



## O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE GESTORES NO CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Amanda Marinho Bogéa<sup>1</sup>  
Jusciane do Bom Parto Pinheiro Oliveira<sup>2</sup>  
Kaila Maria Sousa da Silva<sup>3</sup>

### RESUMO

Este trabalho tem o intuito de discutir as nuances do processo de formação de gestores escolares no que concerne a gestão democrática, entendendo que a formação de gestores é um assunto relevante para qualidade da educação e que carece de um debate científico-acadêmico para fortalecimento das áreas da administração e gestão educacional. Ressaltamos como a gestão democrática é compreendida e trabalhada na formação dos gestores e de que maneira esse entendimento é colocado em prática, objetivando o cumprimento do princípio democrático e maior participação da comunidade escolar. Para discussão e entendimento desse processo de formação de gestores, realizamos uma pesquisa de cunho bibliográfico, baseando a leitura do cenário em Gadotti (2014), Souza (2017), Ribeiro (1978), Wittman e Gracindo (2001) e Paro (2009); e uma pesquisa documental, recorrendo a LDBEN (1996), Plano Nacional de Educação (PNE) e Anuário Brasileiro da Educação Básica e Censo Escolar (2023). A gestão democrática não é apenas um princípio pedagógico, ela se apresenta também como uma obrigação constitucional. A formação do gestor escolar precisa de uma base técnica em gestão educacional e de uma formação continuada, visando associar conhecimentos e experiências, assim como aprimorar o desempenho pessoal e institucional. O cômputo aponta uma dissonância entre o que os documentos legais requerem e a realidade educacional, apontando para uma formação precária dos gestores. Há também um binômio entre teoria e prática, ressaltado por problemas políticos na escolha e eleição de gestores.

**Palavras-chave:** Formação de gestores, Gestão democrática, Qualidade da educação.

### Introdução

Considerando as transformações sociais, econômicas, políticas e as mudanças no perfil do diretor escolar, compreendemos que houve uma significativa ampliação de demandas na atuação desse profissional. Atualmente o gestor escolar, antes comumente chamado de “diretor”, possui um leque de responsabilidades perante a escola que foi construído ao longo de vários anos. Cattomar (2006) chama atenção para a função do diretor escolar na

---

<sup>1</sup> Mestranda em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, [amandaamarinho9@gmail.com](mailto:amandaamarinho9@gmail.com);

<sup>2</sup> Mestranda em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, [jusciane.dbp@gmail.com](mailto:jusciane.dbp@gmail.com).

<sup>3</sup> Mestranda em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, [kaila.silva@discente.ufma.br](mailto:kaila.silva@discente.ufma.br).



contemporaneidade, segundo ele o diretor não pode ser mais visto como um “simples administrador” das tarefas e procedimentos do cotidiano escolar, mas sim como um “gestor, um animador pedagógico e um iniciador, responsável pelos resultados que obtém junto a um grupo de pessoas que deve conhecer e coordenar”.

A história da administração educacional brasileira é marcada por modelos de administração pública e gestão da educação de outros países, como países da Europa e os Estados Unidos. No Brasil colonial, a administração pública se baseava no direito administrativo romano, valores do cristianismo e ideais do positivismo. Neste período a educação teve como marco a fé católica. Mesmo com momentos de lutas para atingir o objetivo de uma escola pública única e democrática para todos, passamos do império para a Primeira República, neste percurso não houve rompimento da estrutura patrimonialista e autoritária do regime anterior.

No período da Primeira República, temos uma fase marcada pela organizacional da administração educacional à semelhança do ocorrido na administração pública. Esse período foi de muitos movimentos de reformas na administração do Estado e na gestão escolar, sendo que as discussões sobre administração escolar se intensificaram com o Movimento da Escola Nova influenciado pelas ideias de William James (1909) e John Dewey (1916).

Na Segunda República, conforme a afirmação de Sander (2007), a década de 1930 traz os movimentos reformistas de Francisco Campos e Gustavo Capanema que no âmbito governamental significou a organicidade do ensino brasileiro. Nesse momento desenvolveu-se uma fase organizacional com o enfoque tecnoburocrático voltado para o sistema econômico, pois a preocupação era educar para o mercado de trabalho que começava a se expandir no Brasil, desta forma houve um crescimento nos cursos técnicos.

Para Anísio Teixeira, neste período a administração escolar no Brasil era quase inexistente, pois não existia formação de administradores escolares. Desta forma, qualquer pessoa que trabalhava na escola, poderia exercer a função de dirigente. Anísio Teixeira apresentou duas hipóteses: a primeira de que os professores eram tão perfeitos que não precisavam de diretores; e a segunda de que as escolas eram tão pequenas que os professores conseguiam resolver os problemas em uma espécie de anarquismo (SOUZA, 2006).

A análise de Anísio Teixeira (1961) revela, entre outras questões, a construção do pensamento sobre a administração escolar que veio sendo feita ao longo destes anos. Com as reformas educacionais e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN), houve passos mais firmes e guiados para uma organização da gestão escolar, e com isso, o enfoque na figura da pessoa responsável por conduzir a gestão. A LDBEN de 1996, foi a responsável por orientar e



dar o “pontapé” inicial para políticas que visassem o avanço da gestão e da formação de gestores.

Consoante a isso, este artigo apresentará nas seções seguintes um aparato sobre o processo de formação de gestores no Brasil, atentando para o impacto na gestão democrática defendida e “praticada” nas escolas. Para tanto teceremos apontamentos sobre o modelo de gestão gerencialista, analisando de maneira atenta a gestão democrática empregada nas escolas.

Nesta pesquisa utilizamos um levantamento bibliográfico de produções que abordam o tema, assim como os documentos de monitoramento do PNE, dados do censo escolar. Serão utilizando autores como Ribeiro (1952), Souza (2006) e Oliveira (2010) para fomentar a leitura do cenário encontrado.

### **As interfaces entre a gestão democrática e o gerencialismo**

O modelo de gestão que predominava nas escolas brasileiras, na primeira metade do século XX, era um modelo de administração clássico, de cunho centralizador e hierárquico. Esse modelo buscava fundamento no autoritarismo, que envolvia, de forma racional e mecanicista, a equipe escolar e os recursos educacionais. Em 1970, período que as políticas educacionais expandiram, ainda se via com frequência nas escolas públicas brasileiras a estrutura burocrática e vertical de liderança.

Nesse modelo de gestão, o diretor não possuía autonomia sobre o planejamento e sobre as ações administrativas, financeiras e pedagógicas. Seu trabalho, segundo Lück (2000), consistia em “repassar informações, controlar, supervisionar, “dirigir” o fazer escolar de acordo com as normas propostas pelo sistema de ensino ou pela mantenedora”.

Com as ideias democratizantes ocorridas na década de 1980, acompanhada pelo movimento de redemocratização da sociedade brasileira foi elaborada a Constituição Federal de 1988, que inseriu o princípio constitucional de gestão democrática da escola pública (DRABACH; SOUZA, 2014). Com isso, percebemos uma movimentação da sociedade e de algumas políticas públicas em prol da implantação da gestão democrática. Neste âmbito, destaca-se a gestão democrática conforme Marques (2014) descreve:

A gestão democrática na escola deve ser entendida como uma prática que envolve a efetiva participação nas decisões dos segmentos que compõem a comunidade escolar. Isto implica, dentre outras coisas, participar na organização, na construção e na avaliação do projeto político-pedagógicos e na definição da utilização dos recursos financeiros da escola.

A determinação legal da gestão democrática, consagrada na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96, sozinhas não são capazes de assegurar uma escola democrática. Para Leite e Lima (2015), não existe um consenso quanto ao processo de participação nas decisões da escola. Mendonça (2001), em pesquisa em documentos estaduais e municipais, afirma haver uma compreensão equivocada da gestão democrática, vez que os documentos eram insuficientes para o estabelecimento de mecanismos que caracterizavam a faculdade da escola de se autogovernar, porém, eram profusos para estabelecer limites de sua autonomia.

Atualmente, a gestão democrática da educação é defendida pelos diferentes setores, porém esta defesa se dá em perspectivas antagônicas. Para os setores progressistas a democracia na educação sempre se colocou como uma bandeira na construção de um projeto social comprometido com os anseios da maioria da população brasileira, mas há uma outra perspectiva, a neoliberal, e nela a democracia na educação se transforma em uma prática de gestão que visa assegurar maior eficácia e eficiência aos processos educativos. Mendonça (2001) ressalta que, na prática da gestão democrática, havia prevalência da descentralização do tipo financeira, em detrimento da pedagógica, embora a precariedade de recursos a transformasse em administração da escassez.

O modelo gerencialista de gestão surge concomitante com o modelo democrático. Eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como objetivos previamente definidos e a cobrança a posteriori dos resultados, tornam-se princípios essenciais no modelo de gestão gerencial (BRASIL, 1995). Dessa forma, foi sendo instituídos “mecanismos de controle cada vez mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados” (AFONSO, 2010, p. 14)

Esse modelo de gestão gerencial, foi aos poucos tomando conta do espaço educacional a partir de novos instrumentos de regulação - “mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados” (BARROSO, 2005, p.727). Houve uma ressignificação dos princípios da gestão democrática, pois a participação da comunidade acontece a partir da execução de tarefas dentro da escola ou através do Conselho Escolar, com a função de fiscalizá-la (DRABACH; SOUZA, 2014). A autonomia que possuía uma outra conotação, passa a ser entendida no sentido de responsabilização, sendo “adotada como um meio que contribui para aumentar a eficiência da escola, maximizando os resultados educacionais” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 237)

Portanto, na gestão democrática, mesmo com as orientações normativas, emerge, na prática, a falta de conhecimentos sobre os princípios democráticos que afetam tanto a



formulação dos documentos oficiais e a participação da comunidade escolar nas unidades de ensino quanto os contornos adquiridos pela gestão democrática. Dessa forma, chamamos atenção para o papel do gestor contemporâneo e a formação que ele recebe com base no princípio da gestão democrática.

Compreendendo todo o percurso da história da educação até a instituição da Constituição e LDBEN, no que tange a gestão educacional participativa e autonomia da escola, como já mencionado aqui, é possível notar que o perfil do diretor mudou, pois as orientações legais para cumprimento da Meta 19 no Plano Nacional de Educação (2014-2024) com base nas leis e políticas formuladas, encaminharam o percurso para isto. Porém é válido atentar para o papel do diretor, qual o exercício esta figura tem realizado?

E com este questionamento entendemos que a educação pública tem sido solo fértil para propostas de formação dos profissionais da educação que se fundamentam na lógica capitalista. É possível notar isso ao visualizar alguns municípios que fecham parcerias com instituições privadas para fornecerem formação aos profissionais da educação. Segundo Flach e Lima (2023):

A entrada de agentes privados no âmbito das redes municipais e estaduais vem ganhando presença de forma mais ampliada e articulada. A gestão escolar é um elemento de destaque, tanto nas orientações internacionais, como na atuação de dois principais movimentos na disputa pela educação pública: “Todos pela Educação” (TPE) e “Todos pela Base”, que atuam em todo o território brasileiro por meio de projetos e/ou de ações coordenadas por um conjunto de agentes: institutos, associações, fundações ligadas a grandes conglomerados empresariais.

Dentre os agentes privados podemos destacar um grande protagonista nesse processo de disputa por um projeto educacional alinhado aos interesses da burguesia, a denominada Fundação Lemann, fundação familiar fundada em 2002, com atuação em duas principais frentes: a educação pública e a formação de lideranças.

A presença dos agentes privados parte de um discurso que “defende a melhoria da qualidade de ensino”, essa qualidade está pautada na lógica gerencialista, para a qual a eficiência e a produtividade são eixos estruturantes para a defesa de uma educação de qualidade, em detrimento de uma educação socialmente referenciada, que possa colaborar na compreensão das contradições da realidade concreta e possibilitar um outro modo de vida, pautado na igualdade, na liberdade e na justiça social, ou como Machado (2008) destaca, a formação de gestores deve ser vista como essencial para lidar com os contextos complexos, adversos e dinâmicos da escola, rompendo com a lógica autoritária, individualista, e remetendo às decisões coletivamente responsáveis e partilhadas.



Há quem defenda que a formação dos gestores precisa ser de base técnica e com foco nos saberes específicos sobre o cotidiano escolar, diferindo das atividades exercidas pelos professores, por outro lado há quem defenda uma formação essencialmente educativa. Já em uma visão híbrida Wittmann e Gracindo (2001), afirmam que a formação do diretor deve ser constituída de uma formação básica sólida em educação e com base técnica em gestão educacional.

Contudo, a formação de gestores escolares é alvo de reflexões, por ser fundamental quando falamos em qualidade educacional. Abrucio, Moura e Bispo (2021) relatam que cabe ao gestor, em meio as adversidades de modelos de gestão e ao forte controle burocrático e regulador, romper com a passividade de apenas responder aos órgãos centrais, pois precisa atuar como político-social da educação, entendendo a autonomia da escola no processo de democratização, como uma ferramenta importante e emancipadora.

### **Formação de gestores: entre a teoria e a prática de uma gestão democrática**

A formação continuada de gestores se constitui um dos meios imprescindíveis para a efetivação da gestão democrática, tendo em vista que ele é o responsável pelo funcionamento pedagógico e administrativo da escola. Dessa forma a formação continuada é fulcral com vistas a permitir que o professor refletir sobre sua prática, para atender às necessidades de seu local de trabalho (LIBÂNEO, 2004).

Com base nos dados divulgados no Censo Escolar acerca das estatísticas dos gestores escolares, 90,8% dos gestores que atuaram na Educação Básica no ano de 2023 possuíam Ensino superior completo, sendo que 59,2% desses profissionais se graduaram em Pedagogia. O percentual de gestores que não possuem uma formação superior era de 9,2%, ultrapassando a porcentagem de profissionais da educação formados em outros cursos que estão ativos nos sistemas educacionais. De acordo com Melo e Luz (2015) a gestão é um campo que existe uma gama de competências que acabam por exigir muita responsabilidade dos gestores, tais como o domínio de conhecimentos culturais e científicos, com vistas a produzir uma visão crítica e política da realidade, desenvolver a capacidade de refletir e observar a prática e o trabalho pedagógico, colocando a formação inicial do gestor como uma pré-condição para aquisição dessas competências.

No que se refere ao percentual de gestores por área de formação continuada, somente 21,3% realizaram estudos sobre a gestão escolar, essa taxa diminui ainda mais se compararmos



as ações de formação para gestores em outras temáticas, em particular, aquelas com foco na educação do campo, educação especial, educação indígena e cultura afro. Os percentuais de gestores que não possuem formação em nenhuma das áreas citadas ultrapassa 60%, esses dados revelam que a maior parte dos gestores não participaram de formação continuada no ano de 2023. Estudos realizados sobre a formação de gestores revelam que dentre os principais fatores que impedem a participação direta dos gestores nas atividades de formação, destaca-se a não disponibilidade de tempo. Segundo Paro (2005) para se garantir o processo de participação dos profissionais da educação em ações objetivando a melhoria da qualidade do ensino, é de suma importância criar condições concretas que levem os indivíduos a se tornarem sujeito do processo de formação.

A falta de motivação em querer participar de atividades de desenvolvimento e capacitação profissional é outro fator destacado pelos docentes, tendo em vista que quando são ofertadas, não atendem os interesses de estudo dos gestores. De acordo com Imbernón (2010), no processo de formação há muitos obstáculos que precisam ser superados para garantir uma formação que atenda às necessidades dos docentes e da escola que está inserido.

Ao analisarmos o percentual de gestores que estavam atuando no ano de 2023, 83,1% possuíam licenciatura, sendo que a soma do percentual de profissionais com mestrado e doutorado não chega a 6%. No que se refere a inexistência de gestores com mestrado doutorado, Vieira & Vidal (2014) afirmam que os baixos índices de diretores com mestrado e doutorado pode estar relacionada a alguns fatores, entre eles a dificuldade de acesso as instituições de ensino superior que ofertam esses programas ou a dificuldade de os gestores conciliarem o estudo e trabalho, levando em conta as demandas acadêmicas de pesquisa.

É notório que são inúmeros os fatores, que podem explicar a inexistência de gestores com doutorado e mestrado para estar à frente da gestão da escola pública, quer sejam eles sociais, econômicos e culturais. Nesse sentido é importante pensar em ações que possam alcançar esses profissionais, tendo em vista que eles estão à frente de uma instituição de ensino que está sujeita a passar por transformações sociais, que precisam ser discutidas no âmbito escolar.

Os percentuais apresentados anteriormente acerca da formação dos gestores estão diretamente relacionados ao tipo de acesso ao cargo. A tabela abaixo apresenta de forma detalhada a forma que esses profissionais são escolhidos para ocupar a gestão escolar.

Tabela 1. Percentual de gestores por tipo de acesso ao cargo

Tipo de Acesso ao cargo	Vínculo %
Ser proprietário ou sócio-proprietário da escola	12,3%
Exclusivamente por indicação/escolha da gestão	43,6%
Processo seletivo qualificado e escolha/ nomeação da gestão	13,7%
Concurso público específico para cargo de gestor escolar	5,8%
Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar	13,0%
Processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar	8,0%
Outro	3,8%

Fonte: As autoras com base nos dados divulgados pelo Censo Escolar (2023)

A forma de escolha do gestor escolar diz muito sobre como a escola entende e trabalha a sua função social, em relação à melhor maneira de escolha dos gestores, Paro (2003 apud Esquinsani 2013) afirma que:

a defesa da eleição como critério para a escolha de diretores escolares está baseada em seu caráter democrático [...] À medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Daí a relevância de se considerar a eleição direta, por parte do pessoal escolar, alunos e comunidade, como um dos critérios para a escolha do diretor de escola pública.

É notório que a forma de escolha do gestor por indicação predomina nos sistemas de ensino com o percentual de 43,6%, o que nos leva a pensar as influências políticas sobre a gestão, que conseqüentemente torna-se uma escola voltada a atender aos interesses de determinado grupo, distanciando-se da concepção democrática. A forma de escolha do diretor por meio de eleição, reverte-se em algumas escolas como um papel inovador e transformador da realidade e práticas escolares, para a escola vir a tornar-se um espaço democrático é necessário que esse cenário tenha mudanças em seu processo de escolha de gestores, que contemple participação de todos na tomada de decisão.

Eleição para diretores é sem dúvidas uma conquista quando falamos do processo de democratização da escola. Sabe-se que nos anos 1990, o foco do debate sobre a democratização foi direcionado para as relações internas da escola, que deveriam ser democráticas, com a participação da comunidade escolar em sua gestão, sendo regulamentada, inclusive, pela LDB





e tornando-se um dos princípios da educação na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a democratização das relações na escola torna-se uma exigência legal. Esse processo implicou em repensar o papel e a função deste diretor na atual conjuntura vivida. Os desafios colocados seriam outros e o gestor precisaria ter determinadas “competências” para investir no quadro.

Paro (2001) ao analisar estudos e experiências sobre a eleição direta de diretores escolares, considera que, “com a eleição, esperavam que a escola se encaminhasse rapidamente para uma convivência democrática e para a maior participação de todos em sua gestão. Todavia, as experiências mostraram que havia mais otimismo do que realismo nestas previsões”. Já Costa e Silva (1998) nos demonstra, que, apesar de as eleições diretas terem sido encaradas pelos profissionais da educação como expressão máxima de democracia na gestão escolar, o que era possível notar na prática é que havia uma repetição de práticas autoritárias e de relações sociais antidemocráticas, mesmo a partir da adoção das eleições diretas.

### **Considerações Finais**

A lógica gerencialista e empresarial está presente de forma crescente e ampliada nas redes públicas de ensino; mesmo com as iniciativas de políticas públicas para encaminhar a gestão democrática dentro dos estabelecimentos de ensino público, o que podemos notar é uma lógica baseada no modelo gerencialista sendo reproduzida no sistema de ensino brasileiro. Esse modelo que é empregado, muitas vezes é disfarçado de gestão democrática e não cumpre com o que é estabelecido constitucionalmente.

Nesse contexto atentamos para a formação do diretor escolar como sujeito responsável por conduzir e gerir a escola e sua comunidade. Se o diretor não tiver uma concepção bem estabelecida sobre o tipo de gestão que a escola precisa seguir, tão pouco a comunidade escolar será livre para atuar e contribuir na partilha de tarefas com fins à qualidade da educação, responsabilizando-se pelo papel social que ela tem que exercer.

Considerando os dados presentes nos bancos analisados nesta pesquisa, podemos notar que ainda é grande o percurso a ser realizado quanto a eleição de diretores, o que acarreta significativamente a forma de liderança e atuação do gestor escolar. Vale ressaltar que a democratização não se limita à eleição, mas passa, fundamentalmente, pela construção de relações democráticas no espaço escolar. Esta compreensão não significa a desconsideração da importância da eleição como um elemento essencial.

## Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. RBPAAE – v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educação & Sociedade, Campinas - SP, v. 26, n. 92, pp. 725-751, out. 2005.

BRASIL, Ministério da Educação. **Estatísticas dos gestores escolares**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODllOTcyOGEtZTJkMi00MjU5LWI1YzgtNDNlNGZlMTYxZTg1IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 19 de ago. 2024.

DRABACH, Nadia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. Revista Pedagógica, Chapecó - SC, v. 16, n. 33, Pp. 221-248, jul./dez. 2014.

ESQUINSANI, Rosimar S. S. **Eleição de diretores e gestão da escola pública: reflexões sobre democracia e patrimonialismo**. In: Nuances: estudos sobre Educação. Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 2, p. 101-115, maio/ago. 2013.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação continuada de professores**. Trad. Juliana dos Santos Padilha. Porto Alegre: Artemed, 2010.

LEITE, Yoshie Ussami Ferrari; LIMA, Vanda Moreira Machado. Formação continuada de diretores escolares: uma experiência fundamentada na pesquisa ação colaborativa. RBPAAE – v. 31, n. 1, p. 45 – 64 jan./abr. 2015.

LIBÂNIO, José Carlos. **Organização e gestão escolar: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

MELLO, Lucrecia; LUZ, Anízia. A importância da gestão na formação dos profissionais da Educação Infantil: respeito às diversidades. REVISTA ELETRONICA DE EDUCAÇÃO, São Carlos v.9, n.1, p.105-119, 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.14244/198271991076>>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas – SP, ano XXII, nº. 75, agosto/2001.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 123-168.

PARO, V. 2001. Escritos sobre educação. São Paulo, Xamã, 150 p.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. **Perfil e formação de gestores escolares no Brasil**. Dialogia, São Paulo, n. 19, p. 47-66, Jan. /Jun, 2014.