção influenciam a forma como a escola funciona. Um gestor que entende participação como consulta tende a perguntar a



opinião da comunidade, mas pode manter a decisão final concentrada em si. Um gestor que entende participação como corresponsabilidade cria grupos de trabalho, acompanha decisões e devolve resultados. Um gestor que entende participação apenas como harmonia pode evitar conflitos e reduzir o debate. O estudo de Amaro, Schunk e D'Angelo evidencia que diretores de escolas públicas possuem concepções distintas de gestão democrática, e essas diferenças ajudam a explicar por que as mesmas normas produzem práticas variadas (Amaro, 2024b).

A percepção dos professores sobre a gestão democrática merece atenção porque eles vivem a escola diariamente e reconhecem quando a participação é real ou apenas formal. Professores tendem a valorizar gestões que escutam, explicam decisões, respeitam o trabalho pedagógico e compartilham responsabilidades. Também percebem quando reuniões são usadas para legitimar determinações já definidas. A confiança docente é construída por coerência entre discurso e ação, não por frases sobre democracia. A pesquisa de Zardo-Morescho, Esquinsani e Zilli mostra que a forma como professores percebem a gestão influencia o engajamento nas práticas participativas e a leitura que fazem dos processos institucionais (Zardo-Morescho, 2025).

A escolha do diretor, quando mal conduzida, pode produzir efeitos duradouros sobre a democracia escolar. Processos pouco transparentes geram suspeitas, dificultam a cooperação e enfraquecem o conselho escolar. Processos bem organizados podem mobilizar a comunidade para discutir prioridades e acompanhar compromissos assumidos. A seleção não deve ser vista como momento isolado, pois precisa se ligar ao plano de gestão, à avaliação do trabalho, à formação continuada e à prestação de contas. A análise do caso de Petrópolis demonstra que a política de escolha de diretores envolve disputas de sentido e de poder, exigindo atenção à forma como a norma é interpretada e aplicada (Araujo, 2024).

A liderança distribuída oferece uma via para aproximar a gestão da democracia, desde que não sirva para transferir responsabilidades sem apoio. Distribuir liderança significa reconhecer saberes da equipe, criar grupos de decisão, valorizar conselhos e articular ações entre direção, coordenação, docentes, funcionários, estudantes e famílias. Essa distribuição não elimina a responsabilidade da direção, mas impede que a escola dependa de uma única pessoa. A atualização conceitual de Oliveira e Vieira permite pensar a gestão democrática como construção organizacional que envolve liderança, participação e processos institucionais, sem reduzir a escola a uma máquina administrativa (Oliveira, 2026).

A formação dos conselheiros escolares é uma necessidade prática. Representantes de famílias, estudantes e funcionários podem ocupar assentos no conselho sem conhecer orçamento, calendário, legislação, indicadores ou atribuições do colegiado. Quando isso ocorre, a participação fica dependente da direção, que seleciona as informações e conduz os encaminhamentos. A gestão democrática requer formação breve, clara e contínua, com materiais acessíveis e momentos de estudo sobre o papel do conselho. A pesquisa sobre competências de diretores nas redes estaduais e capitais ajuda a perceber que a atuação da gestão precisa incluir capacidade de organizar instâncias colegiadas e apoiar a participação de diferentes grupos (Souza, 2023).

A prestação de contas precisa ser compreendida como prática pedagógica de cidadania institucional. Não basta divulgar números ou relatórios; é necessário explicar decisões, mostrar critérios, ouvir questionamentos e registrar encaminhamentos. A comunidade escolar aprende a participar quando percebe que suas perguntas têm consequência e que a gestão não teme tornar públicas suas escolhas. A prestação de contas também fortalece o planejamento, porque obriga a escola a relacionar recursos, prioridades e resultados. O acompanhamento da Meta 19 pelo Plano Nacional de Educação reforça que a democratização da gestão exige mecanismos públicos de controle, critérios claros de seleção e participação social (Brasil, 2024).

O tempo é um recurso político na escola. Sem tempo reservado para reunião, estudo e planejamento, a participação vira atividade improvisada e cansativa. Professores pressionados por muitas turmas, famílias com jornadas extensas e gestores sobrecarregados tendem a comparecer a encontros rápidos, nos quais pouco se decide de modo coletivo. A gestão democrática exige calendário pactuado e proteção de tempos institucionais para que o coletivo trabalhe de fato. A formação reflexiva de gestores discutida por Alves e Bispo ajuda a compreender que a organização do tempo é parte da aprendizagem profissional da gestão, pois permite transformar experiências dispersas em decisão fundamentada (Alves, 2022).

A tensão entre norma e prática não deve ser lida como fracasso inevitável da escola pública. Ela revela que a democracia é uma construção exigente, sujeita a disputas, limitações materiais e aprendizagem coletiva. A norma oferece proteção e direção, mas a prática exige sujeitos capazes de transformar princípios em rotinas. A gestão democrática se fortalece quando a direção assume autoridade sem autoritarismo, quando o conselho escolar deixa de ser figurativo, quando professores participam das decisões pedagógicas, quando estudantes são ouvidos e quando famílias encontram canais reais de diálogo. A



reconstrução conceitual de Souza permite afirmar que a democracia educacional precisa ser vivida como organização pública do poder escolar (Souza, 2025).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo evidenciou que a gestão democrática em uma escola pública de educação básica não se realiza automaticamente pela existência de leis, conselhos, eleições, planos ou reuniões. Esses instrumentos são necessários, mas precisam ser vividos como processos de decisão, acompanhamento e responsabilidade coletiva. A distância entre norma e prática aparece quando a escola cumpre exigências formais sem modificar a circulação do poder, da informação e da palavra entre os sujeitos que compõem a comunidade escolar.

A análise indicou que a direção escolar ocupa lugar estratégico, porque sua atuação pode abrir ou fechar caminhos para a participação. Um gestor comprometido com a democracia não abandona a autoridade, mas a exerce de forma transparente, dialogada e coerente com o projeto pedagógico. A autoridade democrática organiza a escuta, assume decisões quando necessário, presta contas e reconhece que a escola pública pertence a uma coletividade, não a um grupo restrito.

Os desafios identificados envolvem tempo, formação, confiança, clareza de atribuições, acesso às informações e condições de trabalho. Conselhos escolares fragilizados, reuniões pouco participativas, planos de gestão burocráticos e comunicação distante das famílias reduzem a força da democracia escolar. Ao mesmo tempo, práticas simples e regulares, como pautas abertas, atas acessíveis, devolutivas públicas, formação de conselheiros e debate pedagógico com dados, podem criar uma cultura institucional mais participativa.

A escola pública de educação básica precisa tratar a gestão democrática como parte do processo educativo. Estudantes, professores, famílias e funcionários aprendem democracia quando vivenciam respeito, negociação, transparência e corresponsabilidade. A prática democrática não elimina conflitos, mas ensina a lidar com eles sem silenciamento e sem imposição autoritária. Esse aprendizado fortalece a escola como espaço público e amplia sua capacidade de responder às necessidades reais de sua comunidade.

Entre a norma e a prática, a gestão democrática se afirma como trabalho contínuo. Ela exige compromisso cotidiano, revisão de procedimentos, disposição para escutar e coragem para dividir decisões. O maior desafio não está apenas em criar regras, mas em sustentar rotinas institucionais que tornem a participação possível, compreensível e



consequente. Quando a comunidade percebe que sua presença altera decisões e melhora a vida escolar, a democracia deixa de ser formalidade e passa a orientar a organização da escola.

REFERÊNCIAS

1. ALVES, Thaís Lopes de Lucena; BISPO, Marcelo de Souza. **Formação de gestores públicos escolares à luz da reflexividade prática**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 226-247, 2022. DOI: 10.1590/0034-761220210227.
2. AMARO, Rubens de Araujo; D'ANGELO, Márcia Juliana. **Três décadas de gestão escolar democrática no Brasil: revisão sistemática da literatura**. Educação, Santa Maria, v. 49, n. 1, e124, p. 1-40, 2024a. DOI: 10.5902/1984644473660.
3. AMARO, Rubens de Araujo; SCHUNK, Luciana; D'ANGELO, Márcia Juliana. **Concepções de gestão escolar democrática: estudo fenomenográfico com diretores de escolas públicas**. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 40, e41837, p. 1-17, 2024b. DOI: 10.1590/0102-469841837.
4. ARAUJO, Felipe; AMARAL, Daniela Patti do. **Seleção de diretores escolares em Petrópolis (RJ): disputas na cena e no texto político**. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 40, e38828, p. 1-18, 2024. DOI: 10.1590/0102-4698-38828
5. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar da educação básica 2025: notas estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2026.
6. BRASIL. **Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.
7. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2024**. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2024.
8. LIMA, Maria de Fatima Magalhaes de. **Seleção de diretores e o sentido da gestão escolar: percepções de diretores sobre o plano de gestão**. Educar em Revista, Curitiba, v. 37, e78290, p. 1-19, 2021. DOI: 10.1590/0104-4060.78290.
9. OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão democrática: contexto, atualização e aproximações teóricas**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 56, e11646, p. 1-18, 2026. DOI: 10.1590/1980531411646.
10. SIMIELLI, Lara. **Revisão sistemática da literatura brasileira sobre diretores escolares**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 52, e08984, p. 1-18, 2022. DOI: 10.1590/198053148984.
11. SIMIELLI, Lara; MOTTA, Fabrício; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; ALMEIDA, Frederico; CARVALHO, José Maurício; FERREIRA, Bruna Du Plessis G. **Seleção e**



formação de diretores: mapeamento de práticas em estados e capitais brasileiras.
São Paulo: D3e, Atricon, Todos Pela Educação, 2023.

12. SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Revisitando e reconstruindo um conceito de gestão democrática da educação.** Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 41, e51123, p. 1-18, 2025. DOI: 10.1590/0102-469851123.

13. SOUZA, Ângelo Ricardo de; FINATTI, Renata Riva. **Gestão democrática como currículo da educação.** Revista Lusófona de Educação, Lisboa, v. 63, n. 63, p. 117-136, 2024. DOI: 10.60543/issn.1645-7250.rle63.08.

14. SOUZA, Ângelo Ricardo de; OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; CARVALHO, Cynthia Paes de. **Como os estados e os municípios capitais no Brasil regulamentam as competências do diretor escolar.** Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 18, e21069, p. 1-19, 2023. DOI: 10.5212/PraxEduc.v.18.21069.030.

15. ZARDO-MORESCHO, Sandra Maria; ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; ZILLI, Julcemar Bruno. **Gestão escolar democrática: o que dizem as percepções de professores da rede estadual de ensino de Santa Catarina.** Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 41, e46659, p. 1-18, 2025. DOI: 10.1590/0102-469846659.

