

A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM DISPUTA: A PROPOSTA DE PAULO FREIRE PARA GESTÃO ESCOLAR E CONSELHO DE ESCOLA À LUZ DO DEBATE CONTEMPORÂNEO

MARIANA CRISTINA PEDRASSA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
pedrassa@usp.br

EDUARDO PEREIRA BATISTA
PREFEITURA DE VINHEDO
dupeba011107@gmail.com

1. Introdução ao problema

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 206, inciso VI, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, estabelecem o princípio da gestão democrática do ensino público. Os artigos 3 e 14 determinam que os sistemas de ensino devem garantir a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em instâncias colegiadas (Brasil, 1996). O debate em torno da efetivação desse princípio reaparece no Projeto de Lei nº 2.614/2024, que define as metas e estratégias para a legislação educacional para o próximo decênio. De acordo com o objetivo 17 deste Projeto de Lei, é preciso “assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional” (Brasil, 2024).

À luz desse debate, propomos neste artigo retornar à minuta do Estatuto do Magistério Municipal, proposta por Paulo Freire, durante sua gestão na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (1989–1991). A minuta foi apresentada e discutida no artigo acadêmico *Revised Draft, Manuscript A360064*, datado de 23 de abril de 1993, de autoria de Carlos Alberto Torres, então professor da Graduate School of Education da Universidade da Califórnia, em Los Angeles (UCLA). Pretendemos neste artigo oferecer elementos conceituais e políticos para enriquecer o debate sempre atual em torno da gestão democrática.

Segundo Freire (1990, *apud* Torres, 1993, p. 24, tradução nossa):

O conselho de escola é representação de certo poder. Ele tem algum poder, não apenas o poder do diretor, do chefe da escola. Ele é constituído por professores, representantes dos pais e também pelos funcionários da escola. Não sou eu quem escolhe as pessoas. Conselhos escolares são uma tentativa séria que nós estamos realizando para democratizar a escola e descentralizar o poder.



Para que o Conselho funcionasse democraticamente, Freire propunha, na minuta do Estatuto do Magistério Municipal que, os diretores escolares, vice-diretores e coordenadores pedagógicos fossem eleitos pela comunidade escolar (Torres, 1993). Nesta mesma direção, Paro (2003, p.126) adverte que:

[...] pouco adianta, na prática, um conselho de escola, por mais deliberativo que seja, se a função de tal colegiado fica inteiramente prejudicada pela circunstância de que a autoridade máxima e absoluta dentro da escola é um diretor que em nada depende das hipotéticas deliberações desse conselho, e que tem claro que este não assumirá em seu lugar a responsabilidade pelo (mau) funcionamento da escola.

De que maneira a proposta freireana enfrenta os dilemas ainda presentes na política educacional brasileira e propõe caminhos?

2 A gestão escolar como função política: forma de provimento e compromisso democrático

Ao destacar a natureza política da função de diretor, Vitor Paro (2003) afirma que o trabalho docente pode ser aferido tecnicamente, ou seja, por meio de um concurso público. Por outro lado, o cargo de direção envolve liderança política e requer legitimidade perante a comunidade escolar. Segundo Paro (2003, p 98), para o provimento do cargo de diretor, “(...) ainda não se inventou nada mais adequado do que a sua escolha livre pelas pessoas que ele vai dirigir, e das quais necessita apoio e legitimidade”.

A proposta que Paulo Freire tentou encaminhar buscava instituir a eleição direta como forma de provimento para o cargo de diretor. Torres (1993, p. 24) evidencia a radicalidade da proposta de Paulo Freire: eleição direta com peso paritário, ou seja, 50% para a comunidade (pais e alunos acima de dez anos) e 50% para professores e servidores; com mandatos de dois anos, renováveis uma única vez; e, após exercer o cargo de direção, o retorno obrigatório à sala de aula. A gestão escolar seria uma tarefa passageira, tendo a alternância e rotatividade do exercício do poder como princípio estruturante. A rejeição da proposta freireana ocorreu pela oposição da própria categoria docente e de seus sindicatos. Freire interpretou a recusa de sua proposta como expressão de corporativismo.

A Lei nº 13.005/2014, por meio da Meta 19 do PNE 2014–2024, previu a promoção da gestão democrática associada a critérios de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar (Brasil, 2014). Em 2024, o percentual de modelo híbrido alcançou 12,9% (BRASIL, 2024), revelando crescimento inferior a um ponto percentual ao longo da década. A previsão legal e normativa não se traduziu em transformação estrutural nas redes e nos sistemas de ensino.



Seguir os caminhos traçados por Freire significa compreender que a eleição direta, articulada à descentralização do poder com o Conselho de Escola, permite retirar da equipe gestora o monopólio decisório e redistribuir de modo compartilhado a responsabilidade entre os/as profissionais que atuam no interior da escola, possibilitando a construção de protagonismo, liderança e autonomia na efetivação da gestão democrática. Entendemos que o caminho apontado por Paulo Freire aponta para um caminho possível no sentido de avançar na formulação do novo Plano Nacional de Educação.

3. Conselho de Escola: instância de poder ou órgão figurativo?

O Conselho de Escola ocupa uma posição central na efetivação do princípio da gestão democrática. O artigo 14 da LDB estabelece que: “§ 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” (Brasil, 1996). Nesse ponto, a minuta proposta por Paulo Freire tinha clareza de que a eleição direta de diretores não era um mecanismo isolado, mas condição para o fortalecimento do Conselho de Escola. Freire compreendia que enquanto a função do diretor permanecesse estruturada sob uma lógica autoritária e centralizadora, o Conselho Escolar teria sua atuação limitada, funcionando de modo subordinado ou meramente formal.

Freire também afirma que o Conselho Escolar foi uma entidade organizacional criada duas administrações antes daquela em que ele assumiu a Secretaria de Educação na cidade de São Paulo. O monitoramento do PNE 2014 (Brasil, 2024) aponta que, mesmo décadas depois, muitos conselhos existem apenas formalmente ou concentram-se em questões administrativas. Em 2019, cerca de 36,4% das escolas públicas apresentavam a presença conjunta de colegiados (Conselho Escolar, Grêmio e Associação de Pais e Mestres). Em 2024, o índice alcança 42,2%, evidenciando avanço, porém, ainda distante da universalização funcional (Brasil, 2024). O PL nº 2.614/2024, referente ao novo PNE, reconhece desafios como a baixa participação dos pais e a falta de representatividade de grupos marginalizados (Brasil, 2024).

A eleição direta para o cargo de diretor e o fortalecimento dos Conselhos Escolares são duas ações distintas e articuladas. Por onde começar? Talvez a eleição



direta possa criar condições para a efetiva redistribuição de poder no interior da escola e, por conseguinte, para o fortalecimento do Conselho Escolar. Ao criar condições para o fortalecimento do Conselho como espaço deliberativo, consultivo e de mobilização, os conselheiros deixam de ser peças decorativas no cotidiano escolar. E o Conselho deixa de ser uma instância meramente consultiva ou uma simples carimbadora de decisões administrativas. Ao exercer um papel ativo na deliberação, mobilização e fiscalização, o Conselho Escolar passa a definir o que é prioridade nos rumos institucionais.

Considerações finais: democratizar é redistribuir poder

A articulação entre a eleição direta de diretores e o fortalecimento do Conselho Escolar revela uma concepção de democracia que não se restringe ao modelo liberal e limitado à representação e participação meramente consultiva, mas implica uma redistribuição concreta de poder no interior da escola. O Conselho deixa de ser instância figurativa e passa a ocupar um papel deliberativo e político. A equipe gestora, por sua vez, passa de figura máxima de poder dentro da escola, que deve se subordinar às instâncias superiores na hierarquia dos atores políticos, para aquela que coordena o trabalho coletivo a partir das deliberações do Conselho.

Neste sentido, mais do que um registro histórico, a proposta freireana contribui de forma estratégica para o debate do novo Plano Nacional de Educação; para efetivar modos outros de provimento do cargo de direção, vice-direção e coordenação pedagógica nas redes de ensino; e para pensar a definição do lugar da democracia na escola pública brasileira.

4. Referências

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. **Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024–2034**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). **Meta 19: gestão democrática**. [Apresentação de slides]. Brasília, DF: Inep, 2024.



BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014–2024**. 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. (Série Legislação, n. 193). ISBN 978-85-402-0414-0.

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

TORRES, Carlos Alberto. **Paulo Freire as Secretary of Education in the Municipality of São Paulo**. Los Angeles: Graduate School of Education, University of California-Los Angeles (UCLA), 23 abr. 1993. Revised draft. Manuscript A360064.

