OS LIMITES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: O GERENCIALISMO COMO ENTRAVE À AUTONOMIA ESCOLAR

Eixo 3 – Questões teórico-metodológicas da Pesquisa Educacional

Yara Cardoso de Almeida Lima[1]
André Luiz de Jesus Silva[2]
Solange Jarcem Fernandes[3]

Resumo
O trabalho efetua uma breve análise bibliográfica a respeito da presença de metas, índices de desempenho e modelos empresariais de eficiência (o gerencialismo), que esvazia o caráter político e participativo da gestão democrática, transformando o diretor e coordenador em meros cumpridores de ordens burocráticas, dentro do espaço escolar. A presença de elementos na legislação (Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação), passa despercebida no quadro de aplicação estratégica de ações democráticas dentro da ordem pedagógica, inviabilizando possibilidades em torno da formação cidadã dos estudantes e da prática plena, e igualmente democrática, da autonomia escolar.

Palavras-chave: Gestão democrática; Gerencialismo; Autonomia escolar; Gestão pedagógica; Educação básica.

Introdução

A proposta de trabalho aqui ensejada estabelece o diálogo entre autores a considerar a temática da gestão democrática na educação brasileira, sendo que tal quadro visa propiciar o melhor entendimento em torno do conceito de gerencialismo e seu vínculo com a ordem da produção e trabalho da gestão pedagógica. O objetivo central é através desse diálogo entre autores relacionados ao tema, estabelecer observações sobre a interferência da condicionante neoliberal na ordem da gestão pedagógica.

A considerar a tratativa vinculada a atuação dos membros da gestão pedagógica, aqui entendida enquanto membros da direção escolar e coordenação pedagógica[4], faz-se mister observar os conceitos norteadores relacionados ao trabalho da gestão, para fins de reconhecimento daquilo que é proposto por esses estudos, assim como o que é visto na Constituição Federal, tendo em vista a legislação ser aspecto relevante nas ações práticas da gestão pedagógica dentro do espaço escolar.

Logo, o presente trabalho está dividido em três partes: a primeira associada às tratativas vinculadas a atuação da direção escolar e da coordenação pedagógica no ambiente escolar, a

[1] Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS). E-mail: yara.fortal01@gmail.com.
[2] Mestrando do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS). E-mail: andre.11821@edutec.sed.ms.gov.br.
[3] Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (mestrado e doutorado) da Faculdade de Educação (PPGEdu/Faed/UFMS). E-mail: solangejarcem@gmail.com.
[4] A expressão gestão pedagógica está sendo usada aqui a partir da leitura de José Libâneo relacionada às funções da direção e da coordenação pedagógica, segundo a qual a direção escolar visa "[...] pôr em ação, de forma integrada articulada, todos os elementos do processo organizacional (planejamento, organização, avaliação), envolvendo atividades de mobilização, liderança, motivação, comunicação, coordenação. A coordenação é um aspecto da direção, significando a articulação e a convergência do esforço de cada integrante de um grupo visando a atingir os objetivos. Quem coordena tem a responsabilidade de integrar, reunir esforços, liderar, concatenar o trabalho de diversas pessoas" (Libâneo, 2015, p. 177), sendo essas pessoas aqui compreendidas entre os professores.

considerar os autores que tratam conceitualmente e na esfera prática sobre as respectivas atribuições; a segunda, discorre sobre o quadro da gestão democrática, em sua condicionante conceitual, e sua relação com o previsto na Constituição Federal de 1988 (CF) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB); e a terceira parte estabelece a leitura sobre a presença do gerencialismo, enquanto conceito fundamentado pela ordem neoliberal e sua interferência no exercício da autonomia do trabalho da gestão pedagógica.

A atuação da gestão pedagógica no ambiente escolar

Ao se considerar as leituras correspondentes sobre o ambiente escolar, no sentido de melhor compreender a sua relação com a gestão escolar, parte-se da concepção de que na escola há o trabalho pedagógico presente em sala de aula, que está alicerçado sob a relações sociais que tornam o conjunto dos estudantes objeto do trabalho, produtores das atividades da turma e também consumidores do que é externalizado pela ordem docente (Paro, 2016, p. 41).

Frente a esse aspecto, a atuação da gestão escolar e da coordenação pedagógica se tornam relevantes enquanto eixo de proximidade entre a responsabilidade gestora e administrativa (vinculada à gestão) e o contato docente com vistas a qualidade do processo educativo (associada à coordenação), por meio de uma postura junto aos entes internos e externos da escola, como forma de estabelecer a pleno o exercício da construção cidadã, junto a ordem discente.

A se tratar da ordem do trabalho efetuado pela gestão escolar, faz-se mister considerar que as/os gestoras(es)

> [...] precisam reconhecer que seu trabalho tem uma característica genuinamente interativa, ou seja, seu trabalho está a serviço das pessoas e da organização, requerendo deles uma formação específica para buscar soluções para os problemas, saber coordenar o trabalho conjunto, discutir e avaliar a prática, assessorar e prestar apoio logístico aos professores na sala de aula. (Libâneo, 2015, p. 178).

Outrossim, cabe salientar que a gestão escolar está atrelada "[...] a administração escolar, enquanto mediação para a realização de fins pedagógicos, implica a coordenação do esforço humano coletivo com vistas à emancipação dos sujeitos, e não ao controle produtivo de mercadorias" (Paro, 2016, p. 41).

Desse modo, o estabelecimento das ações da direção escolar, precisa estar em consonância com o potencial de construção do ser cidadão presente na figura discente, a partir do contributo dos professores por meio da atuação pedagógica direta, qual seja àquela articulada com a exposição intencional e sistematizada dos conceitos científicos, de maneira a torná-los palatáveis aos sentidos da vida presentes no cotidiano em sociedade. Logo, "[...] a direção é a coordenação do trabalho conjunto de pessoas, de modo que, pelo esforço coordenado, a organização atinja seus objetivos. Dirigir significa orientar, guiar, coordenar a atividade de outros para fins comuns" (Libâneo, 2015, p.106).

A coordenação pedagógica, por sua vez, detém como identidade geral promover o equilíbrio na "[...] relação entre os membros da gestão, uma relação que assume dimensão fundamental na constituição identitária de todos os gestores" (Souza; Placco, 2017, p. 14), encaixando-se, portanto, enquanto profissional a potencializar as ações da direção escolar e da docência no propósito escolar frente ao acesso ao conhecimento científico e a sua relação com a sociedade, no que diz respeito ao entendimento inicial de suas contribuições.

Por isso, a coordenação pedagógica assume como desafio da própria atuação desconstruir a pauta com os professores pela condicionante do "mando-medo-obediência", no qual é a sua atuação pedagógica e de apoio à equipe que precisam se destacar na organização pedagógica, evitando assim o exercício de poder que impõe penalidades ou a distribuição de privilégios àqueles que

obedecem (Souza; Placco, 2017).

Diante desses aspectos, cabe a gestão pedagógica apropriar-se dos conhecimentos inerentes a sua própria prática, em associação ao contexto do espaço escolar e aos conhecimentos científicos, a fim de atender às demandas nela presentes enquanto eixo de possibilidades orientativas aos professores que "[...] estará capacitado a tirar proveito das condições já existentes e aprimorá-las, ou a transformar e criar outras pela sua iniciativa e iniciativa dos demais membros da escola" (Libâneo, 2015, p. 37). Portanto, é relevante estabelecer na gestão pedagógica a sua ligação direta, em ordem conceitual e de prática escolar enquanto prática democrática junto aos entes da comunidade interna.

Gestão democrática e sua significação com a Constituição Federal e a LDB

O preceito da gestão democrática da educação foi instituído na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). A inclusão desse princípio na Carta Magna resultou de uma intensa mobilização dos movimentos sociais da educação durante o período de redemocratização, na tentativa de romper com a estrutura autoritária herdada do regime militar. Na década de 1980, a democratização do ensino no Brasil foi amplamente debatida por setores organizados da sociedade civil que defendiam a democratização tanto da sociedade quanto da escola. Objetivavam-se mudanças profundas nas práticas vivenciadas durante a ditadura militar (1964-1985), momento marcado pela supressão das liberdades democráticas (Saviani, 2013). Foi a partir desse cenário que se consolidou a articulação entre educação e democracia, impulsionando os processos que contribuíram para a positivação do princípio da gestão democrática da escola pública, na forma da lei, conforme preconiza o artigo 206, inciso VI, da Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

Concretizando o mandamento constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996) buscou delimitar mecanismos de participação no cotidiano escolar. Em seu artigo 14, a legislação delega aos sistemas de ensino a normatização de gestão democrática do ensino público, ancorada em dois pilares fundamentais: a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) da instituição e o envolvimento das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou instâncias equivalentes (Brasil, 1996). Sob a perspectiva da produção do conhecimento crítico, essa regulamentação não apenas descentralizou os processos decisórios, mas instituiu a escola como um espaço de direito e de deliberação coletiva. Ao atrelar a gestão pedagógica à construção soberana do PPP, a LDB buscou assegurar o exercício da autonomia em oposição aos modelos puramente técnicos e centralizadores de administração.

Demerval Saviani ainda propõe como um fator nexo frente ao cenário do trabalho educativo que permita o entrelaçamento intelectual entre a função docente e a esfera social, para fins de apoio à formação cidadã do estudante com vistas a viabilizar a prática democrática dentro do espaço escolar, com a seguinte atuação: produzir de forma direta e intencional em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto de fatores. O papel da gestão pedagógica se torna imprescindível para promover condições objetivas onde o professor ensine com precisão e o aluno se aproprie do saber sistematizado. Essa apropriação do conhecimento científico, artístico e intelectual permite a formação da consciência crítica dos educandos.

Além disso, o princípio da gestão democrática deve ser compreendido e exercido por meio de um trabalho coletivo, que envolva a participação ativa de todos os segmentos da escola. Essa prática possibilita o exercício efetivo da democracia no ambiente educacional, ao promover a reflexão crítica e o repensar constante dos distintos papéis dos sujeitos envolvidos, bem como das ações desenvolvidas no interior da instituição (Fernandes; Monteiro, 2019, p. 43).

Contudo é relevante estar atento ao quadro das contradições que a educação por si só está exposta tendo em vista a atuação da estrutura social devotada à ordem capitalista. Carlos Cury engendra

> a educação, enquanto instrumento de disseminação de um saber mais abrangente, entra em contradição com a sociedade capitalista. O saber enquanto intenção pode vir a ser apropriado (tornar próprio) pelas classes subalternas. Ao incorporá-lo à sua prática, o tornam instrumento de crítica das armas, pois a sua política (no conjunto das relações sociais) reside na contradição da intencionalidade dominante: a oposição entre o saber do dominante e o fazer do dominado. (Cury, 2000, p. 71).

Libâneo observa que os "objetivos da educação subordinam-se a outros objetivos sociais conforme interesses de classes e grupos sociais, ou seja, eles são eminentemente políticos, no sentido mais amplo" (Libâneo, 2015, p. 21).

Paro (2003) afirma que a gestão democrática constitui elemento indissociável da educação escolar, uma vez que disputas democráticas, em que envolvem também relações de poder, é atividade fundamental para o seu fim. Nessa perspectiva, a direção escolar não pode ser reduzida a uma função gerencial, pois sua atuação está vinculada à representatividade, mediação do trabalho pedagógico e à garantia do direito à educação.

Ao aspecto relativo à coordenação pedagógica, em caráter somatório, a preocupação com a ordem de atuação democrática tende a propor perda no potencial dessas forças de apoio, em decorrência da falta ou a mal planejada presença de formação continuada na função deste profissional, "[...] tornando-o capaz de identificar, nessas funções, as questões de poder que perpassam seu agir e que exigirão dele escolhas e tomadas de decisão concernentes a essas relações" (Souza; Placco, 2017, p. 25). Pois a partir do instante em que não há o domínio sobre essas funções, a chance de se deixar tomar pelas contradições estabelecidas pela ordem vigente, sem a consciência crítica da própria atuação na escola, tende a levá-lo ao quadro de gerencialismo.

Gerencialismo e sua presença nas ações escolares

A integração dos modelos gerencialistas no âmbito da gestão escolar tem ocasionado mudanças significativas no cotidiano das instituições educacionais, com efeitos diretos sobre o exercício da autonomia pedagógica e administrativa dos gestores. Segundo os autores como Paro (2016) e Libâneo (2015), a adoção de metas, indicadores de desempenho e padrões de eficiência impõe uma lógica burocrática que muitas vezes sufoca a ação política e participativa intrínseca à gestão democrática.

No espaço escolar, os gestores pedagógicos estão submetidos a demandas administrativas e controles externos que reforçam o papel de executor de políticas impostas, deixando para um segundo plano, o protagonismo na construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e o diálogo efetivo com professores, estudantes e comunidade (Cruzetta, 2023). Isso implica um cenário em que a direção e a coordenação pedagógica dedicam tempo específico à prestação de contas e cumprimento de normativas, limitando a disponibilidade para interlocuções pedagógicas substantivas.

Portanto, os impactos práticos do gerencialismo refletem não apenas em aspectos administrativos, mas também na qualidade da educação oferecida, uma vez que a rotina escolar passa a ser orientada predominantemente por partes externas, em detrimento da construção coletiva e do desenvolvimento crítico dos sujeitos envolvidos. Destacar tais consequências permite compreender a complexidade dos desafios enfrentados pela gestão pedagógica na atual conjuntura educacional brasileira, contribuindo para o debate sobre possíveis caminhos para a superação desse modelo e a efetivação da autonomia escolar.

O quadro de autonomia escolar permite promover ações de desenvolvimento pedagógico junto aos estudantes, considerando o contexto no qual se encontram, favorecendo a formação crítica e a cidadania desses sujeitos. Conforme destaca Moacir Gadotti (2001, p. 39), a autonomia da escola não deve ser entendida como um fim em si mesma, nem uma concessão burocrática do Estado, mas sim

como um processo contínuo de construção coletiva e de auto-organização da comunidade escolar. Essa compreensão conecta-se diretamente com o papel da gestão pedagógica, especialmente da direção e coordenação escolar, que, segundo Libâneo (2015) e Paro (2016), têm a responsabilidade de mediar o trabalho conjunto de forma a garantir um ambiente propício à participação democrática e à reflexão crítica no espaço escolar.

Nesse sentido, o princípio da gestão democrática, consolidado na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), reforça a importância da participação ativa da comunidade escolar como elemento central para o exercício da autonomia descrita por Gadotti. Entretanto, essa autonomia plena encontra resistências no contexto da emergência do gerencialismo, cuja lógica neoliberal impõe modelos empresariais, metas e avaliações centralizadas que comprometem a autonomia real da gestão pedagógica. Nesse panorama, a autonomia da escola torna-se limitada, marcada por contradições entre o ideal democrático e as práticas gerenciais que priorizam eficiência e controle, esvaziando o caráter político e participativo da gestão escolar.

Segundo o autor, a autonomia está essencialmente voltada à elaboração e vivência do Projeto Político-Pedagógico (PPP). Ela acontece quando a escola e seus envolvidos tomam posse e constroem sua própria realidade, sem cópias, rompendo com a padronização centralizadora para que a comunidade (direção, coordenação[5], professores, funcionários, pais e estudantes) decida seus projetos educativos, administrativos e financeiros. Se a comunidade não tiver voz, vez e poder de decisão, a autonomia escolar não acontece, e a autonomia virá só pela obediência disfarçada. Logo ela se torna um objeto terceirizado do Estado, uma mera "autonomia" para executar o que já vem determinado de cima.

Importante salientar que "[...] no Brasil, difundiu-se bastante a ideia de que a direção e a coordenação pedagógica são formas diferenciadas de uma única função, a docente" (Libâneo, 2015, p. 184). Logo, cabe observar que a falta de um critério formativo devotado a maior especialização desses profissionais dá abertura para uma condição pouco atenta aos meandros do exercício da função em si, assim como permite maior aproximação com projetos externos à ordem pública e escolar.

Em sequência, também é necessário observar as contribuições de Vitor Paro. Conforme o autor, o cenário da gestão escolar está vinculado a uma profunda contradição entre a administração formal (voltada à racionalidade capitalista de controle de recursos e burocracia) e a natureza essencialmente democrática do ato educativo. Paro defende que a gestão escolar não deve executar a administração empresarial, uma vez que a educação não almeja o lucro e nem um produto final, mas sim sujeitos histórico-sociais. A escola deve mediar para ajudar esses sujeitos a se entender como parte da sociedade e transformá-la. Logo, é um processo humano, político e contraditório. Nesse sentido, em conformidade com pensamento de Paro, gestão não é mandarnem controlar. Direção e coordenação são ponte, que devem mediar tudo que acontece na escola, de modo a garantir que a comunidade decida qual das ferramentas é melhor para o aluno aprender como ser humano e se constituir como sujeito crítico e reflexivo.

Licínio Lima, por sua vez, observa a lógica do mercado associada a "modernização gerencialista", "autonomia decretada" ou "democracia de fachada", de modo a promover um eixo de estabilização do controle econômico sobre a perspectiva de desenvolvimento humano e social, o que por si só influi no desenvolvimento aquém do esperado para a formação cidadã, sendo também relevante considerar o espaço das avaliações e análise de dados como eixo estruturante para o estabelecimento do quadro alienante do trabalho da gestão, sendo também extensível ao trabalho docente, de modo a reforçar o entendimento contributivo de Cury, sobre o cenário das contradições na educação.

[5] Enquanto atribuição específica da Coordenação Pedagógica, em relação ao PPP, cabe a ela "[...] coordenar e gerir a elaboração de diagnósticos, estudos e discussões para a elaboração do projeto pedagógico-curricular e outros planos e projetos da escola" (Libâneo, 2015, p. 180).

A gestão escolar enfrenta uma contradição entre a burocracia formal e a necessidade democrática da educação. Conforme Stephen Ball (2003), a adoção do gerencialismo na educação está inscrita em amplas transformações ideológicas vinculadas ao neoliberalismo, em que as instituições educacionais passam a ser compreendidas como empresas que devem ser geridas com eficiências e responsabilizadas por meio de indicadores de desempenho, mecanismos de mercado e competição. Essa ênfase na eficiência e controle redefine os papéis dos gestores educacionais, diminuindo suas funções a mero cumprimento de políticas impostas externamente, o que exige a autonomia profissional e a participação democrática.

Considerações Finais

Esta análise revelou os limites impostos pelo gerencialismo à efetivação da gestão democrática na educação básica, especialmente no que tange à autonomia pedagógica e administrativa dos gestores escolares. Este breve estudo bibliográfico evidenciou que a introdução de metas, indicadores de desempenho e modelos de gestão inspirados na lógica empresarial ampliam o controle burocrático sobre as escolas, em detrimento da efetiva participação da comunidade e restringindo o protagonismo da direção e coordenação pedagógica no processo educativo.

É evidente que essa tensão entre burocracia e democracia resulta em desafios concretos no cotidiano das instituições, nos quais os gestores se veem pressionados a priorizar a prestação de contas e o cumprimento de normativas às custas de práticas educativas colaborativas e reflexivas. Esse contexto compromete a autonomia escolar, a qualidade do ensino e fragiliza o Projeto Político-Pedagógico como instrumento legítimo de construção coletiva e de promoção da cidadania.

Ademais, o trabalho reforça que a legislação brasileira, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a LDB, trazem importantes fundamentos para a gestão democrática, mas sua efetivação exige resistências frente às contradições advindas da agenda gerencialista neoliberal, que culminam na "autonomia formal" mais aparente do que real. Observa-se, no entanto, que as reflexões aqui apresentadas têm limitações quanto à abrangência empírica, por se basearem em análise bibliográfica sem investigação de campo direta. Futuras pesquisas podem aprofundar o tema por meio de estudos qualitativos com diretores, coordenadores, professores e comunidade escolar para captar as nuances da gestão democrática em contextos variados.

É fundamental que as políticas públicas e os programas de formação contínua favoreçam para potencializar o papel político e pedagógico da gestão escolar, por meio de instrumentos que garantam a participação efetiva da comunidade e a autonomia real da escola, em consonância com o projeto democrático de educação.

Diante do exposto, o presente estudo busca fomentar a reflexão crítica e o debate necessário para superar os entraves do gerencialismo, consolidando uma gestão escolar comprometida com a democracia, a qualidade e a justiça social na educação.

Referências

BALL, Stephen J. A alma do professor e os terrores da performatividade. **Journal of Education Policy**, 2003, v.18, n.2, p. 215-228).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição***:* elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7° edição. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZETTA, Danieli D'Aguiar. **Gestão escolar da educação infantil brasileira**: base jurídica, tendências e perfil. 2023. 196 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

FERNANDES, Silvana Jacintho; MONTEIRO, André Luiz. Análise do perfil, papel e processo formativo de coordenadores pedagógicos no contexto do programa escola de gestores. **Revista Expressão Católica**, v. 8, n. 2, p. 1-12, 2019.

GADOTTI, Moacir. O Projeto Político-Pedagógico da escola na perspectiva de uma educação para a cidadania. *In*: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 4° edição. São Paulo: Cortez, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 6° edição. São Paulo:Eccus Editora, 2015.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical***:* Paulo Freire e a governação da escola pública. São Paulo: Cortez, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17° edição. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**. 4° edição. São Paulo: Cortez, 2016.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v.29, n.2, p. 207-221, 2013.

SOUZA, Vera Lucia Trevisan de; PLACCO, Vera Maria Nigro de Souza. Um, nenhum e cem mil: a identidade do coordenador pedagógico e as relações de poder na escola. *In*: PLACCO, Vera Maria Nigro de Souza; ALMEIDA, Laurinda Ramalho de (org.). **O coordenador pedagógico e a legitimidade de sua atuação**. São Paulo: Edições Loyola, 2017.