

## A GESTÃO DEMOCRÁTICA: O PONTO ÍNGREME DO PLANO DE EDUCAÇÃO NO BRASIL?

DEMOCRATIC MANAGEMENT: THE STEEP POINT OF THE EDUCATION PLAN IN BRAZIL?

Bianca Mota de Moraes<sup>1</sup>

**RESUMO:** Estas linhas têm o objetivo de fortalecer os que procuram pavimentar as estradas de acesso à gestão democrática da educação no Brasil, conhecidamente sinuosas, estreitas e vulneráveis. Temporalmente demarcado na transição entre dois planos nacionais de educação e preponderantemente indagativo, o texto parte da essencialidade do papel das escolas na formação e na realização democrática de uma nação (Teixeira, 2004), observa práticas que têm promovido interdições nesse caminho, passa por algumas de suas consequências e avista percursos tão auspiciosos quanto resilientes. Interessa-nos aqui não só o reconhecimento do contributo que a legislação brasileira tem fornecido à matéria, mas também dos seus limites, especialmente diante de contextos autocráticos, dentro e fora das escolas. Sob a ótica de quem atua no Ministério Público e, portanto, enxerga o sistema educativo através das demandas endereçadas ao sistema de justiça, serão trazidos exemplos de assuntos por estas veiculados, como forma de ilustrar os diversos tipos de embaraço às vivências democráticas nas escolas. Tais observações acabam por, simultaneamente, oferecer pistas para o respectivo desate.

**Palavras-chave:** Gestão escolar. Escolhas educativas. Escolas democráticas.

**ABSTRACT:** These lines aim to strengthen those who seek to pave the roads of access to the democratic management of education in Brazil, which are known to be winding, narrow and vulnerable. Temporally demarcated in the transition between two national education plans and predominantly inquisitive, the text starts from the essentiality of the role of schools in the formation and democratic realization of a nation (Teixeira, 2004), observes practices that have promoted interdictions in this path, goes through some of its consequences and sees paths that are as auspicious as they are resilient. We are interested here not only in recognizing the contribution that Brazilian legislation has provided to the subject, but also in its limits, especially in autocratic contexts, inside and outside schools. From the perspective of those who work in the Public Ministry and, therefore, see the educational system through the demands sent to the justice system, examples of issues conveyed by them will be brought forward, as a way of illustrating the different types of embarrassment to democratic experiences in schools. Such observations end up, simultaneously, offering clues for the respective untie.

**Keywords:** School management. Educational choices. Democratic schools.

### UMA PALAVRA INICIAL

À luz do elo estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil entre educação e exercício da cidadania (art. 205, CRFB), direitos, deveres e as relações de poder constituem estudo das ciências educativas em terreno cuja fertilidade não pode ser desperdiçada.

Neste espaço é que se situam o princípio constitucional da gestão democrática do

---

<sup>1</sup>Bianca Mota de Moraes, Mestre em Ciências da Educação pela Universidade do Porto, bmotademoraes@gmail.com.

ensino público, fincado no inciso VI, do art. 206 da Constituição da República de 1988, a Meta 19 do Plano Nacional de Educação-PNE atualmente em vigor (Lei 13.005/2014) e seus antecedentes históricos, que remontam, no mínimo, ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932.

A trajetória percorrida até este momento, em que se discute um novo plano nacional de educação a partir do legado deixado pelo anterior, é simbolizada pelo Documento Final da Conferência Nacional de Educação-2024 (que aqui se convencionou passar a referir como DFCONAE-2024), recentemente entregue ao Ministério da Educação.

A amplitude do tema do Eixo IV do referido documento, por si só, já é anúncio de que aqui será possível traçar um singelo recorte que pretende ser apenas mais um passo nesta longa caminhada.

Assim, desde logo assentamos que, não obstante a gestão democrática seja princípio que permeie as instituições de educação básica e superior, aqui optamos por nos deter nas primeiras; a uma pela essencialidade do papel das escolas na formação e na realização democrática de uma nação (TEIXEIRA, 2004) e a duas porque nossa vivência profissional relaciona-se mais diretamente a esta etapa educacional.

É evidente que a experiência de cada um dos atores das cenas educativa, jurídica e política lhe confere atributos próprios, tanto para a abordagem teórica quanto para as escolhas que põe em prática. E aqui começamos então, por essa palavra que distinguimos como chave: **escolha**.

A possibilidade de escolher é ínsita às democracias, da mesma forma como as imposições caracterizam as autocracias, de modo que uma análise sobre a gestão democrática do ensino precisa transitar pelo território das escolhas realizadas pelas escolas, nas escolas, com e para as escolas, sendo mesmo curioso observar a conexão etimológica entre escolha e escola, já utilizada alhures<sup>2</sup>.

Em que situações as escolas têm podido realizar escolhas e por meio de quais dos seus integrantes, são indagações reflexivas neste estudo, destacando-se que, no delineamento legislativo, o olhar para as escolas se amplia, significando comunidades escolares (art. 14, II, da LDB).

Cabe ter em conta que, ao realçar as escolhas das e nas escolas, não se ignora que interdições práticas têm, continuamente, obstruído este fluxo, através de escolhas externas para as escolas, sobre o que discorreremos a partir do próximo tópico.

Enfatizar o ambiente escolar é, ademais, sublinhar elementos que possam afetá-lo enquanto parte de uma engrenagem decisória composta de Conselhos, Fóruns e Conferências (notadamente escolares e de Educação), Conselhos do FUNDEB e de Alimentação Escolar, bem como dos Poderes Executivos e Legislativos Federal, Distrital, estaduais e municipais, motivo pelo qual a esta relação foi dedicado um momento específico neste trabalho.

## QUAIS ESCOLHAS? QUAIS ESCOLAS?

---

<sup>2</sup>O emprego da interseção entre as palavras pode ser verificado, por exemplo, em: <https://icebrasil.org.br/escola-da-escolha> e <https://tribunademinas.com.br/especiais/educa/13-08-2017/escola-nao-tem-escolha-ou-se-transforma-ou-se-transforma.html>.

A multiplicidade de decisões referentes às escolas, desde aquelas que dizem respeito à organização dos tempos, espaços e conteúdos letivos até as que são tomadas no auge das urgências em situações conflituosas, apontam para possibilidades de maior ou menor ingerência das próprias comunidades escolares. Estas, por sua vez, como “universo de vários mundos” (Estêvão, 2001) possuem constrangimentos internos, tais como as suas relações tipicamente assimétricas (Tognetta e Vinha, 2011).

Estes fatores alertam para as igualmente múltiplas e mesmo inevitáveis oportunidades para escolhas, sendo, portanto, especialmente relevante valorizar cada uma destas ocasiões como dispositivos de ação sob a perspectiva democrática. Isto porque não é difícil passar despercebido que é no cotidiano das decisões que podem parecer pequenas que se vai, ou não, construindo a melhor democracia possível nas escolas e assim conquistando, ou não, maiores graus de autonomia (art. 15, LDB).

Por este viés observam-se sintomas da realidade das escolas da região em que atuamos (metropolitana do Rio de Janeiro) pois, embora não fosse expectável, aportam ao Ministério Público, frequentemente de forma desarticulada, individual e anônima, questões relativas a uso de uniformes, atrasos de estudantes, deveres de casa, festas escolares, atividades extraclasse, uso de espaços/equipamentos e incivildades e negligências de professores, inspetores, diretores etc, a demonstrar que casos de ambiência pouco dialógica e a busca por soluções externas não são raros.

O que pensar sobre as relações desenvolvidas nestes espaços? Que escolhas têm sido feitas? Por qual(is) razão(ões) se chega ao ponto de acionar o Sistema de Justiça em assuntos como estes?

Agir isoladamente, procurando a judicialização a cada episódio de insatisfação com o funcionamento das escolas, significa enfraquecê-las enquanto espaço decisório e reforçar a crença na incapacidade de Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis e Associações de Responsáveis, cujo atuar, tal como expresso no item 805 do DFCONAE-2024, compõe a efetivação da gestão democrática.

O contexto não é simples porque se, por exemplo, as diversas carências estruturais persistentes em muitas das escolas brasileiras suscitam tensões entre os membros das comunidades educativas, não há dúvida de que a resolução de muitas das dificuldades que experimentam depende, também e substancialmente, da sua capacidade de coesão interna, inclusive para articulação coletiva, se necessário, nos moldes da estratégia 19.4 do atual Plano Nacional de Educação, ratificada no tópico 835 do DFCONAE-2024.

Para alicerçar a mobilização escolar mostra-se indispensável a participação desses atores em documentos-chave, como o projeto político-pedagógico, o regimento interno/plano de convivência escolar e o plano de gestão (item 837 do DFCONAE-2024).

Conforme o entendimento de João Baptista Bastos:

[...] essa participação da comunidade fecunda o projeto pedagógico e faz com que toda a escola seja mais atenta à pluralidade de ideias, às práticas pedagógicas e culturas plurais vinculadas às realidades locais sem desmerecer as nacionais. (Bastos, 2005, p. 30).

As assembleias estudantis merecem destaque, sobretudo pelas “mudanças que

provoca em todos os âmbitos do cotidiano escolar” (Araújo, 2015, p. 31). Ultrapassadas inseguranças iniciais com o novo *status* que os educandos assumem a partir da adoção dessa prática como rotina na escola, seu poder transformador, porque inclusivo, vai diluindo resistências e evidenciando que o compartilhamento de responsabilidades é não só saudável à envolvimento escolar como primordial à formação em cidadania, pela “possibilidade de evolução moral dos sujeitos que delas participam” (Tognetta e Vinha, 2011, p. 60).

São várias e antigas, no exterior e no Brasil, as experiências de ampliação da participação estudantil nos meios escolares, podendo ser citadas as da Escola da Ponte, em Portugal, e da EMEF Presidente Campos Salles, em São Paulo e (Singer, 2010), (Tognetta e Vinha, 2011) e (Araújo, 2015).

É a partir do compromisso “com o efetivo bem viver dos educandos e com sua contribuição para uma sociedade mais humana” (Paro, 2000, p. 26) que o meio educativo pode propiciar essa participação na formação político-cidadã dos indivíduos, em uma escola vivida como “espaço de encontro”, tendo por base a “aprendizagem centrada na relação” (Pacheco, 2018). Tanto é assim que o novo Plano Nacional de Educação ora em construção visa à garantia da educação como direito humano.

Uma configuração com tal dinâmica favorece a autonomia escolar conjecturada no art. 15 da LDB. Porém, é preciso admitir as dificuldades, também em terras brasileiras, para superar o que Elisabete Ferreira denominou de “autonomia redonda, burocratizada”, que se resume ao âmbito formal do cumprimento de normas como um fim em si mesma, e alcançar a autonomia escolar de caráter emancipatório, radicada na valorização da criatividade dos sujeitos para a mudança social, identificada pela autora como “autonomia sensata” (Ferreira, 2012, p. 46-47).

A realidade de muitas das escolas públicas brasileiras é atravessada por recorrentes fatores inibitórios à implementação da sua autonomia. A precariedade dos vínculos entre os integrantes da comunidade escolar, decorrente das variadas formas de lotação dos seus profissionais, em descompasso com o princípio constitucional do ingresso exclusivo por concurso público (art. 206, V, CRFB), tem se mostrado a principal delas.

A constante alteração no quadro funcional das escolas, sequela de contratações temporárias e de terceirizações frequentemente levadas ao sistema de justiça, vêm minando as possibilidades de construção identitária das comunidades escolares, pela ausência de referenciais internos de confiança e de autoridade. O “apagamento dos funcionários” (Lima, 2020), por exemplo, é sintomático e preocupante, considerando que são o alicerce da organização escolar.

Não fosse suficientemente deletéria a precarização dos vínculos de *per si*, por eclipsar a transparência e a impessoalidade do concurso público, a situação ainda é agravada pelas correspondentes insegurança empregatícia e dependência financeira, que contribuem para emudecer questionamentos e proposições.

Quando é somada a esse quadro a livre indicação de diretores por poderes locais, forma de acesso que, segundo o INEP (2022) e o IBGE (2021), ainda ocorre em mais de 50% das escolas no Brasil, é potencializado o distanciamento de práticas autônomas por parte das comunidades escolares e até mesmo dos próprios diretores, restando, por vezes, interdito o acesso da comunidade escolar à gestão democrática.

Veja-se que, segundo o IBGE (2021):

A livre indicação dos diretores escolares pelos poderes públicos locais abre espaço para as formas mais usuais de clientelismo, além de não garantir o respaldo da comunidade escolar nem a qualificação técnica de tais diretores.

O debate sobre a forma de provimento do cargo de diretor de escola sempre foi acalorado e não se pacificou, mesmo após ter sido declarada pelo Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade das eleições diretas pela comunidade escolar (ADI 2997/RJ).

A Lei 13.005/2014-PNE, previu então, em sua Meta 19, um regime misto com a aplicação de critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, que, no DFCONAE-2024 foi revisitado, com a seguinte proposição:

893. Proposição 1: aprovar em leis específicas a gestão democrática da educação pública e a Sua fiscalização, no âmbito da união, estados, Distrito federal e municípios, no prazo máximo de dois anos da vigência do PNE, garantindo a participação social, por meio da eleição direta de dirigentes educacionais e da composição de espaços coletivos, colegiados, e órgãos de deliberação e tomada de decisão, incluindo na CF 1988 a eleição direta de diretores(as) escolares. A participação social de diversos segmentos sociais, incluindo os(as) profissionais da educação e os movimentos sociais, tem o propósito de fortalecer o Compromisso com a educação como um direito social, contribuindo para uma gestão inclusiva e democrática. Essa participação precisa ser garantida nos regimentos dos fóruns estaduais E municipais, nos conselhos estaduais e municipais, de maneira autônoma, assim como a inclusão da sociedade civil organizada.

Especificamente sobre a autonomia das instituições educativas, o DFCONAE-2024 previu como estratégia:

906. 1.12. Garantir, assegurar e respeitar a autonomia das instituições educativas da educação básica e ensino superior - acadêmica, pedagógica, financeira – reforçando a relevância da existência de espaços colegiados de deliberação e decisão coletiva, por meio de leis específicas.

Nesta altura, é também valorosa a lição de que o processo de autonomia da escola “não deve ser confundido com independência, com soberania, com autossustentação ou autossuficiência” (Dias, 2004, p. 93).

Assim, a necessária interação dessas comunidades escolares, que se pretende ver autônomas, com os respectivos sistemas de ensino nos quais estão inseridas, a começar pelos Conselhos de Educação, é premissa que merece peculiar atenção. Aqui vale lembrar que o Conselho Municipal de Educação foi, inclusive, a instância assinalada por Anísio Teixeira como aquela que seria a responsável pela administração escolar (Teixeira, 2004, p. 99).

Atualmente, no Brasil, são os Conselhos Escolares os colegiados legalmente previstos para a interlocução nas escolas e, porque não dizer, das escolas (art. 14, II, LDB), sendo promissor o incremento do diálogo destes não só com os Conselhos de Educação, mas também com os Tutelares, os dos Direitos das Crianças e Adolescentes, da Saúde, da Assistência Social, do FUNDEB e de Alimentação Escolar, na linha do preconizado na obra de Scheinvar e Algebaile (2004).

Como ali se vê, a simples existência desses órgãos não é suficiente. O modo como funcionam pode, ou não, ser democrático. É por isso que temas como a composição destes colegiados e a contínua formação dos seus integrantes são tão pertinentes para a interlocução de que acima se trata. É o que veremos a seguir, permitindo-nos abordar exclusivamente os conselhos atuantes na área educacional.

## CONSOLIDANDO OS CONSELHOS

Nas palavras de Morin (2006, p. 108), a democracia “é um sistema complexo de organização e de civilização políticas” cuja vitalidade exige concomitantemente “consenso, diversidade e conflituosidade”. Seu aprendizado é elencado pelo autor como um dos “sete saberes necessários à educação do futuro”, porque, entre outros motivos, contribui para a relação indivíduo/sociedade, alçando os sujeitos à condição de cidadãos.

Além do voto, uma das principais formas de exercício da cidadania é a participação em órgãos colegiados como os conselhos. Desde as alterações político-jurídicas de 1988, estes colegiados vêm se tornando cada vez mais reconhecidos como imprescindíveis para a construção e a manutenção do Estado Democrático de Direito, constituído nos moldes do art. 1º da Carta Magna.

Na área da educação não seria diferente. Hoje os Conselhos Escolares, de Educação, de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB-CACS FUNDEB e de Alimentação Escolar-CAE são pauta em qualquer debate que se ocupe seriamente do tema da gestão democrática da educação.

Neste aspecto tem sido possível observar a relevância da legislação nos contornos do *modus operandi* desses órgãos. Aqueles que contam com delineamentos legais mínimos a nível nacional, como os CACS-FUNDEB (Lei 14.113/2020) e os CAEs (Lei 11.947/2009), tendem a ver diminuídos os riscos de desequilíbrio em suas composições.

As leis que regem o CACS e o CAE especificam os segmentos representados nestes conselhos, a proporção adequada à manutenção da paridade entre eles, o prazo dos mandatos (atualmente, ambos de 04 anos) e as vedações ao exercício da presidência, como se pode constatar no art. 34 e parágrafos da Lei 14.113/2020 e no art. 18 e parágrafos da Lei 11.947/2009.

A legislação do CACS-FUNDEB vai além, prevendo impedimentos à integração ao conselho (art. 34, §5º) e vedações a medidas que possam comprometer o exercício da função de conselheiro (art. 34, §7º, IV).

Diferentemente dos integrantes do CAE (art. 18, §3º, da Lei 11.947), os conselheiros do CACS-FUNDEB não podem ser reconduzidos em seus mandatos (art. 34, §9º, da Lei 14.113/2020).

Já para os Conselhos de Educação, que não contam com regramento mínimo



semelhante ao acima mencionado, um futuro alinhamento normativo que lhes confira maior identidade e coesão pode evitar que padeçam de resistências, tanto à pluralidade na representação dos segmentos que os compõem, quanto às limitações na ocupação da presidência que, em muitas localidades, ainda é exercida exclusivamente pelo respectivo Secretário de Educação. Estas questões não escaparam ao DFCONAE-2024 que, na parte final do item 830, chama atenção para o problema.

Sobre a questão, impende registrar que a Lei 9.131/1995, além de se referir apenas ao Conselho Nacional de Educação, é anterior à própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996).

No que toca aos Conselhos Escolares, dificuldades como a baixa participação de segmentos diversos do de professores, a complexidade na gestão de escolas de grande porte, a restrição de suas atividades ao aspecto financeiro e a opacidade dos processos de escolha de conselheiros têm sido trazidos em pesquisas que, por outro lado, reafirmam que:

[...] uma eleição dessa natureza no espaço escolar pode ser um exercício de cidadania com efeitos educativos potencialmente instauradores e promotores do avanço do debate político sobre os problemas enfrentados pelas escolas na interface com a sociedade. (Lima, 2020, p. 88).

Os Conselhos Escolares simbolizam, assim, a sociedade nas escolas e as escolas na sociedade, mas ainda se encontram em meio à “obra de sua própria construção”, (Werle, 2003, p. 61). O acompanhamento jurídico na temática permite observar que se tem buscado um gradativo equilíbrio entre os segmentos que o compõem, o que pode ensejar a melhoria dos fluxos no diálogo entre representantes e representados.

Importa acentuar as alterações trazidas pela recente Lei 14.644/2023. Embora prevendo o diretor da escola como membro nato, tal norma não lhe atribuiu obrigatoriamente a presidência da entidade, ampliou o diminuto tratamento anteriormente conferido à matéria pelo art. 14, II, da LDB, disciplinou que a composição ocorra mediante eleição entre seus pares e atribuiu caráter deliberativo ao órgão.

Simultaneamente aos Conselhos Escolares, cuidou a Lei 14.644/2023 da instituição de Fóruns de Conselhos Escolares, definindo-os como colegiados de caráter deliberativo e apontando como suas 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”.

O Fórum dos Conselhos Escolares é mais um instrumento com expressivo potencial para alavancar a gestão democrática, especialmente por favorecer a comunicação entre os Conselhos Escolares, iniciativa semelhante à que tem sido desenvolvida pelo Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Rio de Janeiro-GAFCE/RJ<sup>3</sup> há mais de dez anos.

O que a experiência tem demonstrado é que os fóruns atuantes na área da educação têm mantido com os conselhos uma interação de crescimento mútuo. Ambos costumam

<sup>3</sup> Portal eletrônico do GAFCE/RJ: <https://www.gafcerj.org/>

promover em conjunto, por exemplo, as Conferências de Educação, esfera de debates, deliberações e proposições, como a própria CONAE.

A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação<sup>4</sup> também têm desempenhado, ao longo de mais de trinta anos, papel fundamental nas reivindicações dos conselhos como órgãos de Estado (e não de governo), enfatizando, portanto, a necessidade da sua autonomia.

O nevrálgico ponto do funcionamento autônomo dos conselhos, que está relacionado ao de sua composição, anteriormente abordado neste trabalho, também depende do investimento na estrutura do órgão e na formação dos conselheiros, tal como estampado na estratégia 19.5 do atual PNE e no item 830 do DFCONAE-2024, que, por sua completude, merece ser aqui transcrito:

830. Faz-se necessária, ainda, a criação de ações e programas voltados à formação de conselheiros(as) e de incentivo à oferta de condições de infraestrutura adequada para o funcionamento dos órgãos de controle e monitoramento como os fóruns e conselhos de educação. Seria necessária, também, a constituição de mecanismos legais para induzir a criação de fóruns de educação permanentes, conselhos municipais, entre outros, onde ainda não há. Nesta direção, cabe implantar e implementar mecanismos democráticos de formação e composição dos conselhos municipais de educação (CME), de maneira a garantir e assegurar a estrutura, existência e funcionamento em todos os municípios, respeitando os critérios de paridade dos segmentos e equivalência; consolidando em todo o país o funcionamento uniforme dos CME com regramento mínimo básico.

Outra medida que pode ser incluída no rol daquelas que visam resguardar a autonomia dos conselhos é a que foi consignada pelo DFCONAE-2024 na estratégia do item 898, para que a participação dos representantes de cada um dos segmentos dos colegiados ocorra sem prejuízo de sua remuneração laboral:

898. 1.4. Criar marcos legais trabalhistas que possibilitem aos profissionais da educação, aos responsáveis e outros membros das comunidades escolares a dispensa remunerada de ponto de seus empregos públicos e/ou privados para a participação em colegiados deliberativos da educação.

Na sequência, também foi textualmente inserido no DFCONAE-2024, mais precisamente na estratégia 899, que “[...] gestores(as) de secretarias ou ocupantes de cargo de livre provimento do executivo não poderão ser presidentes(as) destes conselhos [...]”

Na esteira da consolidação dos conselhos, o Ministério Público - como instituição permanente à qual a Constituição Federal incumbiu a defesa do regime democrático (art. 127, CRFB) - possui um longo histórico de iniciativas que visam promover a visibilidade, o reconhecimento social e a autonomia desses órgãos, inclusive com amplo material

---

<sup>4</sup> Portal eletrônico da UNCME: <https://uncme.org.br/novo/>

informativo sobre o assunto<sup>5</sup>, cabendo destacar, acerca das relações entre o *Parquet* e os conselhos sociais, o que afirma Berclaz:

Mais do que condição relevante para efetividade do poder decisório dos conselhos, a possibilidade de o Ministério Público incorporar na sua pauta decisões democráticas do povo buscando efetivá-las junto ao sistema de justiça implica em duplo e recíproco ganho: maior legitimação do próprio agir institucional e fortalecimento da institucionalidade dos conselhos perante a sociedade política e à própria comunidade. (Berclaz, 2013, p. 290).

A atuação colaborativa entre os diversos atores já mencionados tem sido frutífera. O Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2022/INEP-MEC apontou, quanto à Meta 19, que houve crescimento no percentual de escolas com órgãos colegiados intraescolares (Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres e Grêmios Estudantis em todo o país, passando-se de 37,6%, em 2019, para 39% em 2021 (indicador 19B).

Acerca dos colegiados extraescolares (Fóruns Permanentes de Educação, Conselhos de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar), o indicador 19C do mesmo relatório concluiu que “em todas as unidades da Federação, os espaços colegiados extraescolares estão em funcionamento”, aduzindo que “é importante considerar que a legislação federal condiciona o acesso aos recursos desses programas à criação dos conselhos de políticas públicas na área da educação”, bem como que “os conselhos estaduais e municipais de educação estão previstos na legislação educacional há mais tempo.”

Sobre a oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e de Alimentação Escolar (indicador 19D), o aludido documento do INEP (2022) constatou que:

A Região Norte possui a maior cobertura de infraestrutura e formação de conselheiros estaduais, com 95,2% dos conselhos atendendo aos dois quesitos, seguido das Regiões Centro-Oeste (83,3%), Sudeste (75,0%), Nordeste (70,4%) e Sul (66,7%). Entre as unidades federativas, nos Estados do Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Roraima, Sergipe, Tocantins e no Distrito Federal, todos os conselhos possuem infraestrutura e oferecem formação aos conselheiros. Nos Estados do Acre, Amazonas e Paraná, a oferta de infraestrutura e capacitação ocorre em 83,3% dos conselhos, e os demais estados do País estão abaixo da média nacional (79,01%).

As condições de funcionamento de conselhos e de unidades escolares, seja sob o viés da infraestrutura física ou de recursos humanos, nestes incluída a contínua formação, está vinculada diretamente a escolhas feitas no âmbito dos Poderes Executivos Federal, Estaduais, Distritais e Municipais. A Constituição Federal, as leis e outros documentos

---

<sup>5</sup>Confiram-se alguns exemplos em:

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/216116/cartilha\\_controle\\_social\\_na\\_educacao\\_gestao\\_democratica\\_e\\_conselhos.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/216116/cartilha_controle_social_na_educacao_gestao_democratica_e_conselhos.pdf) e <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livroconselhosescolaresgestaodemocratica.pdf>

normativos são importantes demarcadores dos limites à discricionariedade administrativa, configurando-se, portanto, como instrumentos aptos ao manejo das reivindicações das comunidades escolares e dos conselhos da área da educação para a garantia do legítimo exercício da democracia participativa.

## UMA PALAVRA FINAL

Como se afirmou no início deste estudo, escolas, Fóruns, conselhos, Poderes Executivos e Legislativos, não são estanques. Há interdependência entre as decisões tomadas em cada uma dessas esferas, alcançando umas às outras de forma contínua e, muitas vezes, contundente.

A democracia nas escolas tem sido uma íngreme caminhada, mas, seja por sua relação com a educação inclusiva, com a prevenção e a resolução de conflitos nas escolas ou com a qualidade do ensino, cada passo tem sido prova do valor desse processo coletivo e social.

O sistema jurídico brasileiro vem demonstrando a importância das correlações aqui elencadas ao atribuir, em escala crescente, consequências como a diminuição nos repasses de recursos aos entes federativos que não demonstrarem compromisso com a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática.

Os próprios aperfeiçoamentos pautados pela Nota Técnica nº 9/2022/CGIME/DIREDE e pelo DFCONAE-2024 a regras como a do art. 14, §1º, inciso I, da Lei 14.113/2020 e da Meta 19 do Plano Nacional de Educação cujo prazo está prestes a findar, demonstram que, não obstante as intempéries diárias, a comunidade educativa permanece coesa e em trajetória ascendente nessa trilha, o que nos permite encerrar estas linhas com a escolha de uma outra palavra potente no assunto, notadamente no porvir: **confiança**.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, U. F. **Autogestão na sala de aula: as assembleias escolares**. São Paulo: Summus, 2015.

BASTOS, J.B. Gestão democrática da educação e da escola pública em práticas cotidianas: Questões teóricas e metodológicas da pesquisa. *In*: GARCIA, R.L.; SERRALHEIRO, J.P. (org.). **Afinal onde está a escola?** Porto: Profedições, 2005.

BERCLAZ, M.S. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: República Federativa do Brasil, 1988.

\_\_\_\_\_. **Documento Final CONAE-2024. Plano Nacional de Educação (2024-2034): Política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social**

e desenvolvimento socioambiental sustentável. Brasília: CONAE/FNE, 2024.

\_\_\_\_Lei Federal nº 9.131/1995 – **Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.** Brasília: República Federativa do Brasil, 1995.

\_\_\_\_Lei Federal nº 9.394/1996 – **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília: República Federativa do Brasil, 1996.

\_\_\_\_Lei Federal nº 11.947/2009 - **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica;** altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: República Federativa do Brasil, 2009.

\_\_\_\_Lei Federal nº 13.005/2014 – **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Brasília: República Federativa do Brasil, 2014.

\_\_\_\_Lei Federal nº 14.113/2020 – **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),** de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília: República Federativa do Brasil, 2020.

\_\_\_\_Lei Federal nº 14.644/2023 – **Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional),** para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília: República Federativa do Brasil, 2023.

\_\_\_\_Nota Técnica nº 9/2022/CGIME/DIRED - Brasília: Inep, 2022.

\_\_\_\_**Perfil dos municípios brasileiros:** 2021/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

\_\_\_\_**Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022.** Brasília: Inep, 2022.

DIAS, L.P. Por dentro da escola: a participação da sociedade civil no Conselho Escola. *In:* SHEINVAR, E.; ALGEBAILLE, E. (org.). **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ESTÊVÃO, C.V. **Justiça e educação:** A justiça plural e a igualdade complexa na escola. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

FERREIRA, E. **(D)enunciar a autonomia:** Contributos para a compreensão da gênese e da construção da autonomia escolar. Porto: Porto Editora, 2012.

LIMA, M.F.M. **Conselhos Escolares, gestão democrática e qualidade de ensino:** É possível estabelecer relações? Curitiba: Appris, 2020.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 11. ed. São Paulo: Cortez Editora. Brasília: UNESCO, 2006.

PACHECO, J. **Um compromisso ético com a educação**. Oeiras: Mahatma Edições, 2018.

PARO, V.H. Educação para a democracia: O elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, n. 1, 2000.

SHEINVAR, E.; ALGEBAILLE, E. (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SINGER, H. **República de crianças**: sobre experiências escolares de resistência. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

TOGNETTA, L. R.P.; VINHA, T.P. **Quando a escola é democrática**: Um olhar sobre a prática das regras e assembleias na escola. 2. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2007.

WERLE, F.O.C. **Conselhos Escolares**: Implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.