

# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E A FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA: OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA O NOVO PNE

Márcio Alexandre Barbosa Lima<sup>1</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5974>

---

## RESUMO

A efetivação da gestão democrática da educação tem sido um desafio aos gestores públicos. Passados mais de 35 anos da promulgação do princípio constitucional, ela ainda não se concretizou. Este estudo analisa o processo de construção da gestão democrática na legislação educacional e os resultados alcançados a partir da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE). Mais adiante, apresenta reflexões sobre os desafios para o próximo decênio, considerando a formação para a cidadania como um componente intrínseco da qualidade da educação e que deve ser avaliado em todas as escolas.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; gestão democrática; cidadania; qualidade da educação.

---

<sup>1</sup> Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

## INTRODUÇÃO

---

A participação social na elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas governamentais não é uma novidade na administração pública. Esse espírito participativo esteve presente no processo constituinte e na atual Constituição. Um dos princípios sob o qual o ensino deve ser ministrado é o da gestão democrática, ainda que o texto constitucional delegue a uma lei complementar a sua definição.

A gestão democrática da educação ganhou definições mais específicas com o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996). Respeitando as peculiaridades de cada sistema de ensino, a LDB trouxe como definição do princípio constitucional a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar e local nas decisões da escola, com aqueles atuando na elaboração do projeto pedagógico, e essa, nos conselhos escolares ou equivalentes.

Mais recentemente, a Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023, alterou o referido artigo, discriminando os segmentos da comunidade que devem compor os conselhos escolares e estabelecendo um novo espaço participativo, o Fórum dos Conselhos Escolares, um órgão deliberativo com a finalidade de fortalecer os conselhos escolares, visando a democratização da gestão e do acesso, a permanência dos estudantes e a qualidade da educação.

No mesmo sentido participativo, o artigo 56 da LDB estipula que as instituições de educação superior (IES) assegurarão a existência de órgãos colegiados deliberativos, nos quais participarão as comunidades acadêmicas, locais e regionais. Além disso, em seu parágrafo único, estabelece que os docentes ocuparão 70% dos assentos em cada órgão colegiado e comissão da IES (Brasil, 1996).

Cinco anos após a sanção da LDB, outro capítulo da institucionalização do princípio constitucional foi aberto com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, quando o tema foi incluído como um dos objetivos do Plano, reafirmando o que em parte já constava nas diretrizes para o ensino básico. Interessante observar que o Plano de 2001 faz referência ao cargo de diretor de escola ao associá-lo a competência técnica, representatividade e liderança, sem, contudo, mencionar a consulta à comunidade escolar no processo de sua escolha, como veio a ocorrer no PNE 2014-2024.

Também se destaca o apoio a criação e funcionamento de conselhos (escolares; de educação estaduais e municipais; nas universidades) e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), propostas reafirmadas no Plano de 2014.

Entre objetivos e metas, destacamos mais uma vez a determinação de que cada sistema de ensino definirá as normas de gestão democrática do ensino público, com o incentivo a participação na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.

No PNE de 2014-2024, as definições do princípio constitucional da gestão democrática avançaram com a estipulação de um conjunto de instituições dessa gestão. O atual PNE tem a participação como um princípio metodológico de avaliação e monitoramento do Plano, materializado na criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e seus respectivos fóruns estaduais, distrital e municipais, bem como na obrigatoriedade do Estado em garantir a realização de duas conferências nacionais, com o objetivo de avaliar a execução desse PNE e subsidiar a elaboração do próximo plano para o decênio subsequente.

Além disso, em relação à definição das normas de gestão democrática por parte dos entes federativos, o atual Plano inovou em comparação com a legislação anterior ao estabelecer o prazo de dois anos, após aprovação do PNE, para que estados e municípios aprovassem leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação. Tal gestão, prevista na Constituição, na LDB e no PNE de 2001, ainda não foi plenamente efetivada e, de certa forma, foi retomada pela Lei nº 14.644/2023.

Uma importante contribuição do atual Plano foi o estabelecimento de uma meta específica, a da gestão democrática. A Meta 19 só pode ser mais bem compreendida quando analisada de forma conjunta com sua primeira estratégia. A Meta 19 pretende:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (Brasil, 2014, p. 7).

O texto da meta indica a associação entre a efetivação da gestão democrática e os critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar, que deverão ser aplicados, e restringe essa consulta aos membros da comunidade escolar e ao espaço das escolas públicas. É na Estratégia 19.1 que o cargo de diretor de escola é referenciado. A Estratégia 19.1 sugere

[...] priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, **conjuntamente**, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. (Brasil, 2014, p. 7, grifo nosso).

A leitura da Meta 19, em especial de sua primeira estratégia, permite inferir a referência ao cargo de diretor de escola e à estratégia de priorizar o repasse de transferências da União para entes federados que regulamentaram a forma de escolha de diretores das escolas públicas considerando, conjuntamente, os dois critérios.

Além da forma de escolha do diretor escolar, no PNE em vigência a efetivação da gestão democrática acontece por meio da criação, da consolidação ou do fortalecimento das instituições e dos processos participativos elencados nas estratégias, fornecendo formação aos seus membros e recursos para o funcionamento dessas instituições (Lima, 2021).

Mais recentemente, outra oportunidade legislativa para promover a gestão democrática da educação em todo o País ocorreu com a aprovação da lei do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A Lei nº 14.113/2020 estabelece as regras para a redistribuição dos recursos do Fundeb entre os estados e municípios e os percentuais mínimos que devem ser investidos na remuneração dos profissionais da educação. De acordo com a lei, a União complementarará os recursos do fundo até alcançar a proporção de 23% do valor dele em 2026, e esta complementação divide-se em três parcelas diferentes: complementação-VAAF, complementação-VAAT e complementação-VAAR (Brasil, 2020).

A complementação-VAAR do Fundeb, diferentemente das outras duas parcelas, é um bônus complementar que será distribuído apenas às redes públicas que alcançarem evolução nos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades e que cumprirem as cinco condicionalidades, entre as quais uma relacionada à gestão democrática.

Segundo a lei, terão direito aos recursos da complementação-VAAR as redes públicas de ensino que cumprirem a seguinte condicionalidade de gestão:

I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, *ou* a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar *dentre* candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020, p. 3, grifo nosso).

A referência ao texto da Meta 19 é clara; contudo, comparando os dois textos, evidencia-se que a indução prevista na Estratégia 19.1 do atual PNE é utilizada, na nova lei do Fundeb, com uma diferença importante na distribuição dos recursos da complementação-VAAR.

Nessa nova lei, o critério de gestão escolar utilizado na distribuição dos recursos do VAAR colocou a participação da comunidade escolar do diretor como uma escolha opcional ao gestor público. Segundo essa legislação, é possível participar da disputa dos recursos da complementação-VAAR selecionando diretores de escolas a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho e sem consulta à comunidade escolar. No entanto, não é possível participarem da disputa por esses recursos os entes federativos que realizam exclusivamente eleições como critério para a escolha dos diretores das escolas públicas, embora o uso de eleições seja a segunda forma de

escolha mais utilizada – perdendo apenas para a indicação política – e represente uma garantia de autonomia da escola, de acordo com os dados do Censo Escolar 2022 (Brasil. Inep, [s. d.]).

Com isso, o mecanismo indutor previsto no PNE em relação à escolha dos diretores foi alterado em detrimento do processo participativo e da autonomia das escolas sem identificar quais critérios técnicos de mérito e desempenho serão utilizados, sejam eles uma simples entrevista ou um processo seletivo mais qualificado.

Como podemos notar, os desafios para a efetivação da gestão democrática permanecem, e essa efetivação tem novos obstáculos. O fato é que, passados mais de 35 anos da promulgação do princípio constitucional da gestão democrática, e com uma vasta legislação reiterando a necessidade de os sistemas de ensino aprovarem leis específicas regulamentando a gestão democrática, pouco se avançou em termos de efetivação da participação nas escolas, e os indicadores de monitoramento da Meta 19 do Plano demonstram como a efetivação da gestão democrática desenvolveu-se nas escolas ao longo dos últimos anos.

Por isso, os desafios do próximo decênio acerca da gestão democrática devem ser considerados mediante análise dos resultados alcançados no atual Plano, pois, sem uma avaliação preliminar sobre o resultado das metas, estratégias e objetivos do PNE, a construção de novas propostas para a gestão democrática pode ficar comprometida.

Nesse tocante, a gestão democrática da educação incorpora a existência de diversas instituições participativas, dentro e fora das escolas, com características e objetivos diferentes. As instituições participativas como grêmios, conselho escolar, associação de pais e mestres e o próprio instituto de eleição para diretor possuem características distintas em relação àqueles conselhos de controle e acompanhamento social das políticas públicas na área da educação, como o Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb (CACCS), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho de Transporte Escolar (CTE) e os conselhos e fóruns permanentes estaduais, distrital e municipais de educação.

A obrigatoriedade legal de constituir esses conselhos para o recebimento de recursos federais faz com que sua existência envolva processos de natureza completamente diferentes dos que ocorrem nas instituições participativas no interior da escola e, devido a essas características, não serão objeto deste trabalho. Assim, segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), em 2022, enquanto 99,8% dos municípios possuíam um CACCS, apenas 16,9% realizam eleições para diretor de escola como uma das etapas do processo de seleção. Ademais, essas instituições participativas no interior das escolas podem ser instrumento pedagógico de formação para a cidadania tanto de estudantes como de professores, pais ou responsáveis.

Nesse sentido, duas das competências gerais previstas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) relacionam-se diretamente com a formação para a cidadania. De acordo com a BNCC, espera-se que ao final do ensino básico os estudantes, entre outras tantas capacidades, sejam capazes de:

9. Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza.

10. Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários. (Brasil. MEC, 2018, p. 10)

Assim, considerando a natureza das instituições participativas no interior da escola, é evidente que essas possuem um papel pedagógico importante na formação dos estudantes, pois são espaços de experimentação na vida pública democrática. Essas instituições participativas podem ser consideradas como espaço de formação, na medida em que possibilitam o exercício de habilidades e competências relacionadas às aprendizagens atitudinais e ao exercício da cidadania (Ramos, 2014).

Além dessas competências, a Base trabalha para que esses estudantes sejam capazes de argumentar com fundamento em “fatos, dados e informações confiáveis” e de “formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns” (Brasil. MEC, 2018, p. 9).

## **A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA NO PNE**

---

Uma das grandes contribuições do Plano para a efetivação da gestão democrática foi impulsionar a coleta de dados e, conseqüentemente, proporcionar a construção de indicadores sobre a existência de instituições e processos democráticos no âmbito das escolas públicas e fora delas.

Os dados sobre gestão democrática nas escolas começaram a ser coletados somente a partir de 2019, cinco anos após a aprovação do PNE, quando o Censo Escolar da Educação Básica passou a trazer informações sobre a forma de acesso ao cargo de diretor das escolas públicas, sobre a existência do grêmio escolar e da associação de pais e mestres e sobre outras instituições participativas, como o conselho escolar.

Da mesma forma, os questionários contextuais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) começaram a coletar informações relacionadas à gestão democrática na educação básica, como a forma de escolha dos diretores e a existência, atuação e composição dos conselhos escolares. Além dessas fontes de dados, as Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais do IBGE (Munic/Estadiv, respectivamente) garantiram a obtenção de informações sobre a existência e as condições de funcionamento de conselhos de políticas públicas, como o CACS, o CAE, o CTE, bem como dos fóruns permanentes de educação em todo o País.

Com essas informações estatísticas foi possível desenvolver indicadores para o monitoramento da Meta 19 ao longo de quatro anos, e os dados aqui apresentados brevemente nos permitem afirmar que ainda há muito a ser feito para a efetivação da gestão democrática na educação brasileira, não só no sentido expresso pela lei do PNE, mas também em relação às resoluções finais da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, que apontavam a relação intrínseca entre gestão democrática, qualidade da educação e avaliação educacional.

Com o intuito de garantir o monitoramento do PNE, a lei do Plano incumbiu ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a responsabilidade de publicar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. A edição mais recente dessa publicação é o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*, publicado em 2022 (Brasil. Inep, 2022b). Além do relatório, o Inep também disponibiliza o Painel de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2023), que reúne gráficos e tabelas das 20 metas do PNE, com desagregações por regiões, unidades da Federação e perfis socioeconômicos, e representa um instrumento importante para o monitoramento das metas e estratégias do Plano.

Na Meta 19, os dois primeiros indicadores de monitoramento do *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* estão direcionados para aspectos intraescolares. O primeiro indicador afere o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, e o segundo indicador afere o percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis) nas escolas públicas brasileiras.

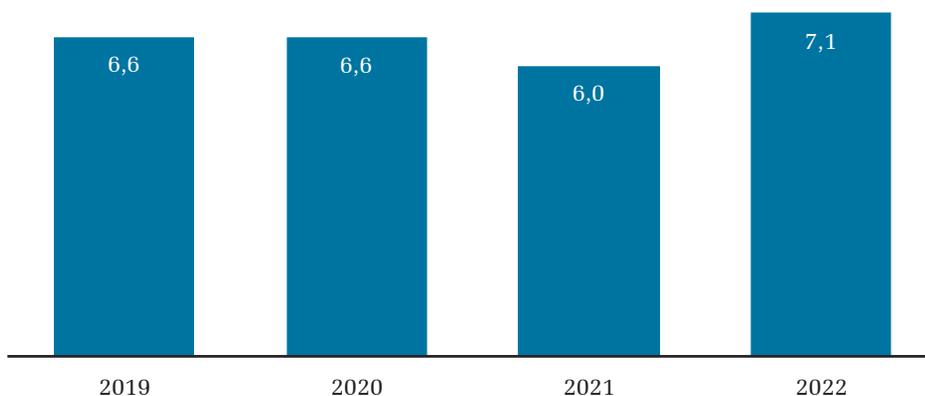


GRÁFICO 1

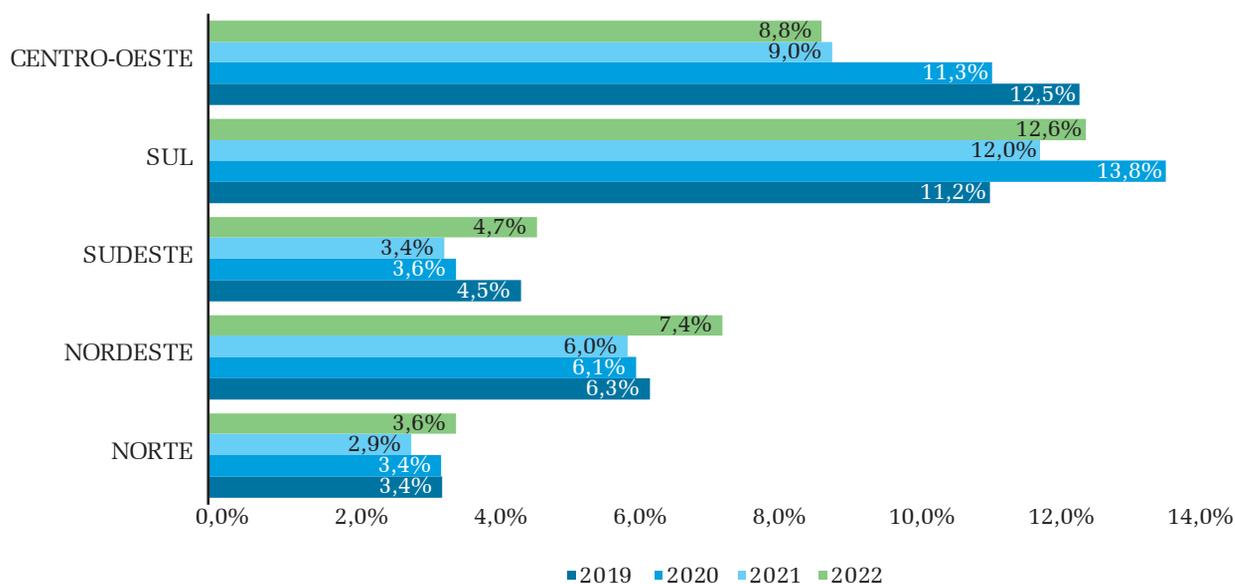
**DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR – BRASIL – 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Na relação de critérios de mérito e desempenho com a consulta à comunidade, Indicador 19A, 7,1% das escolas públicas do País cumprem tais critérios, o que representa 8.687 escolas públicas em 2022, segundo os dados do Censo Escolar. Ao longo desses quatro anos o indicador manteve-se na marca de 6% das escolas públicas; e, em 2022, quando alcançou 7,1% das escolas, obteve seu melhor resultado na série histórica, como apresentado no Gráfico 1.

Contudo, quando o critério utilizado é apenas a eleição, sem a necessidade de cumprimento de outros critérios, em 2022, 17,6% das escolas públicas brasileiras escolheram seus diretores dessa forma e, quando somados aos 7,1% das escolas que cumprem o indicador da Meta 19, há indicação de que 24,6% das escolas públicas utilizam as eleições como uma das etapas para a escolha de seus diretores, ficando atrás apenas de indicação política, forma utilizada em 56,4% das escolas públicas.

Importante destacar que, embora possamos afirmar que houve um pequeno crescimento do indicador da Meta 19A, que estava a 6,6% em 2019 e chegou a 7,1% em 2020, quando consideramos as escolas que selecionaram seus diretores apenas por meio de eleições, houve uma queda de 2,4 pontos percentuais (p.p.) dentro desses quatro anos, enquanto a indicação política permaneceu estável. Em 2019, 20% dos diretores de escolas públicas foram selecionados apenas por meio de eleição e, em 2022, esse percentual caiu para 17,6% das escolas.



**GRÁFICO 2**

**DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR, POR GRANDES REGIÕES - BRASIL - 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

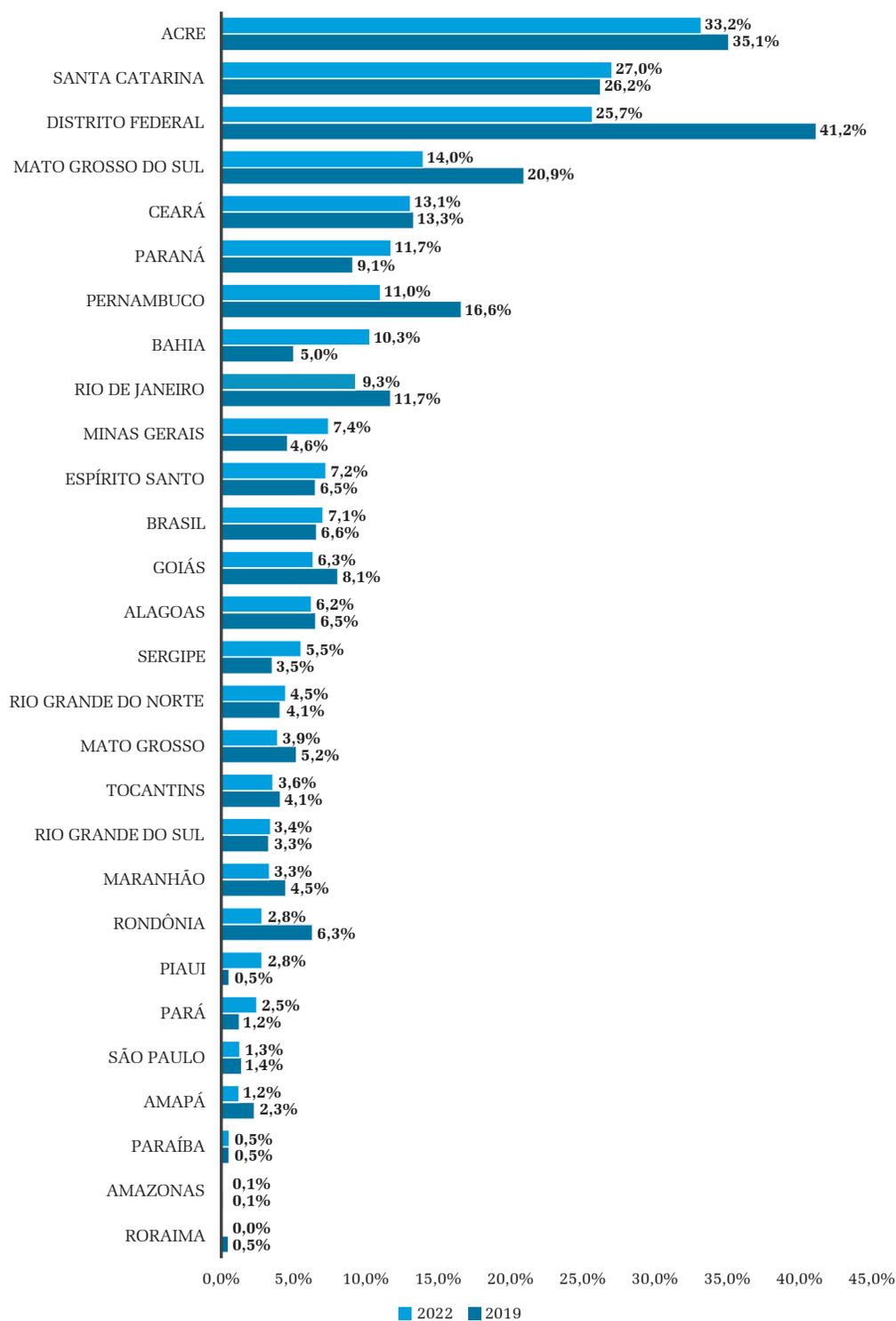


GRÁFICO 3

**DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil, Inep, [s. d.]).

No que se refere ao Indicador 19A (Gráfico 2), as regiões Sul (1,4 p.p.) e Nordeste (1,1 p.p.) apresentaram crescimentos, as regiões Norte (0,2 p.p.) e Sudeste (0,2 p.p.) permaneceram estáveis, e a região Centro-Oeste obteve uma redução significativa, partindo de 12,5% das escolas em 2019 para 8,8% em 2022, ou seja, uma redução de 3,7 p.p. em quatro anos. Essa redução foi alavancada pelo Distrito Federal, que registrou uma queda de 15,2 p.p., acompanhado do estado do Mato Grosso do Sul, que reduziu 6,8 p.p. no mesmo período (Gráfico 3).

Por sua vez, o estado da Bahia dobrou o percentual de diretores de escolas públicas selecionados dentro dos critérios da Meta 19, ou seja, cresceu de 5% para 10,3% entre 2019 e 2022. Com um crescimento menor, entre 1 e 3 p.p. ao longo dos quatro anos, estão os estados de Minas Gerais, Piauí, Sergipe, Pará e Santa Catarina, enquanto outros 17 estados permanecem estagnados no período.

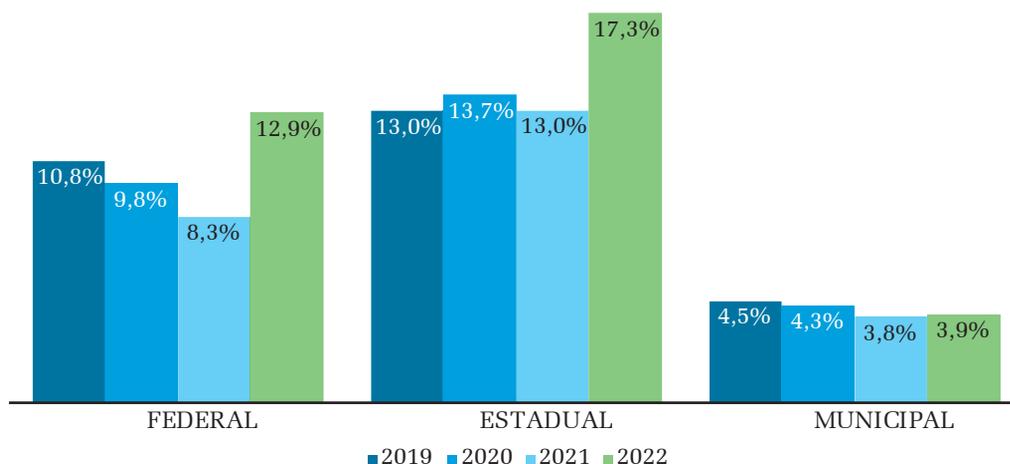


GRÁFICO 4

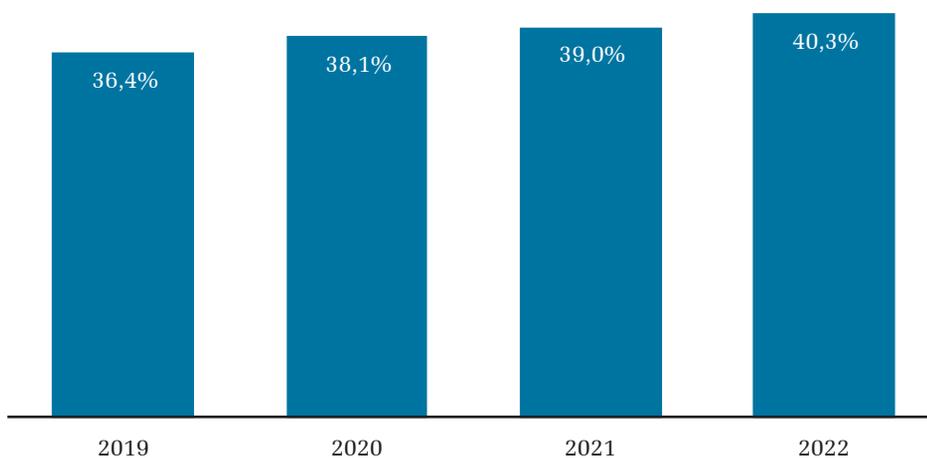
**DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS SELECIONADOS POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO E ELEIÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Observado o desempenho do Indicador 19A, a partir das redes de ensino, em 2022, 17,3% dos diretores das escolas estaduais foram escolhidos através dos critérios da Meta 19, o que representou um crescimento de 4,3 p.p. em quatro anos, ao passo

que nas redes municipais o percentual de diretores eleitos reduziu 0,6 p.p., registrando apenas 3,9% dos diretores de escolas municipais (Gráfico 4).

A existência de instituições participativas no interior das escolas, como conselho escolar, grêmio estudantil e associação de pais e mestres, é monitorada a partir do Indicador 19B. O cálculo do indicador considera o total de instituições participativas existentes nas escolas em relação ao total de instituições participativas possíveis em todas as escolas do País. O que observamos ao longo dos quatro anos de monitoramento é um leve crescimento desse indicador (Gráfico 5).



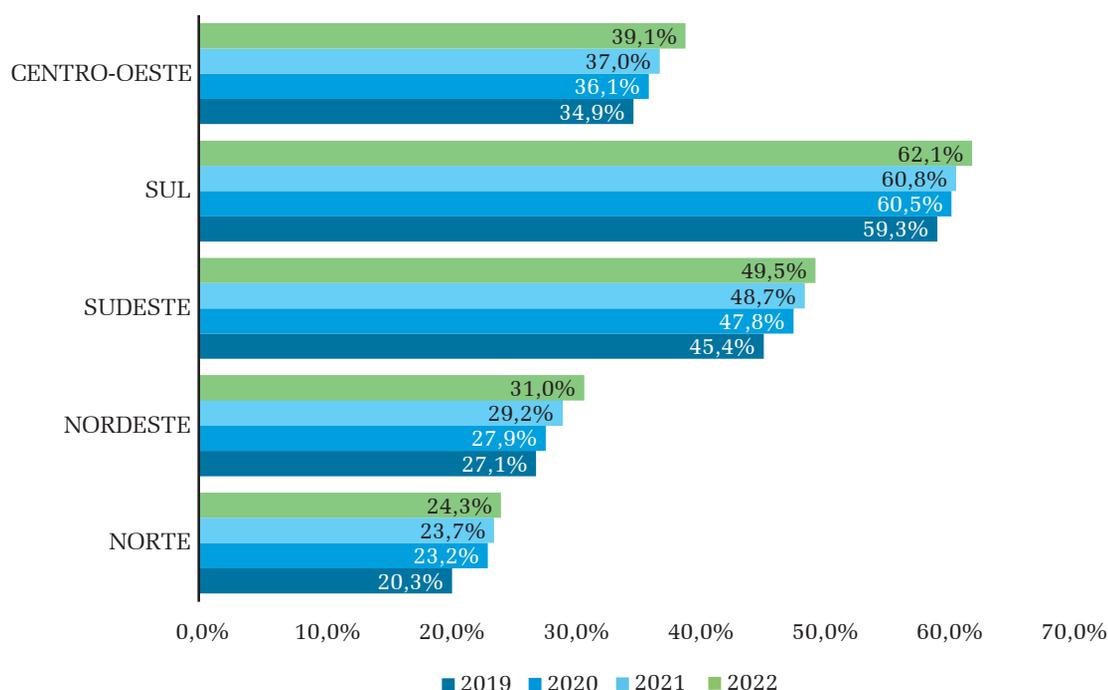
**GRÁFICO 5**

**PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS – BRASIL – 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Em 2019 havia 36,4% de entidades participativas funcionando nas escolas e, passados 4 anos, esse percentual cresceu 3,9 p.p., chegando, em 2022, a 40,3% de entidades existentes, demonstrando um lento ritmo de crescimento, semelhante ao da escolha dos diretores das escolas públicas (Indicador 19A).

Em todas as grandes regiões houve crescimento na quantidade de instituições participativas das escolas nesses quatro anos (Gráfico 6). As regiões Centro-Oeste, Sudeste e Norte obtiveram um crescimento do indicador de 4 p.p. ou mais, enquanto as regiões Nordeste (3,9 p.p.) e Sul (2,8 p.p.) cresceram menos.

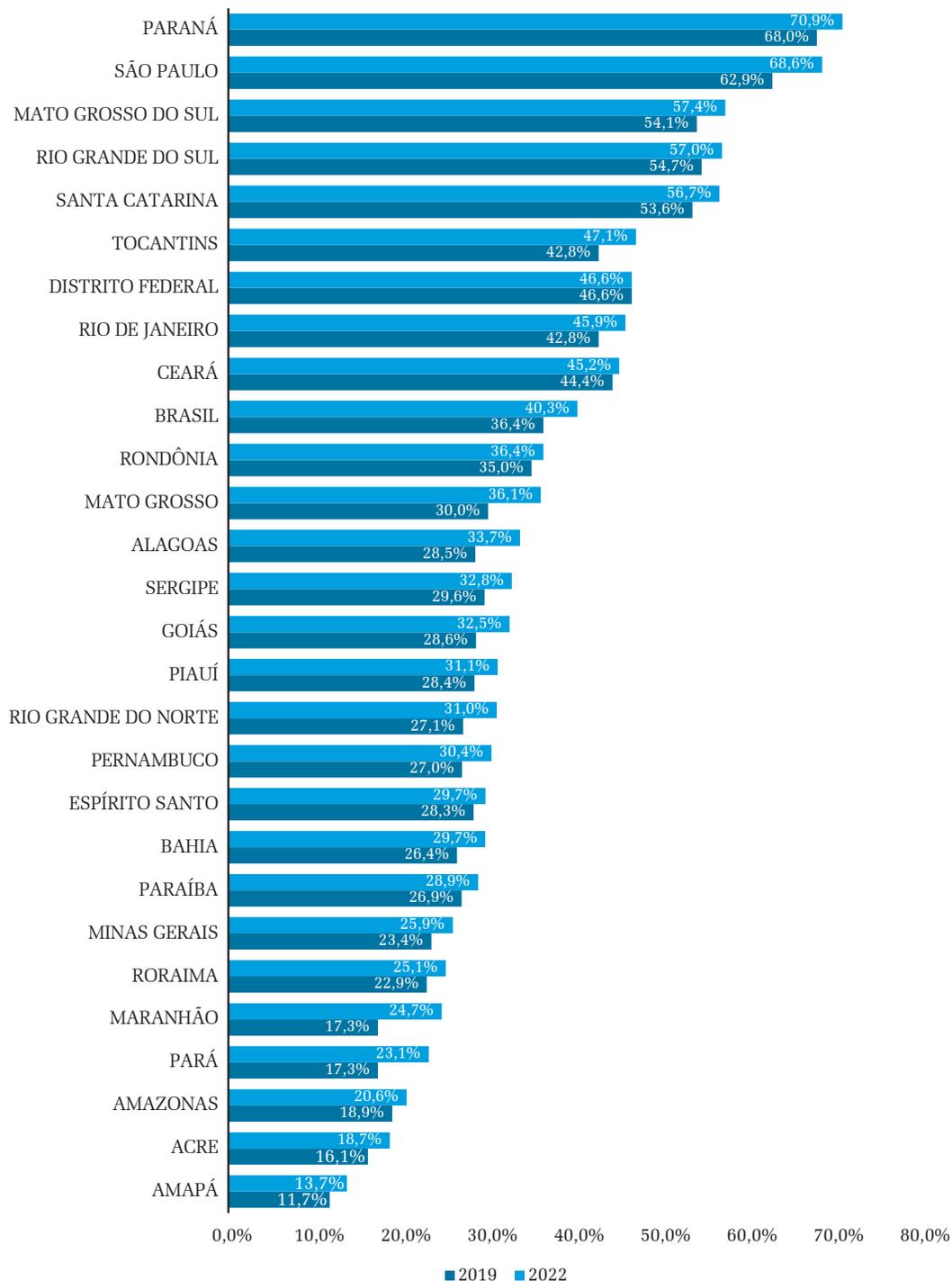


**GRÁFICO 6**

**PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS, POR GRANDES REGIÕES – BRASIL 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Entre os estados, destaca-se o crescimento acima da média nacional dos estados do Maranhão (7,4 p.p.), Mato Grosso (6,1 p.p.), Pará (5,9 p.p.), São Paulo (5,7 p.p.), Alagoas (5,2 p.p.) e Tocantins (4,3 p.p.) (Gráfico 7).

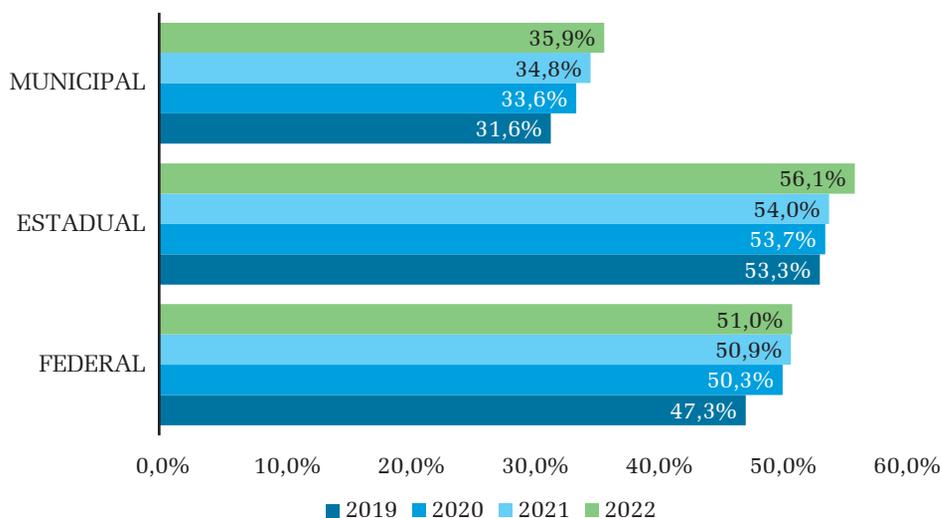


**GRÁFICO 7**

**PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS, POR GRANDES REGIÕES – BRASIL – 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

No que se refere às redes de ensino, mais uma vez as redes municipais apresentam os menores percentuais ao longo dos anos, com 35,9% das instituições participativas existentes em 2022, frente a 56,1% de existência dessas instituições nas escolas das redes estaduais (Gráfico 8). A análise desses resultados, assim como da forma de seleção dos diretores, precisa ser ponderada a partir das etapas de ensino por qual cada rede está legalmente responsabilizada, pois a participação e a existência de instituições participativas como grêmio escolar, por exemplo, ocorrem em menor proporção entre os estudantes dos primeiros anos do ensino fundamental se comparadas com os do ensino médio, de responsabilidade preponderante dos estados.



**GRÁFICO 8**

**PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

O conselho escolar foi a instituição participativa que mais cresceu no período analisado. Em 2022, 73% das escolas públicas possuíam conselho escolar, com um crescimento de 9,3 p.p. em relação a 2019. A segunda instituição com maior crescimento foi a associação de pais e mestres, que aumentou 2,7 p.p. no período, estando presente em 36,7% das escolas. Os grêmios estudantis cresceram em menor proporção nesse período, chegando a 13,2% das escolas, com um crescimento de 0,7 p.p. em relação ao ano de 2019 (Gráfico 9).

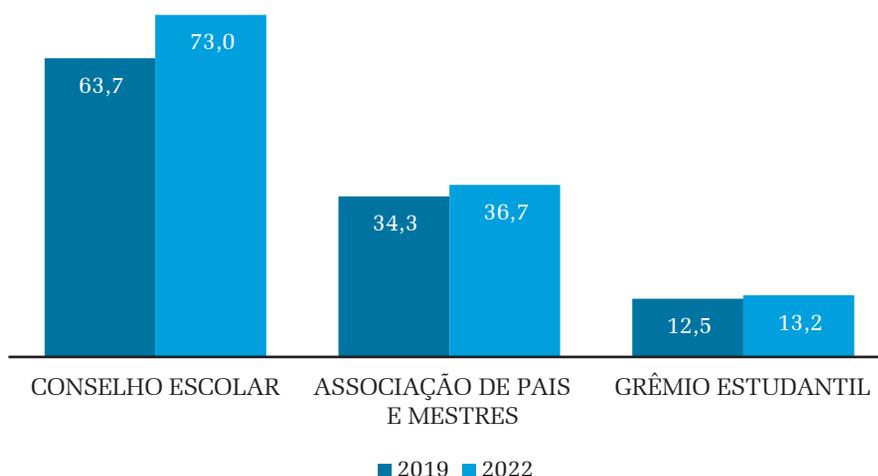


GRÁFICO 9

### CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES E GRÊMIO ESTUDANTIL NAS ESCOLAS PÚBLICAS – BRASIL – 2019-2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar (2019-2022) (Brasil. Inep, [s. d.]).

Importante reafirmar a dimensão pedagógica da formação para a cidadania que essas instituições carregam, pois a escola é, em muitos casos, a primeira experiência do estudante com o espaço público e pode inclusive ser a experiência do primeiro voto entre os estudantes maiores de 16 anos, no caso de escolas que selecionam diretores por meio de eleições.

Nesse sentido, a participação dos estudantes no grêmio estudantil e em suas atividades permite o desenvolvimento de competências e habilidades relacionadas à vida pública, como debater, defender propostas diferentes, contradizer opiniões, respeitar adversários, reconhecer e cumprir os resultados decididos coletivamente e, por fim, participar de ações coletivas que podem até mesmo ter sido organizadas pelos próprios estudantes.

Do mesmo modo, as associações de pais também são espaços de participação organizada, e em torno de suas atividades os familiares conhecem a realidade das escolas e da comunidade, além de participarem coletivamente da sua construção e da resolução de problemas, bem como de desenvolverem laços de pertencimento com a escola e a comunidade escolar.

Outro importante espaço de construção coletiva na escola é o conselho escolar, no qual toda a comunidade escolar pode participar para elaborar e revisar o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola. Essa comunidade também pode participar na construção e avaliação de metas educacionais próprias para a escola e na construção de projetos e consensos. Por sua vez, a alteração da LDB pela Lei nº 14.644/2023 incrementou a importância do conselho escolar ao torná-lo uma instituição de caráter deliberativo. Ademais, segundo a Estratégia 19.4 do PNE, os

grêmios estudantis e associações de pais devem ter uma “articulação orgânica” com os conselhos escolares, realçando sua característica participativa e institucional (Brasil, 2014).

Também é no conselho escolar que a gestão da escola tem a oportunidade para compartilhar responsabilidades e traçar diretrizes comuns, construindo os projetos político-pedagógicos dialogados com a participação da comunidade. A gestão democrática na escola, pensada a partir dessas instituições participativas, portanto, pode ser considerada não só um espaço de experimentação do espaço público, mas também um instrumento de avaliação da qualidade da educação.

Na escola onde se pratica uma educação que prepara para o exercício da cidadania, ter instituições e processos participativos, como os elencados, é fundamental, pois é nesses espaços de decisão compartilhada que o aprendizado da cidadania pode desenvolver-se e consensos a respeito das metas e objetivos da escola podem ser construídos coletivamente.

Nesses termos, ao discutir a qualidade da educação nas escolas é imprescindível considerar a formação para a cidadania como um elemento intrínseco da qualidade educacional da educação ofertada. Mais do que formar bons leitores e profissionais para o trabalho, precisamos formar cidadãos capazes de construir e vivenciar um ambiente democrático e dialógico em todos os espaços sociais.

Entretanto, considerando os dados concernentes à gestão democrática no interior das escolas públicas, podemos inferir que a Meta 19 do PNE pouco avançou ao longo desse período e, ao contrário, recuou no uso das eleições como forma de seleção de diretores de escolas públicas, o que coloca novos desafios ao processo de efetivação da gestão democrática e da formação para a cidadania.

## OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS PARA O PRÓXIMO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO

---

O atual PNE construiu mecanismos participativos para acompanhar o monitoramento e a avaliação da sua implementação. A existência de uma legislação que garante a participação social tem sido cada vez mais frequente em diversas áreas sociais, e a quantidade de municípios e estados que possuem Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do Fundeb e os Conselhos de Alimentação Escolar revela o poder de indução que o Estado possui e a sua capacidade em gerar institucionalmente a participação social.

Na verdade, a literatura sobre democracia participativa enfatiza que os arranjos institucionais que constroem esses espaços participativos impactam o envolvimento dos cidadãos, pois esses arranjos podem transformar a escala, a qualidade e o impacto da participação (Avritzer, 2008). Na escola, basta pensar o impacto que o horário, o

dia e a pauta da reunião do conselho escolar podem ter na presença e participação de pais ou responsáveis.

Sob esse olhar, na reflexão sobre a participação social nos conselhos de políticas públicas e também nos espaços participativos da escola, criados ou não pelo poder público, é fundamental considerar a qualidade da sociedade civil envolvida, pois os padrões de interação nesses espaços refletem características estruturais da desigualdade social (Holston, 2001; Lima; Santos, 2018).

Em estudos anteriores foi possível observar que a existência de eleições como forma de escolha do diretor da escola possui uma forte relação com o desenvolvimento humano do município. Quanto mais desenvolvidos, maior probabilidade de selecionarem seus diretores por meio de eleições e, no sentido inverso, quanto menos desenvolvido o município, menores eram essas chances (Lima; Santos, 2018).

Ainda, alguns autores afirmam que o Estado pode compensar o custo social da participação dos mais pobres, dependendo da construção dos arranjos institucionais que favoreçam essa participação (Fung; Wright, 2003). Daí a importância de o poder público incentivar a criação e o fortalecimento de instituições participativas no âmbito escolar, seja através de programas de incentivo, seja por indução legislativa ou por apoio financeiro, como previsto na Meta 19 e executado no Fundeb.

A ideia de criar e fortalecer as instituições participativas no interior da escola pública está presente desde o PNE de 2001, legitimada pela legislação educacional citada ao longo do texto, mas os avanços até o momento são pontuais se considerarmos os dados apresentados. O Conselho Escolar é um espaço participativo estabelecido pela LDB e, passados 27 anos de sua aprovação, aproximadamente um terço das escolas públicas ainda não o possuem.

Paralelamente à baixa efetividade da institucionalização das instituições da gestão democrática, nos últimos anos o Brasil assistiu a uma série de transformações no campo educacional. O surgimento de escolas militarizadas, por exemplo, transformou o cenário da gestão democrática no interior das escolas públicas do País (Cunha, 2019).

Com policiais atuando nessas escolas, a violência física e simbólica contra os estudantes aumentou, com regras que discriminam e expulsam estudantes que não se adequam ao modelo militarizado. Frequentemente os jornais noticiam casos de violências, assédios sexuais e perseguições a estudantes e professores por parte de policiais que participam da gestão dessas escolas<sup>1</sup>.

Não bastassem esses retrocessos, setores ultradireitistas e conservadores do País passaram a demonizar a liberdade de cátedra, e em diversos estados e municípios tentam censurar professores com o movimento chamado “Escola sem Partido”, aprovando leis que buscam limitar a atividade pedagógica dos professores<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/df-nenhum-pm-foi-punido-em-denuncias-de-abusos-nas-escolas-militarizadas>> e <<https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/10/23/internacional,1095207/alunos-sao-forcados-a-ficar-nus-durante-revista-em-escola-militarizada.shtml>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450392&ori=1>>.

Esse radicalismo ainda tentou negar o direito a educação pública e laica aos estudantes através do chamado *homeschooling*, em uma tentativa de oferecer ensino segregado e fora da escola<sup>3</sup>.

Escolas militarizadas, censura ao trabalho docente e ensino domiciliar são apenas algumas das transformações que aconteceram no campo educacional durante a vigência do atual PNE. Mais recentemente a sociedade passou a acompanhar o crescimento de ataques armados dentro das escolas brasileiras, ceifando vidas de estudantes, professores e trabalhadores da educação.

Segundo levantamento do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), dos 22 ataques mortais ocorridos em escolas nos últimos 21 anos, dez ocorreram nos últimos dois anos, o que demonstra o agravamento da situação. Esse levantamento também revelou o perfil dos criminosos: trata-se de alunos e ex-alunos, do sexo masculino, com idade entre 10 e 25 anos, brancos, com experiências escolares negativas (como isolamento social) e vítimas de *bullying*. Além disso, em boa parte desses casos houve cooptação por grupos extremistas na internet, construindo-se uma identidade coletiva com eles (Romanini, 2023).

É nesse quadro atual e regressivo que devemos pensar a efetivação da gestão democrática da escola pública, pois diante dos últimos acontecimentos do País, o desafio de formar para a cidadania adquiriu novas urgências na construção de uma escola inclusiva e democrática. É fundamental construir espaços participativos e de acolhimento da diversidade que pertencem à escola e criar condições para os estudantes se autoafirmarem, respeitarem-se e aprenderem a conviver na diversidade.

Como afirmado, para o cumprimento de sua missão constitucional, não basta avaliar a educação considerando o aprendizado e proficiência em disciplinas como Português e Matemática, pois a cada dia se torna mais imperativo avaliar a formação para a cidadania entre os estudantes e preparar os professores para esses novos desafios.

Nesse sentido, a participação do Brasil no *Internacional Civics and Citizenship Education Study (ICCS)*, edição de 2022, é um primeiro e importante passo. O ICCS analisa o conhecimento e a compreensão de alunos no 8º ano do ensino fundamental a respeito de conceitos e questões relacionadas à cidadania e ao civismo, bem como suas crenças, atitudes e comportamentos sobre esse domínio (Brasil. Inep, 2022a).

Como se trata de uma avaliação internacional, as peculiaridades e desafios elencados aqui precisam ser aprofundados em uma avaliação própria, na qual a formação para a cidadania se constitua em um dos elementos que compõe a qualidade da educação dessas escolas, o que representa um outro desafio à gestão democrática.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-decide-que-pais-nao-podem-tirar-filhos-da-escola-para-ensina-los-em-casa/624834259>>.

Uma escola democrática capaz de promover a diversidade e o acolhimento das diversas juventudes que frequentam o espaço escolar deve ser um de seus objetivos no próximo decênio e, desse modo, o apoio e fortalecimento de instituições participativas como grêmios, associação de pais e conselhos escolares é primordial, na medida em que representam espaços não só de participação, mas também de formação para a cidadania.

Nesse sentido, a quantidade de Conselhos de Alimentação e de Controle Social do Fundeb deixa claro o poder indutor do Estado na promoção de práticas participativas e de controle social. Portanto, a obrigação legal de possuir conselhos para o recebimento de recursos provou ser eficaz para instalá-los, e tais medidas também podem ser aplicadas na escola.

Assim, a retomada ou criação de políticas nacionais de incentivo à criação e ao funcionamento dessas instituições, o apoio a prefeituras e governos estaduais para regulamentar o funcionamento desses espaços e processos nas escolas – garantindo sua existência regular e legal, com apoio físico e financeiro e com cursos de formação de seus membros – é um dos caminhos previstos no antigo e no atual PNE e que provavelmente continuará atual para os próximos anos.

Na busca de mecanismos indutores, a alteração da lei do Fundeb, resgatando a proposta prevista na estratégia 19.1 – priorizar o repasse de transferências da União para os entes federados que regulamentaram a gestão democrática em seus respectivos âmbitos –, pode representar a retomada dos esforços não só para regulamentar a escolha de diretores e a gestão democrática da escola pública em sua totalidade, mas também para promover o funcionamento de conselhos escolares e fóruns de educação, o que depende do desenho institucional a ser alterado pelo Poder Legislativo.

Diante disso, considerar a formação para a cidadania como um componente da qualidade educacional do País e incentivar, com apoio técnico e financeiro, prefeituras e governos estaduais a regulamentarem a gestão democrática nas escolas, por meio da criação e fortalecimento de grêmios, conselhos e associação de pais – considerados como componentes permanentes da escola e da gestão escolar –, parecem ser algumas das possibilidades para promovermos e efetivarmos não só a gestão democrática da escola pública mas também a formação de jovens cidadãos capazes de participar, respeitar a diversidade e reivindicar direitos.

## REFERÊNCIAS

---

- ALUNOS são forçados a ficar nus durante revista em escola militarizada em Goiás. [S. l.], 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/10/23/interna\\_nacional,1095207/alunos-sao-forcados-a-ficar-nus-durante-revista-em-escola-militarizada.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/10/23/interna_nacional,1095207/alunos-sao-forcados-a-ficar-nus-durante-revista-em-escola-militarizada.shtml)>. Acesso em: 9 nov. 2023.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição extra – C.
- BRASIL. Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2023. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo Escolar 2019-2022*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em:

<<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Matriz de referência de ciências humanas do Saeb: anos finais*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadania (ICCS)*. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/iccs>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento do PNE*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Julgadas inconstitucionais leis sobre Escola Livre e proibição de ensino de sexualidade: segundo o relator, ministro Luís Roberto Barroso, a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios do sistema educacional brasileiro*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450392&ori=1>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

CUNHA, C. *Número de escolas públicas militarizadas cresce no Brasil*. [S. l., 2019]. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/educacao---numero-de-escolas-publicas-militarizadas-cresce-no-brasil.htm>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

DUTRA, G. S.; AFONSO, M. L. M. A implementação e funcionamento dos conselhos escolares: dificuldades, potencialidades e desafios. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, v. 73. n. 2, p. 23-44, 2017.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003. (The Real Utopias Project, 4).

HOLSTON, J. Urban citizenship and globalization. In: SCOTT, A. J. (Ed.). *Global city-regions: trends, theory policy*. Oxford: University Press, 2001. Cap. 17

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)*. Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

LIMA, M. A. B. As estratégias do Plano Nacional de Educação para a efetivação da gestão democrática: um debate sobre efetividade e participação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 5, p. 107-147.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R. As formas de provimento do cargo de direção das escolas municipais e os desafios ao PNE: uma análise a partir da Munic e da Estadic (2014). In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. v. 1, p. 34-42.

MARTINS, F. A. S.; DAYRELL, J. T. Juventude e participação: o grêmio estudantil como espaço educativo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1267-1282, out./dez. 2013.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1. sem. 2015.

RAMOS, D. K. (Org.). *Conselho escolar e gestão democrática: contribuições de uma formação para cidadania*. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014.

RIOS, A. DF: nenhum PM foi punido em denúncias de abusos nas escolas militarizadas. [Brasília, DF, 2022]. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/df-nenhum-pm-foi-punido-em-denuncias-de-abusos-nas-escolas-militarizadas>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

ROMANINI, R. *Estudo da Unicamp indica aumento de ataques em escolas: são 22 ações deste tipo cometidas por estudantes e ex-alunos em 23 unidades de ensino desde 2002*. Campinas, 2023. Disponível em: <<https://correio.rac>>.

com.br/campinasermc/estudo-da-unicamp-indica-aumento-de-ataques-em-escolas-1.1357502>. Acesso em: 9 nov. 2023.

STF decide que pais não podem tirar filhos da da escola para ensiná-los em casa. [S. l.], 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-decide-que-pais-nao-podem-tirar-filhos-da-escola-para-ensina-los-em-casa/624834259>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

WALKER, E. T.; MCQUARRIE, M.; LEE, C. W. Rising participation and declining democracy. In: WALKER, E. T.; MCQUARRIE, M.; LEE, C. W. (Org.). *Democratizing inequalities: dilemmas of the new public participation*. New York: NYU Press, 2015. p. 3-23.

