



ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA: LIMITES E POSSIBILIDADES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA

Saulo Guimarães Santos¹
Joelma Santana Reis da Silva²
Maria Edite Ferreira³
Kleyton Adriano Silva⁴
Dayvison Bandeira de Moura⁵

Resumo: Este estudo discute a atuação dos órgãos colegiados na manutenção e fortalecimento de práticas democráticas e emancipatórias no espaço escolar, evidenciando seu papel estratégico na construção de uma gestão participativa e inclusiva. Adotou-se abordagem qualitativa, de caráter descritivo, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, contemplando textos legais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024, além de obras de referência sobre gestão democrática e educação emancipatória (Freire, Dewey, Arroyo, Libâneo, Paro, Luck, Cury, Santos). Os resultados indicam que Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis, Conselhos de Classe e Associações de Pais e Mestres desempenham funções essenciais para ampliar a participação social, garantir transparência nos processos administrativos, fomentar a corresponsabilização pedagógica e promover a formação cidadã crítica dos estudantes. Entretanto, desafios como a burocratização excessiva, a centralização de decisões na gestão escolar, a falta de capacitação e o pouco envolvimento da comunidade escolar limitam a efetividade desses colegiados. Conclui-se que, quando fortalecidos, apoiados por políticas públicas consistentes e integrados à prática pedagógica, os órgãos colegiados contribuem significativamente para consolidar a escola como espaço comunitário, democrático e emancipatório, promovendo o desenvolvimento integral dos estudantes e sua inserção qualificada na sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Cidadania. Gestão Democrática. Órgãos Colegiados. Escola Pública. Práticas Emancipatórias.

Abstract: This study explores the strategic role of collegial bodies in sustaining and enhancing democratic and emancipatory practices within public schools. Employing a qualitative and

¹Saulo Guimarães Santos (CV: <http://lattes.cnpq.br/4649366900571493>). Doutorando em Ciências da Educação, Universidade Del Sol - UNADES, Assunção, Paraguai-PY.
E-mail: sauloguimaraes907@gmail.com

²Joelma Santana Reis da Silva (CV: <https://lattes.cnpq.br/9964469693221710>) Doutoranda em Ciências da Educação, Universidade Del Sol - UNADES, Assunção, Paraguai-PY.

³Maria Edite Ferreira (CV: <http://lattes.cnpq.br/0873491734801267>). Doutoranda em Ciências da Educação, Universidade Del Sol - UNADES, Assunção, Paraguai-PY.

⁴Kleyton Adriano Silva (CV: <http://lattes.cnpq.br/3320148257139431>). Doutorando em Ciências da Educação, Universidade Del Sol - UNADES, Assunção, Paraguai-PY.

⁵Dayvison Bandeira de Moura (CV: <http://lattes.cnpq.br/0662218330901650>). Dr. em Ciências da Educação docente, pesquisador e orientador. Univeridad Americana, UA, Paraguai-PY.

descriptive methodology, the research draws on bibliographic and documentary analysis of key legal frameworks—including Brazil’s 1988 Federal Constitution, the National Education Guidelines and Framework Law (Law No. 9.394/1996), and the 2014–2024 National Education Plan—as well as seminal works on democratic school governance and emancipatory education (Freire, Dewey, Arroyo, Libâneo, Paro, Luck, Cury, Santos). Findings indicate that School Councils, Student Unions, Class Councils, and Parent-Teacher Associations serve as vital mechanisms for fostering social participation, ensuring administrative transparency, promoting shared pedagogical responsibility, and cultivating critical civic engagement among students. Nonetheless, challenges such as excessive bureaucratization, centralized decision-making, insufficient training, and limited community involvement hinder their effectiveness. The study concludes that when these bodies are adequately supported by coherent public policies and integrated into pedagogical practice, they significantly contribute to positioning the school as a democratic, community-centered, and emancipatory space—advancing students’ holistic development and their meaningful participation in contemporary society.

Keywords: Democratic Management. Collegial Bodies. Citizenship. Public School. Emancipatory Practices.

INTRODUÇÃO

A escola pública brasileira ocupa um papel central na construção da cidadania e na consolidação da democracia participativa. Longe de ser apenas um espaço de transmissão de conhecimentos, a instituição escolar se configura como lugar de diálogo, de convivência comunitária e de formação de sujeitos críticos, comprometidos com a transformação da sociedade (Freire, 1996).

Nesse cenário, os órgãos colegiados: Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres, Conselhos de Classe, Grêmios Estudantis, entre outros, constituem-se como instâncias fundamentais para garantir a gestão democrática, prevista na Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/1996).

Neste contexto, a Constituição de 1988, ao estabelecer a educação como direito social e dever do Estado, introduziu também o princípio da gestão democrática do ensino público (Brasil, 1988). Posteriormente, a LDB e o Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014) reforçaram a necessidade de consolidar instrumentos que assegurem a participação efetiva da comunidade escolar na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais.

Entretanto, a efetividade desses órgãos colegiados ainda enfrenta obstáculos. Muitas vezes, reduzem-se a espaços burocratizados, com baixa representatividade e limitada capacidade de incidir na realidade escolar (Paro, 2016). Diante disso, este artigo busca discutir a atuação dos órgãos colegiados na manutenção e no fortalecimento de práticas democráticas e emancipatórias no espaço escolar. A esse respeito, para alcançar tal propósito, são considerados três eixos centrais: a gestão democrática na perspectiva da legislação educacional; a escola como espaço comunitário e de convivência democrática; e as relações entre participação escolar, políticas públicas e desenvolvimento social e econômico.

Destaque-se que do ponto de vista metodológico, o estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo, fundamentada em revisão bibliográfica e documental. Assim, conforme orientam Marconi e Lakatos (2017), a revisão bibliográfica permite compreender o papel dos órgãos colegiados na prática escolar, destacando limites e potencialidades de sua atuação. Já a análise documental, segundo Bardin (2011), oferece respaldo científico ao examinar documentos normativos e oficiais, fornecendo a base para a reflexão crítica sobre a efetividade da participação social na escola pública.

METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, por ser a mais adequada para compreender fenômenos sociais complexos, como a atuação dos órgãos colegiados na gestão democrática escolar. Destaque-se que a pesquisa qualitativa permite captar sentidos, percepções e contradições presentes no espaço educativo, o que dificilmente seria apreendido por metodologias de caráter exclusivamente quantitativo. Nesse sentido, conforme Marconi e Lakatos (2017), essa abordagem possibilita compreender processos dinâmicos e contextuais, oferecendo elementos para uma leitura crítica das práticas sociais que se realizam no interior da escola.

De caráter descritivo, a pesquisa busca analisar os aspectos constitutivos da gestão democrática, destacando funções, limites e potencialidades dos colegiados. Esse tipo de investigação, como explicitam Marconi e Lakatos (2017), exige mais do que a enumeração de elementos: requer a interpretação de suas inter-relações, sentidos e implicações, de modo a traduzir a realidade educacional em sua complexidade.

Como procedimentos técnicos, adotou-se a revisão bibliográfica e a análise documental. A revisão bibliográfica mobilizou autores de referência, como Freire, Dewey, Arroyo, Paro,



Luck, Libâneo, Santos e Cury, a fim de sustentar a discussão teórica sobre gestão democrática e práticas emancipatórias. Já a análise documental recorreu a textos legais (Constituição Federal de 1988, LDB n. 9.394/1996 e PNE 2014-2024) por constituírem a base normativa que fundamenta a participação social e a corresponsabilização na educação. Para Bardin (2011), a análise documental permite não apenas mapear diretrizes oficiais, mas também interpretar contradições entre o prescrito e o efetivamente realizado.

Assim, a articulação entre revisão bibliográfica e análise documental possibilita, construir uma compreensão crítica sobre os órgãos colegiados enquanto instâncias de deliberação, considerando tanto seus limites como (burocratização, fragilidade participativa e centralização de poder) quanto suas potencialidades para a promoção da cidadania, da transparência e da emancipação social.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Gestão Democrática: fundamentos legais e pedagógicos

A gestão democrática foi consagrada no texto constitucional de 1988 como princípio basilar da educação brasileira, ao estabelecer a educação como direito social e dever do Estado, introduziu também o princípio da gestão democrática do ensino público (Brasil, 1988, p.123) a saber: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei¹” e, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN²) regulamenta: “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1996, p.9) ponto de vista endossado no “Art. 14.” da LDBEN como revela o quadro a seguir:

Quadro 1 - Sobre os Princípios Legais da LBEN (1996).

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II – Participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.
§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias:
I – Professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares;
II – Demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola;
III – estudantes;
IV – Pais ou responsáveis;
V – membros da comunidade local.

¹Brasil, (1988, p.123) **Constituição Federal.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acesso em 18 de ago. de 2025.

²Brasil, (1996, p.9) **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.** Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/642419/LDB_7ed.pdf acesso em 18 de ago. de 2025.



§ 2o O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios:
I – democratização da gestão;
II – democratização do acesso e permanência;
III – qualidade social da educação.
§ 3o O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de:
I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino;
II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares

Fonte: Dados Copilados em (Brasil, 1996, p.17)

Dessa maneira a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, inscreve a gestão democrática do ensino público como princípio fundamental da educação, atribuindo-lhe status de diretriz estruturante para a consolidação da cidadania e da vida em comunidade. Esse princípio foi posteriormente regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/1996), que, em seu artigo 14, estabelece parâmetros claros para a efetivação da gestão democrática, reforçando a importância da participação da comunidade escolar na definição das políticas institucionais, garantindo a descentralização das decisões e a corresponsabilidade na condução da escola.

De acordo com esse dispositivo, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a presença da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares e Fóruns equivalentes, representa não apenas uma formalidade administrativa, mas a materialização de um processo político-pedagógico que confere legitimidade às decisões coletivas. O §1º do artigo explicita, inclusive, a composição dos Conselhos Escolares, assegurando a representatividade de professores, servidores, estudantes, pais e comunidade local, o que reforça a concepção de escola como espaço público plural e democrático.

Nessa premissa, esse arcabouço legal dialoga diretamente com o objeto de estudo do presente artigo, ao reconhecer nos órgãos colegiados a instância privilegiada de exercício da democracia substantiva no espaço escolar. Tais dispositivos normativos, quando aplicados em sua integralidade, criam condições para que os colegiados superem a mera função burocrática e se tornem espaços de deliberação, mediação e emancipação.

Assim, tanto a Constituição quanto a LDBEN convergem para a defesa da escola como expressão da vida em comunidade, onde as decisões não pertencem a um único gestor, mas são compartilhadas entre os diferentes sujeitos envolvidos no processo educativo.

Além disso, o Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014³) reafirmaram a necessidade de consolidar instrumentos que assegurem a participação efetiva da comunidade escolar na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais.

Segundo Libâneo (2012), a gestão democrática pressupõe a articulação entre gestores, professores, estudantes, famílias e comunidade na tomada de decisões, superando práticas autoritárias. E, Luck (2010), defende que se trata de um processo que exige competências de liderança participativa, mediação de conflitos e promoção do diálogo. Nesse sentido, a gestão democrática não pode ser reduzida à execução de normas, mas deve traduzir-se em práticas

³LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm acesso em 18 de ago. de 2025.



cotidianas que envolvam diferentes sujeitos no exercício da corresponsabilidade, legitimando a escola como espaço público de construção coletiva.

A escola como espaço comunitário e democrático

A concepção da escola como espaço de vida em comunidade possui uma longa trajetória no campo educacional. Dewey (1959), ao propor a escola como um microcosmo da sociedade, defendeu a necessidade de que a instituição educacional ultrapassasse a dimensão meramente instrucional para constituir-se em espaço de socialização, de aprendizagem de valores e de exercício da cidadania. Nessa perspectiva, o ambiente escolar torna-se lugar de construção de práticas de convivência, cooperação e solidariedade, favorecendo a formação de sujeitos comprometidos com a coletividade.

No contexto brasileiro, Freire (1996) amplia essa discussão ao afirmar que a educação é sempre um ato político, nunca neutro: ou se coloca a serviço da reprodução de desigualdades e da domesticação, ou promove a emancipação dos sujeitos. A escola, nesse sentido, assume papel fundamental como espaço de diálogo, problematização da realidade e construção de saberes que não apenas informam, mas também transformam. Esse caráter emancipatório da educação exige que o espaço escolar se organize de modo a favorecer a participação crítica e ativa dos diferentes atores que o compõem.

Arroyo (2011), por sua vez, contribui ao destacar a centralidade dos sujeitos no processo educativo. Para o autor, “pensar a escola como espaço comunitário significa reconhecer a pluralidade de experiências e trajetórias que a constituem” (2011, p.15). Estudantes, professores, famílias e comunidade precisam ser considerados protagonistas das práticas escolares, com seus saberes valorizados e incorporados à dinâmica institucional. Essa concepção rompe com a lógica vertical e autoritária, aproximando-se da ideia de uma gestão democrática e participativa.

Do ponto de vista normativo, o ordenamento jurídico brasileiro consolidou esse entendimento ao longo das últimas décadas. Assim, como já mencionado neste estudo, a Constituição Federal de 1988 (art. 206, inciso VI) estabelece como princípio do ensino a gestão democrática do ensino público, orientando as políticas educacionais para que assegurem a participação efetiva da comunidade escolar e local nos processos decisórios. E, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) reforça essa diretriz no art. 14, ao indicar que os sistemas de ensino devem definir normas de gestão democrática, garantindo mecanismos de participação de profissionais da educação, estudantes e famílias. Além disso, mais recentemente, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), em sua Meta 19, assumiu o compromisso de consolidar mecanismos de participação e controle social, fortalecendo os órgãos colegiados como instrumentos de democratização.

Nesse contexto, os órgãos colegiados, como conselhos escolares, conselhos de classe e associações de pais e mestres, configuram-se como dispositivos fundamentais para concretizar a gestão democrática. Eles possibilitam a deliberação coletiva, o planejamento participativo e o acompanhamento das políticas e práticas escolares. Em tese, representam a materialização da escola como espaço comunitário e democrático, na medida em que ampliam a voz dos sujeitos e permitem a corresponsabilização pela vida escolar.

Neste sentido, Santos, *et.al.* (2025) destaca:

a coletividade na gestão escolar reforça o princípio da autonomia, permitindo que os sujeitos envolvidos tenham maior protagonismo na definição de políticas e ações que impactam diretamente a qualidade do ensino. Para que essa participação seja efetiva, é fundamental a criação de espaços de diálogo



e construção coletiva, onde diferentes perspectivas possam ser consideradas e articuladas em prol de um projeto educacional democrático e inclusivo (Santos, *et.al.* 2025, p.3).

Contudo, é necessário reconhecer as tensões e limitações que permeiam esse processo. Em muitas escolas, a participação nos órgãos colegiados ainda se apresenta de forma burocratizada, reduzida a formalidades legais, sem efetiva influência sobre as decisões pedagógicas e administrativas. O risco da burocratização ameaça transformar tais espaços em instâncias meramente consultivas, descoladas das demandas reais da comunidade. Além disso, a falta de formação específica dos membros que compõem os colegiados fragiliza sua atuação, pois a ausência de domínio sobre aspectos legais, pedagógicos e administrativos pode limitar a capacidade crítica e deliberativa do grupo.

Outro desafio reside na centralização do poder na figura do gestor escolar. Embora os colegiados sejam concebidos como instâncias coletivas, muitas vezes suas decisões são subordinadas à autoridade do gestor, reproduzindo uma lógica hierárquica que contraria o espírito da gestão democrática. Essa realidade evidencia uma contradição entre a normatividade, que garante a participação, e a prática cotidiana, que, por vezes, restringe o potencial emancipatório da escola como espaço comunitário (Santos, 2024).

Assim, compreender a escola como espaço comunitário e democrático exige não apenas reconhecer seu fundamento teórico e legal, mas também problematizar os obstáculos concretos que dificultam a efetivação desse princípio. Para que a gestão democrática deixe de ser apenas um dispositivo formal e se converta em prática cotidiana, é imprescindível investir em processos de formação continuada dos sujeitos envolvidos, fortalecer a cultura da participação e criar condições reais para que as decisões coletivas sejam respeitadas e implementadas. Somente assim será possível consolidar a escola como um espaço de construção coletiva, cidadania ativa e emancipação social.

Órgãos Colegiados: funções, limites e potencialidades

Os órgãos colegiados constituem-se como instrumentos fundamentais para a efetivação da gestão democrática nas escolas, representando, na prática, a possibilidade de participação social e corresponsabilização pela vida escolar. Entre esses órgãos, o Conselho Escolar ocupa posição central, assumindo funções deliberativas, consultivas e fiscalizadoras, que abarcam desde o acompanhamento das práticas pedagógicas até a supervisão da gestão financeira (Cury, 2002).

A atuação desse conselho, quando efetiva, permite a articulação entre as demandas da comunidade escolar e as diretrizes legais, consolidando a escola como espaço democrático.

De acordo com Kampf e Costa, (2022),

A instância dos trabalhos sob os moldes de um colegiado é uma alternativa viável, certamente não é a única que pode ser aplicada na educação e nas mais diversas esferas. É através do envolvimento das pessoas, da socialização de ideias e do compartilhamento do poder que se pode democratizar as relações sociais, democratizando, assim, a escola e todo o Estado brasileiro (Kampf e Costa, 2022, p.18).

Sob esse ponto de vista os autores acrescentam ainda que:

É aqui, portanto, onde é possível acertar; envolver as pessoas na vida em sociedade é promover a inclusão social, é gerar a cultura democrática, é



combater, acima de tudo, as desigualdades sociais, é combater a herança escravocrata que historicamente se instituiu no país, é pensar num mundo cada vez mais globalizado, onde o Estado brasileiro é uma parte de um todo maior, que é o conjunto de todas as nações que, juntas, constituem o planeta em que todos vivem (Kampf e Costa, 2022, p.18).

Diante disso, embora os colegiados representem uma alternativa significativa para a democratização da escola, não se pode ignorar seus limites práticos. A socialização de ideias e o compartilhamento de poder contribuem para enfrentar desigualdades históricas e fortalecer a cultura democrática, mas muitas vezes tais instâncias são atravessadas por processos de burocratização, baixa representatividade e centralização de decisões na figura do gestor. Essa fragilidade pode esvaziar seu potencial emancipatório, reduzindo-os a órgãos meramente homologatórios. Assim, se por um lado os colegiados se configuram como instrumentos de inclusão social e de formação cidadã, por outro, sua efetividade depende de condições estruturais, de formação política dos sujeitos envolvidos e de uma cultura participativa que vá além do discurso normativo da gestão democrática.

Paralelamente, a Associação de Pais e Mestres (APM) contribui para fortalecer o vínculo entre família e escola, possibilitando maior proximidade entre os projetos pedagógicos e as necessidades da comunidade. Neste cenário, os Grêmios Estudantis, por sua vez, promovem o protagonismo juvenil, incentivando a participação crítica dos estudantes nas decisões escolares e no planejamento de atividades coletivas. Já os Conselhos de Classe configuram instâncias de avaliação coletiva do processo pedagógico, garantindo que diferentes perspectivas (de professores, estudantes e gestores) sejam consideradas na definição de estratégias educacionais.

Reafirma-se que apesar dessas funções potencialmente emancipatórias, a literatura evidencia que a atuação prática dos colegiados frequentemente se depara com limitações significativas. Paro (2016) alerta que, em muitos contextos, essas instâncias reduzem-se a espaços burocráticos, com baixa representatividade, participação limitada e função muitas vezes meramente formal. Essa situação ocorre quando as decisões já estão pré-definidas pela gestão escolar e os colegiados se restringem à homologação de ações previamente tomadas, esvaziando sua dimensão política e transformadora (Santos, 2024).

Neste sentido, "a gestão democrática requer uma reestruturação da escola que permita a participação ativa de todos os envolvidos, superando as práticas autoritárias e hierárquicas" (Luck, 2010, p. 92). Assim reafirma-se que do ponto de vista teórico, a proposição de Luck implica compreender a gestão democrática não apenas como uma norma legal, mas como uma mudança de paradigma institucional. Isso significa romper com a lógica vertical de poder e adotar uma estrutura horizontal de deliberação, em que todos os segmentos da comunidade escolar, docentes, discentes, funcionários, pais e representantes locais, participem efetivamente dos processos decisórios. Essa reconfiguração exige que a escola se torne, de fato, um espaço dialógico e cooperativo, no qual o poder é distribuído e o consenso é construído coletivamente.

Outro desafio relevante diz respeito à formação dos membros que compõem esses órgãos. A ausência de preparo específico sobre legislação, gestão educacional e práticas pedagógicas compromete a capacidade de análise crítica e de deliberação informada dos participantes. Sem essa base, a participação torna-se simbólica, e a efetiva tomada de decisão coletiva fica comprometida, reproduzindo estruturas hierárquicas e centralizadoras.

Mesmo diante dessas limitações, estudos e experiências exitosas demonstram que, quando fortalecidos e bem estruturados, os órgãos colegiados têm enorme potencial para transformar a realidade escolar. Sua atuação pode ampliar a participação social, garantir maior transparência na gestão de recursos, fomentar a corresponsabilização pedagógica e consolidar



uma cultura democrática no ambiente escolar. Nesse sentido, os colegiados representam instrumentos concretos para materializar a escola como espaço comunitário, democrático e emancipatório, promovendo o protagonismo de todos os sujeitos envolvidos e o exercício pleno da cidadania.

Práticas emancipatórias na perspectiva freireana

A perspectiva freireana de educação coloca a participação ativa de todos os sujeitos como eixo central do processo educativo. Para Freire (1996), a democracia substantiva não se restringe à formalidade institucional; ela se constrói por meio do diálogo, da escuta ativa e da possibilidade concreta de que todos os membros da comunidade escolar tenham voz na definição dos rumos da escola. Nesse sentido, a escola deve ser compreendida não apenas como espaço de transmissão de conhecimento, mas como território de construção coletiva de saberes, reflexão crítica e práticas emancipatórias que ampliem as possibilidades de atuação social dos estudantes.

Os órgãos colegiados constituem instrumentos fundamentais para operacionalizar a gestão democrática e viabilizar práticas emancipatórias. Entre suas funções, destaca-se o fortalecimento do protagonismo estudantil, especialmente por meio dos grêmios, que possibilitam aos estudantes participar de decisões, organizar projetos e exercer liderança em atividades coletivas. Essa participação ativa não apenas desenvolve competências socioemocionais, como também prepara o estudante para o exercício da cidadania e para sua inserção consciente e qualificada no mercado de trabalho, ao estimular habilidades de comunicação, planejamento, negociação e resolução de problemas (Santos, 2024).

Além disso, a atuação colegiada amplia a relação entre escola e comunidade, promovendo integração entre os saberes escolares e os conhecimentos locais. Tal aproximação reforça o caráter comunitário da escola, fortalece o sentimento de pertencimento e cria oportunidades para que os estudantes desenvolvam competências relevantes para a vida profissional, como trabalho em equipe, responsabilidade e visão crítica sobre a realidade social.

Outro aspecto relevante diz respeito à deliberação sobre o uso de recursos financeiros, que assegura transparência e responsabilização. Ao participar da gestão de recursos, o estudante compreende a importância da ética, da organização e da tomada de decisão informada, habilidades diretamente relacionadas à formação cidadã e à preparação para contextos profissionais. Paralelamente, os órgãos colegiados exercem papel central na mediação de conflitos escolares, promovendo a construção de soluções consensuais e a vivência de processos democráticos, o que fortalece habilidades de negociação, liderança e resolução de problemas, competências essenciais para o mercado de trabalho (Santos, 2024).

Além disso, tais órgãos incentivam práticas pedagógicas que valorizem a diversidade cultural e os diferentes saberes, reconhecendo as identidades e trajetórias presentes na comunidade escolar. Essa valorização da pluralidade se conecta à concepção de Boaventura de Sousa Santos (2002), segundo a qual a democracia se consolida quando diferentes sujeitos sociais encontram canais institucionais para expressar suas demandas, garantindo que minorias e grupos historicamente marginalizados sejam ouvidos.

Portanto, para que a escola cumpra seu papel emancipatório e democrático, é necessário incentivar a participação social e assegurar que as decisões coletivas sejam respeitadas. Somente assim será possível consolidar práticas pedagógicas e administrativas que promovam a emancipação, a cidadania e a preparação dos estudantes para o mundo profissional, em consonância com a pedagogia freireana e os princípios legais da gestão democrática no Brasil.

Políticas públicas, sociedade e desenvolvimento econômico



A participação democrática na escola não pode ser analisada de forma isolada; ela está intrinsicamente ligada às políticas públicas de educação, à organização da sociedade e ao desenvolvimento social e econômico do país. Neste cenário, reafirma-se nesse estudo: no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (art. 206, VI) estabelece a gestão democrática do ensino público como princípio fundamental da educação, reforçando que a escola deve ser espaço de corresponsabilização entre Estado, profissionais da educação, estudantes, famílias e comunidade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996, art. 14) e o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014, Meta 19) consolidam esse entendimento, ao preverem instrumentos de participação e controle social, fortalecendo os órgãos colegiados como mecanismos concretos de gestão democrática.

Quando efetiva, a gestão democrática contribui para a redução das desigualdades educacionais, ao garantir que diferentes vozes participem da tomada de decisão, assegurando que políticas, projetos pedagógicos e distribuição de recursos considerem as necessidades locais. A atuação colegiada fortalece a inclusão social, promovendo oportunidades equitativas de aprendizagem, valorizando a diversidade cultural e reconhecendo os diferentes saberes presentes na comunidade escolar.

Como já dito, a relação entre gestão democrática e desenvolvimento econômico também se manifesta na medida em que a escola, como espaço de aprendizado coletivo, prepara estudantes para uma inserção qualificada no mercado de trabalho, ampliando competências técnicas, sociais e cidadãs. Em vista disso, a participação em decisões escolares, desde o planejamento pedagógico até a gestão de recursos, desenvolve habilidades essenciais para o mundo profissional, como liderança, negociação, tomada de decisão e trabalho em equipe, promovendo simultaneamente o desenvolvimento humano e a empregabilidade.

Entretanto, a consolidação dessa função transformadora depende da efetividade dos colegiados, da formação de seus membros e do compromisso das políticas públicas em garantir condições reais de participação. A burocratização, a falta de formação e a centralização de poder na figura do gestor representam limitações significativas, que podem comprometer a articulação entre escola, sociedade e desenvolvimento socioeconômico.

Portanto, a escola não deve ser compreendida apenas como espaço de formação individual, mas como locus de transformação coletiva, capaz de potencializar a cidadania e a justiça social. Como afirma Santos (2024), a democracia participativa é condição essencial para o fortalecimento da cidadania e para o avanço de sociedades mais justas, inclusivas e economicamente desenvolvidas. Nesse sentido, os órgãos colegiados constituem instrumentos indispensáveis para articular políticas públicas, participação social e desenvolvimento econômico, consolidando a escola como espaço de aprendizagem crítica, emancipação e protagonismo comunitário.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos referenciais teóricos, dos textos legais e das experiências relatadas na literatura revelou que os órgãos colegiados desempenham papel essencial na consolidação da gestão democrática e na construção de uma cultura participativa no ambiente escolar. Os resultados apontam que, quando efetivamente estruturados e legitimados pela comunidade, os colegiados promovem o diálogo entre diferentes segmentos, gestores, docentes, discentes, famílias e comunidade local, assegurando maior transparência na administração, corresponsabilidade pedagógica e fortalecimento da cidadania.

No entanto, a realidade observada na produção acadêmica e nos marcos legais evidencia uma tensão permanente entre o discurso democrático e a prática institucional. Em diversas



escolas públicas, os colegiados ainda se configuram como espaços burocráticos, com baixa representatividade e autonomia limitada, atuando mais como instâncias de homologação do que de deliberação. Essa constatação corrobora as análises de Paro (2016) e Santos (2024), segundo os quais a centralização das decisões na figura do gestor escolar constitui um dos principais entraves à consolidação de uma gestão verdadeiramente participativa.

Outro aspecto identificado refere-se à fragilidade formativa dos membros dos colegiados. A ausência de preparo político e pedagógico compromete a capacidade crítica e deliberativa desses sujeitos, enfraquecendo seu potencial transformador. Esse dado confirma a necessidade de políticas de formação continuada voltadas à participação e à gestão democrática, conforme preconizam o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014, Meta 19) e a LDBEN (Lei nº 9.394/1996, art.14).

Por outro lado, experiências exitosas descritas por Cury (2002), Luck (2010) e Libâneo (2012) demonstram que, quando há investimento institucional e engajamento coletivo, os órgãos colegiados ampliam a capacidade decisória da comunidade escolar e favorecem a transformação das relações de poder no interior da escola. Nessas condições, a participação deixa de ser um ato simbólico e se torna prática política emancipatória, capaz de gerar pertencimento, corresponsabilidade e inovação nas ações pedagógicas.

A análise crítica também revela que os colegiados, ao fomentar o protagonismo estudantil e a relação escola-comunidade, contribuem para a formação integral e para a inserção social e profissional dos estudantes, na medida em que desenvolvem competências de liderança, diálogo e cooperação. Assim, a democratização da gestão escolar não se limita à esfera administrativa, mas se projeta como um instrumento de desenvolvimento humano, social e econômico, alinhado à perspectiva freireana de educação emancipatória.

Portanto, os resultados e discussões deste estudo indicam que a efetividade dos órgãos colegiados depende da superação de três desafios centrais:

- (1) a burocratização das práticas participativas;
- (2) a ausência de formação crítica dos membros; e
- (3) a resistência à descentralização do poder.

Superar essas barreiras requer o compromisso político das redes de ensino, o fortalecimento da cultura democrática e a compreensão da escola como espaço vivo de comunidade, diálogo e emancipação.

A seguir, o **Quadro 1** organiza de maneira sistemática os resultados discutidos nesta seção, destacando os **avanços, desafios persistentes e proposições** relacionadas à atuação dos órgãos colegiados na consolidação da gestão democrática e emancipatória nas escolas públicas.

Quadro 2 - Síntese dos Resultados: Avanços, Desafios e Proposições sobre os Órgãos Colegiados.

Dimensão	Avanços Identificados	Desafios Persistentes	Proposições e Recomendações
Gestão Democrática	Consolidação do princípio da gestão democrática na CF/88, LDB e PNE.	Centralização de poder na figura do gestor e decisões pouco participativas.	Fortalecer a autonomia dos colegiados e ampliar a transparência dos processos decisórios.
Formação dos Membros	Reconhecimento da importância da participação coletiva na escola.	Falta de formação política e pedagógica dos integrantes.	Implantar programas de formação continuada sobre gestão democrática e legislação educacional.
Cultura Participativa	Expansão dos colegiados em	Burocratização e baixa	Estimular práticas horizontais de gestão e



	escolas públicas e envolvimento inicial da comunidade.	representatividade das decisões colegiadas.	rotatividade nos cargos para ampliar a pluralidade.
Impacto Social e Educacional	Ampliação do protagonismo estudantil e fortalecimento da cidadania.	Participação ainda restrita e pouco articulada com políticas públicas locais.	Articular colegiados com conselhos municipais e políticas sociais para fortalecer o desenvolvimento local e a inclusão social.

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Paro (2016), Luck (2010), Libâneo (2012), Santos (2024) e Cury (2002).

Os resultados apresentados no Quadro 1 revelam que, embora o princípio da gestão democrática tenha conquistado espaço significativo no arcabouço jurídico e político da educação brasileira, consolidado pela Constituição Federal de 1988, pela LDB nº 9.394/1996 e pelo PNE 2014-2024, a prática cotidiana das escolas ainda se depara com desafios estruturais e culturais que dificultam a efetivação de uma participação verdadeiramente emancipatória.

O primeiro aspecto a destacar diz respeito à burocratização dos órgãos colegiados, que tende a transformar espaços originalmente concebidos para o diálogo e a deliberação em instâncias meramente formais. Essa redução do caráter político e pedagógico da participação coletiva reproduz, dentro da escola, a lógica tecnocrática do Estado, na qual a democracia se resume ao cumprimento de procedimentos. Conforme analisa Paro (2016), quando os colegiados se limitam a homologar decisões previamente tomadas pela gestão, há um esvaziamento de sua função crítica e formativa, o que compromete a legitimidade da gestão democrática como instrumento de cidadania ativa. Nesse contexto, as reuniões e deliberações colegiadas acabam por reproduzir rotinas institucionais, em vez de promover o debate crítico e a corresponsabilidade entre os sujeitos envolvidos.

Outro desafio recorrente identificado nos achados diz respeito à falta de formação política e pedagógica dos membros dos colegiados. A ausência de preparo adequado fragiliza a capacidade dos participantes de compreenderem o papel estratégico que exercem na construção da escola pública democrática. Como apontam Libâneo (2012) e Luck (2010), a gestão democrática não se sustenta apenas em dispositivos legais, mas requer sujeitos politicamente conscientes, capazes de articular teoria e prática, compreender as dimensões éticas das decisões e exercer a liderança de forma dialógica e participativa. Sem essa formação, o processo de participação corre o risco de tornar-se simbólico, sem efetividade transformadora. Neste sentido, cabe enfatizar que a ausência de preparo teórico-metodológico e de compreensão política sobre o papel dos conselhos compromete a qualidade das decisões e limita o potencial emancipador desses espaços, que deveriam ser, segundo Freire (1996), instâncias de diálogo, reflexão e construção coletiva do saber e da prática educativa.

A centralização do poder na figura do gestor escolar também emerge como obstáculo à democratização real das decisões. Embora a legislação determine a corresponsabilidade entre diferentes segmentos, a cultura escolar brasileira ainda é marcada por resquícios de autoritarismo e práticas hierarquizadas, que atribuem ao gestor um papel excessivamente diretivo. Tal concentração de poder contradiz o espírito da gestão democrática previsto no art. 206 da Constituição Federal e no art. 14 da LDB, que orientam a descentralização das decisões e a valorização da pluralidade de vozes. Neste sentido, a democratização da gestão escolar implica romper com a lógica verticalizada do poder, de modo a favorecer práticas colegiadas, como exemplo disso, as brilhantes intervenções dos Grêmios Estudantis, APM (Associação de



Pais e Mestres), as Assembleias de Classes, Protagonismo Juvenil, dentre outras, que reconheçam a escola como espaço de convivência humana e de exercício da cidadania.

Entretanto, os resultados também evidenciam avanços significativos, sobretudo no campo simbólico e normativo. O reconhecimento legal da gestão democrática, aliado à criação de instâncias participativas como conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis, representa um marco importante na história da educação brasileira. Esses órgãos, quando fortalecidos, ampliam a transparência, garantem o controle social e promovem a corresponsabilização da comunidade nos processos decisórios. Além disso, contribuem para a formação cidadã dos estudantes, preparando-os para o exercício da autonomia e para a inserção qualificada no mercado de trabalho, dimensão que conecta a emancipação individual ao desenvolvimento social e econômico do país.

No plano propositivo, destaca-se a necessidade de instituir políticas de formação continuada voltadas especificamente à atuação nos colegiados, contemplando dimensões legais, éticas, administrativas e político-pedagógicas. Essa formação deve ser entendida como espaço de construção coletiva de saberes e de fortalecimento da consciência democrática. Também é imprescindível ampliar a autonomia dos colegiados, permitindo que suas deliberações tenham força vinculante e que o processo decisório seja efetivamente compartilhado entre todos os segmentos escolares. Neste sentido, se deve compreender a escola como um espaço vivo de comunidade e emancipação, onde as decisões são orientadas não apenas por normas burocráticas, mas por princípios éticos e sociais que promovem o bem comum.

Por fim, a integração entre escola, comunidade e poder público emerge como elemento-chave para potencializar o alcance social dos colegiados. A gestão democrática, para além do âmbito escolar, deve dialogar com as políticas públicas locais e com as demandas sociais do território, de modo que a escola se consolide como espaço articulador de desenvolvimento humano, inclusão social e fortalecimento da cidadania (Santos, 2024).

Assim, os resultados indicam que os órgãos colegiados são instrumentos potentes, porém ainda subutilizados, para a concretização da escola democrática e emancipatória. O desafio consiste em converter os dispositivos legais em práticas pedagógicas e políticas sustentadas pelo diálogo, pela formação crítica e pela corresponsabilidade coletiva. Somente dessa forma a gestão democrática poderá transcender o discurso e efetivar-se como projeto político de transformação social e educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou que a atuação dos órgãos colegiados constitui elemento central para a efetivação da gestão democrática nas escolas brasileiras, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, na LDBEN nº 9.394/1996 e no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Tais dispositivos normativos, ao assegurarem a participação da comunidade escolar nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, conferem legitimidade à ideia de uma escola pública como espaço de construção coletiva, plural e inclusiva.

A análise teórica e documental demonstrou que os órgãos colegiados, Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres, Conselhos de Classe e Grêmios Estudantis, possuem potencial significativo para promover práticas democráticas e emancipatórias, especialmente quando atuam de forma articulada à comunidade local. No entanto, a efetividade dessas instâncias depende de condições concretas de participação, de formação política e pedagógica dos membros e da autonomia decisória frente às estruturas de poder internas à escola. Sem esses elementos, a democratização corre o risco de reduzir-se à retórica institucional, sem alcance prático na gestão cotidiana.



Do ponto de vista pedagógico, os resultados reafirmam que a escola não deve ser concebida apenas como espaço de transmissão de conhecimentos, mas como território de convivência comunitária e de construção compartilhada de saberes. Essa concepção, sustentada por Freire (1996), Dewey (1959) e Arroyo (2011), implica reconhecer o protagonismo dos sujeitos escolares e a importância do diálogo como base para a formação crítica e transformadora. A participação nos colegiados, nesse sentido, representa não apenas exercício de cidadania, mas também um processo formativo que contribui para a inserção qualificada dos estudantes no mundo do trabalho, ao desenvolver competências socioemocionais, de liderança, negociação, tomada de decisão e cooperação.

A análise crítica, contudo, revelou contradições significativas entre o ideal normativo e a prática institucional. Em muitos contextos, a burocratização dos colegiados, a centralização do poder na figura do gestor escolar e a ausência de formação política dos membros impedem que esses espaços cumpram sua função deliberativa e emancipatória. Como argumenta paro (2016), tais distorções refletem a permanência de uma cultura escolar hierarquizada e autoritária, que resiste à partilha do poder e à autonomia coletiva. Essa realidade demonstra que a efetivação da gestão democrática exige mais do que dispositivos legais, requer a transformação das relações de poder e a consolidação de uma cultura política participativa.

Para superar esses entraves, torna-se imprescindível investir em formação continuada dos sujeitos que integram os colegiados, em mecanismos de transparência e autonomia nas decisões e em políticas públicas que garantam tempo, recursos e apoio institucional à participação. A democratização da escola é um processo histórico e pedagógico que demanda aprendizado coletivo, fortalecimento da confiança mútua e práticas dialógicas sustentadas em valores éticos e solidários.

Por fim, a articulação entre gestão democrática, políticas públicas e desenvolvimento social e econômico evidencia que a escola pública, quando concebida como espaço comunitário, democrático e emancipatório, ultrapassa a dimensão instrucional e se afirma como agente de transformação social. A atuação dos órgãos colegiados, nesse contexto, não se limita ao campo administrativo, mas assume papel estratégico na consolidação da cidadania, na redução das desigualdades e na promoção de um desenvolvimento humano e econômico pautado na justiça social e na participação coletiva.

Assim, a consolidação da gestão democrática nas escolas brasileiras depende da coragem de repensar estruturas, de redistribuir o poder e de afirmar, na prática, o princípio constitucional de que a educação é um ato político de emancipação, e não de submissão. Somente por meio da participação efetiva, crítica e consciente dos sujeitos escolares, será possível construir uma escola pública verdadeiramente democrática, socialmente referenciada e comprometida com a formação integral e cidadã de seus estudantes.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. **Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres**. Petrópolis: Vozes, 2011.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo* / Laurence Bardin; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro - São Paulo: Edições 70, **ALMEDINA BRASIL** 2011. ISBN 978-85-62938-04-7

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acesso em 18 de ago. de 2025.



BRASIL, **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/642419/LDB_7ed.pdf acesso em 18 de ago. de 2025.

BRASIL, **LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014**. Plano Nacional de Educação – PNE. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm acesso em 18 de ago. de 2025.

CURY, C. R. J. Educação e direito à educação. São Paulo: **Cortez**, 2002.

DEWEY, J. Democracia e educação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: **Paz e Terra**, 1996.

KAMPF, R. M.; COSTA, G. L. M.. Gestão democrática nas escolas brasileiras e Plano Nacional de Educação: desafios do tempo presente. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 16, e85485. Julho de 2022 Volume. 16 Seção Artigos e 8548518 de julho de 2022.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. de A. Fundamentos da Metodologia Científica. 5º ed.-São Paulo. **Atlas** 2017. ISBN: 85-224-3397-6.

LIBÂNEO, J. C. Organização e gestão da escola: teoria e prática. Goiânia: **Alternativa**, 2012.

LUCK, H. Dimensões da gestão escolar e suas competências. Curitiba: **Positivo**, 2010.

PARO, V. H. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: **Cortez**, 2016.

SANTOS, B. de S. Democracia e participação. São Paulo: **Cortez**, 2002.

SANTOS, S. G.; *et. Al.* O LUGAR DA COLETIVIDADE NA ESCOLA FRENTE À GESTÃO DEMOCRÁTICA. Evento: XV FÓRUM INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA – XV FIPED Cidade: Serra Talhada. **Anais do XV Fórum Internacional de Pedagogia (XV FIPED)** Editora: Even3. Meio de Divulgação: Meio Digital. ISBN: 978-65-272-1521-9 (2025) Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xv-forum-internacional-de-pedagogia-xv-fiped-502395/1097347-o-lugar-da-coletividade-na-escola-frente-a-gestao-democratica> acesso em 01 de out. de 2025.

SANTOS, S. G. PERCEPÇÕES SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB O PONTO DE VISTA DA POLÍTICA NACIONAL BRASILEIRA: Um estudo de caso no Município de Paulista, em Pernambuco - Nordeste do Brasil. 2024.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Orientador: Dr. Dayvison Bandeira de Moura Universidad Del Sol – UNADES – Assunção PY, vinculada ao Programa Brasil: <https://www.unades.edu.py/o-programa-brasil/>

