XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS III

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

MARCOS LEITE GARCIA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos e garantias fundamentais III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcos Leite Garcia; Nivaldo Dos Santos; Sébastien Kiwonghi Bizawu.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-619-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos. 3. Garantias fundamentais. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS III

Apresentação

Apresentação

Com grande alegria, após três anos sem os Congressos na forma presencial de nossa associação nacional de professores de pós-graduação stricto sensu, apresentamos a seleção de artigos do Grupo de Trabalho Direitos e Garantias Fundamentais III. Ainda que mantivemos os congressos no formato virtual durante o período da pandemia do coronavirus, o que foi muito válido, certamente que é uma grande satisfação reencontrar pessoalmente os amigos e os colegas. Como corresponde aos objetivos e anseios da Comunidade Acadêmica do Direito de seguir construindo uma sociedade mais justa, igualitária, democrática, tolerante e plural, a presente obra reúne artigos que previamente foram aprovados pelos avaliadores da comunidade científica (com a devida dupla revisão cega por pares) para o presente Grupo de Trabalho. Assim sendo, os respectivos trabalhos foram apresentados e debatidos no dia 8 de dezembro de 2022, no Campus de Balneário Camboriú da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), situado na Quinta Avenida, 1100, no Município catarinense de Balneário Camboriú, durante a realização do XXIX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI).

Quanto ao recorte temático, partindo do eixo Direitos e Garantias Fundamentais, um GT já clássico no Conpedi, os esforços foram direcionados para o aprofundamento dos debates dos mais variados e atuais temas: o direito fundamental ao acesso à água; análise sociojurídica do processo transexualizador e da construção de realidades de gênero; evolução histórico-cultural da mulher; direito econômico e a função social da propriedade; o respeito da imagem do preso ou detido através da capacitação; direitos fundamentais e dados sensíveis; o julgamento do caso Raposa Serra do Sol e o projeto de Lei 490/2007, possíveis avanços e retrocesso na interpretação do art. 231 da CF de 1988; a efetivação da dignidade humana através do respeito da imagem do preso ou detido; a sociedade de risco e o papel das instituições policiais; o papel do Estado na proteção do meio ambiente; o direito fundamental à vida e a luta pelo sobrevivência das pessoas em situação de rua; o uso sustentável dos recursos naturais e a implementação de agroflorestas nos municípios brasileiros; direitos da personalidade da pessoa gestante no contexto da família e a legalização do abortamento e sua relação com a saúde pública; a densificação da gestão democrática do ensino público; os princípios como fontes orientadoras e fundamentos justificadores para a aplicação das

medidas socioeducativas; o protagonismo feminino no agronegócio; estudo comparado acerca da educação nas constituições do Brasil e do Paraguai; o sistema carcerário brasileiro e sua ineficiência quanto a questão da ressocialização do detento.

Considerando o vasto e interessantíssimo universo de ideias, optou-se por reunir os artigos em blocos, por afinidade de assuntos, o que viabilizou um fértil debate após as apresentações de cada grupo temático. Dita dinâmica, além do excelente clima de respeito mútuo e de estreitar os laços entre os pesquisadores, viabilizou a reflexão e o intercâmbio de pensamentos, o que sem nenhuma dúvida reforça e qualifica a pesquisa científica no essencial tema dos direitos fundamentais. Nós, os coordenadores do Grupo de Trabalho Direitos e Garantias Fundamentais III, ficamos muito satisfeitos com a qualidade dos trabalhos apresentados.

Boa leitura a todos!

Balneário Camboriú, dezembro de 2022.

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu (Escola Superior Dom Helder Câmara)

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos (Universidade Federal de Goiás)

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia (Universidade do Vale do Itajaí)

A DENSIFICAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO: O QUE A LEI EXIGE DE UMA ESCOLA PÚBLICA PARA CARACTERIZÁ-LA COMO DEMOCRÁTICA?

THE DENSIFICATION OF DEMOCRATIC MANAGEMENT OF PUBLIC EDUCATION: WHAT DOES THE LAW REQUIRE OF A PUBLIC SCHOOL TO CHARACTERIZE IT AS DEMOCRATIC?

Rodrigo Mioto dos Santos [1]
Marcos Leite Garcia [2]

Resumo

Atenta ao seu espírito democrático e ciente de que a educação pública e a democracia possuem um elo intrínseco, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 206, VI, estabeleceu como princípio da educação a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei". Ou seja, no Brasil, nos mais variados níveis de ensino público (da educação infantil à superior passando pelo ensino fundamental e médio), a gestão deve se dar democraticamente "na forma da lei". Nesse sentido, o objetivo deste artigo é, a partir do processo de densificação que se estabeleceu a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), delimitar o que exatamente significa a gestão democrática do ensino público no Brasil naquilo que diz respeito às escolas de educação básica. O artigo se constrói a partir do cotejo dos referencias normativos e teóricos referentes ao tema, adotando um método dedutivo que, partindo da determinação constitucional, vale-se de leis ordinárias e de Diretrizes Nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação para fixar standards de uma escola pública gerida democraticamente.

Palavras-chave: Densificação constitucional, Gestão democrática, Escola pública, Direção, Conselhos escolares

Abstract/Resumen/Résumé

Attentive to its democratic spirit and aware that public education and democracy have an intrinsic link, the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, in its art. 206, VI, established as a principle of education the "democratic management of public education, in the form of the law". In other words, in Brazil, at the most varied levels of public education (from early childhood education to higher education, through elementary and high school), management must take place democratically "in accordance with the law". In this sense, the objective of this article is, from the densification process that was established from

[1] Doutorando em Direito na Universidade do Vale do Itajaí (PPCJ/Univali). Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor de Direito da UNIVALI.

[2] Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI-SC - Cursos de Mestrado e Doutorado. Professor do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo-RS.

the Law of Directives and Bases of National Education (LDB), to delimit what exactly means the democratic management of public education in Brazil in what concerns to basic education schools. The article is built from the comparison of normative and theoretical references referring to the subject, adopting a deductive method that, starting from the constitutional determination, makes use of ordinary laws and National Guidelines issued by the National Council of Education to set standards of a democratically managed public school.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutional densification, Democratic management, Public school, Direction, School councils

INTRODUÇÃO

Inicialmente é preciso fixar que a educação é um direito fundamental de natureza social, ou seja, aquele que tem "como objetivo primordial promover a igualdade" (SILVA, 2021, p. 260). E em um país que tem como um de seus principais objetivos "construir uma sociedade livre, justa e solidária" (art. 3°, I, CF/88), além de "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (art. 3°, III, CF/88), a educação realmente precisava do destaque constitucional que a ela deu a Constituição de 1988.

No entanto, não se trata de qualquer educação. A educação como direito fundamental social capaz de atingir os objetivos acima descritos precisa ser pública, gratuita e de qualidade, razão pela qual o art. 206 da CF/88 elencou uma série de princípios que devem, no seu conjunto, formar a base da concepção acerca de qual educação estamos falando. E essa educação pública, gratuita e de qualidade possui uma íntima relação com o regime democrático.

Ocorre que em pese a intrínseca relação entre democracia e educação – tema do qual nos ocuparemos adiante –, somente a partir de 05 de outubro de 1988, com o advento da atual Constituição, o Brasil passou a contar com um instrumento normativo (da mais alta relevância, cabe destacar) que estabeleceu como princípio regente da educação nacional, a "gestão democrática do ensino público". Trata-se de algo que verdadeiramente se pode chamar de um marco. No entanto, a "gestão democrática do ensino público", diz a Constituição, dar-se-á "na forma da lei", ou seja, algum balizamento será necessário pela via legislativa, o que não deve levar a uma desconsideração de que a tônica da gestão do ensino público deva ser a democracia, ainda que com os balizamentos legais.

O objetivo fundamental deste artigo é esmiuçar a densificação constitucional que se deu até então no País, para estabelecer as balizas do que venha a ser uma escola que obedeça ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. Aqui, o conceito de densificação constitucional é extraído da obra de José Joaquim Gomes Canotilho (2012, p. 1210), para quem:

> Densificar uma norma significa preencher, complementar e precisar o espaço normativo de um preceito constitucional, especialmente carecido de concretização, a fim de tornar possível a solução, por esse preceito, dos problemas concretos.

Ou seja, partindo de uma interpretação sistemática de todo o arcabouço normativo infraconstitucional que com o princípio da gestão democrática se relaciona, o objetivo final é possibilitar ao leitor fazer a confrontação do princípio da gestão democrática do ensino público

aqui densificado com a realidade concreta de qualquer escola pública brasileira para estabelecer se ela cumpre, ou não, o princípio constitucional que norteia este trabalho.

A metodologia utilizada é bastante conhecida da argumentação jurídica. Trata-se de um processo dedutivo que se apoia na normatividade da Constituição, de leis ordinárias e de outros documentos jurídicos para, com o auxílio da literatura que interpreta esse arcabouço, concluir sobre os limites da moldura que configura a gestão democrática de uma escola pública brasileira. Em outros termos, o artigo (1) fixa a constitucionalidade e a legalidade da gestão democrática do ensino público, (2) densifica o princípio e cria uma moldura dentro da qual sistemas de ensino e escolas devem se manter e, por consequência (3) coloca na inconstitucionalidade e na ilegalidade os sistemas de ensino e as escolas que não se encontram nos limites da moldura.

Para isso, se inicia com uma rápida argumentação sobre o vínculo indissociável, seja na literatura especializada, seja no próprio texto constitucional de 1988, entre democracia e educação, ou seja, defende-se que esta é elemento indispensável do fomento da esfera pública cidadã que permitirá o desenvolvimento e a manutenção daquela.

Posteriormente, em um segundo momento, passa-se à densificação legislativa – não sem algum apoio na literatura – sobre as exigências legais para uma escola que efetivamente se mostre gerida em uma perspectiva democrática.

Por fim, concluindo o processo dedutivo, será apresentado um quadro básico com os elementos mínimos caracterizadores de uma escola pública gerida democraticamente de acordo com a lei.

Um esclarecimento metodológico se faz relevante: seja em razão do limite textual deste artigo, seja em razão da centralidade da educação básica para o próprio desenvolvimento político do País (DEMO, 1988, p. 6), seja em razão de alguns dos referenciais normativos utilizados, este artigo limitar-se-á a abordar a escola pública de ensino fundamental. Ou seja, não se entrará no campo da educação infantil, no campo do ensino médio, muito menos no campo da educação superior (que possui legislação e principiologia próprios). Ademais, também não serão desenvolvidas as implicações de uma verdadeira gestão democrática na organização e regências dos sistemas de ensino (Conselhos Municipais de Educação, especialmente).

1 A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA

Após um dos momentos recentes mais nefastos de nossa história político-constitucional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 inaugurou um período que, do ponto de vista da arquitetônica constitucional, pretende-se o mais democrático de nossa história. E nesse desafio, a educação assume um lugar de destaque.

Inicialmente, cabe estabelecer a primazia democrática do texto constitucional de 1988, que não apenas fixa em seu art. 1° uma República inserida em um "Estado democrático", mas que se apresentando como o mais densamente povoado em matéria de direitos fundamentais de nossa história constitucional, perfeitamente se alinha à concepção segundo a qual são os direitos fundamentais e/ou os direitos humanos a base material das democracias, como se depreende, por exemplo, da Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001) ou, também a título de exemplo, do pensamento de Luigi Ferrajoli (2014, p. 22). Ademais, trata-se de uma constituição que eleva a participação cidadã também a um patamar inédito em nossa história, seja por meio dos mecanismos eleitorais de participação direta, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II e III) (BENEVIDES, 1994, p. 5), seja por todo o potencial de permitir o surgimento de Conselhos de Políticas Públicas, como os de Saúde, de Assistência Social, Tutelares, de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, dos Idosos etc.[1]

Eis a razão pela qual Maria das Graças Medeiros Tavares, em 1990, em dissertação produzida basicamente durante o momento constituinte, após discorrer sobre a efervescência do momento brasileiro de 1987-1988, conclui que

> [...] o princípio de gestão democrática [...] foi quase imperativo, motivado pelas inúmeras conquistas sociais conseguidas após longas batalhas dos diversos segmentos organizados da sociedade civil brasileira na Assembleia Constituinte. (TAVARES, 1990, p. 54)

Trata-se, pois, de compreender que "uma ideia guia importante na interpretação constitucional é aquela da *unidade da constituição*" (SILVA, 2021, p. 55), razão pela qual há de se ter claro que o princípio democrático é norte interpretativo dos mais fundamentais da Constituição de 1988, inclusive e especialmente em matéria de educação pública. Isso porque, em consonância com uma literatura bastante qualificada, bem como com documentos internacionais sobre o tema, a Constituição de 1988, em seu art. 205, estabelece como um dos três objetivos fundamentais do processo educacional o preparo da pessoa "para o exercício da

[1] Sobre o potencial democrático dos Conselhos de Políticas Pública cf. CARNEIRO, 2006.

cidadania". Tem-se, portanto, a tentativa de retroalimentar a democracia por meio da educação, pois como já alertava Pedro Demo (1988, p. 5), "parece clara a relação – não mecânica, nem automática –, de educação com democracia". Ou mais detidamente: "Democracia depende fundamentalmente de seu ator insubstituível: o cidadão organizado. Para a formação do cidadão organizado, educação significa uma das instrumentações importantes." (DEMO, 1988, p. 5).

Em que pese a filosofia política ter negligenciado esse capítulo importante do estudo da democracia, conforme a análise de Axel Honneth (2014) em texto próprio e, também, em entrevista a Hernandez I Dobon, Herzog e Martins (2017), o fato é que a relação entre democracia e educação é intrínseca, daí a defesa de Honneth (2014, p. 553) para quem:

> [...] não se deve abandonar a hipótese orientadora da prática de que é possível despertar educacionalmente as capacidades para a deliberação pública também para além da socialização que ocorre na primeira infância e à parte de moralidades apoiadas em tradições, e tampouco se pode colocar levianamente em jogo o direito do estado constitucional de dotar de objetivos de formação democrática os processos educacionais por ele organizados.

Se as premissas de Axel Honneth estiverem corretas, trata-se de assumir a escola pública como *locus* privilegiado de formação para a cidadania, ou nas palavras de Pedro Demo (1988, p. 13), "como oportunidade de construção da cidadania popular". Pois como defende Dermeval Saviani (2008, p. 63), o cerne da questão é "[...] articular o trabalho desenvolvido nas escolas com o processo de democratização da sociedade." Isso porque, para o autor:

> A prática pedagógica contribui de modo específico, isto é, propriamente pedagógico, para a democratização da sociedade na medida em que se compreende como se coloca a questão da democracia relativamente à natureza própria do trabalho pedagógico. (SAVIANI, 2008, p. 63)

Ainda para Dermeval Saviani, política e educação possuiriam uma relação praticamente indissociável, visto que a política possuiria uma dimensão pedagógica na medida que envolve "a articulação, a aliança entre os não-antagônicos visando à derrota dos antagônicos" (SAVIANI, 2008, p. 68), ao passo que a dimensão política da educação far-se-ia presente na tarefa educacional de fornecer ao estudante "a apropriação dos instrumentos culturais que serão acionados na luta contra os antagônicos" (SAVIANI, 2008, p. 68).

Tanto do ponto de vista do destaque que a Constituição de 1988 deu à democracia e da forma como a relacionou à educação ao estabelecer como um dos três elementos desta o preparo do estudante para o exercício da cidadania (art. 205), tanto do ponto de vista da literatura política e educacional acima citada, percebe-se a centralidade da escola pública para a manutenção e defesa do regime democrático, o que exigirá, por coerência, que a própria escola

pública tenha a democracia como seu norte, seja do trabalho pedagógico, seja da gestão cotidiana desse trabalho.

2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO "NA FORMA DA LEI"

A Constituição de 1988 "não quis" simplesmente fixar a gestão democrática como princípio regente do ensino público. Fruto de seu tempo e de um processo constituinte com verdadeiras batalhas principiológicas, o texto constitucional condicionou a dose de democracia à clássica expressão "na forma da lei", o que exige o filtro da legislação ordinária para que se possa ter clareza acerca dos contornos da gestão democrática do ensino público. Vejamos, pois, o processo de densificação da norma em questão que se deu a partir de 1988, começando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB.

Promulgada em 20/12/1996, a Lei n° 9.394, no que se refere à gestão democrática do ensino público, possui três artigos de maior relevância. Inicialmente, cabe destacar o art. 3° da Lei, que fixando os princípios da educação estabelece a "gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino" (art. 3°, VIII). Ou seja, a LDB reafirma o princípio e diz que ela fixará balizas, assim como também o farão (deverão fazê-lo) os sistemas de ensino, ou seja, se por um lado se estabelece uma obrigação aos sistemas estaduais e municipais de ensino, por outro a eles se confere autonomia para que possam mesmo ampliar o espectro da gestão democrática a ser estabelecida.

É importante esclarecer, porém, que o fato de a LDB chamar para si a regulação da gestão democrática do ensino público, não impede que outras Leis igualmente se debrucem sobre o tema no processo de densificação desse direito fundamental referente ao ensino público. Muito pelo contrário: como veremos com os Planos Nacionais de Educação e com algumas Diretrizes Curriculares emanas do Conselho Nacional de Educação, a própria densificação iniciada pela LDB precisou ser continuada e aperfeiçoada.

Posteriormente, a LDB nos apresenta dois artigos, o 14 e o 15, que em seu conjunto devem ser lidos como o núcleo da regulação da gestão democrática na Lei. Vejamos os dois dispositivos:

> Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
> I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
> II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996)

> Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

O art. 14, em sintonia com o que já havia adiantado o inciso VIII do art. 3°, obriga os sistemas de ensino a regulamentarem a gestão democrática, não apenas "de acordo com as suas peculiaridades", mas especialmente conforme dois princípios, quais sejam: 1) a "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" e 2) a "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes". Esses dois princípios – verdadeiros nortes de legalidade dos sistemas de ensino – precisam ser lidos em consonância com o art. 15, segundo o qual os sistemas "assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público."

Ou seja, fica claro que não apenas é preciso que os profissionais da educação e a comunidade escolar atuem na construção do projeto político-pedagógico da escola (o seu documento mais importante e que toma as decisões fundamentais do trabalho pedagógico), mas igualmente que, pela via dos conselhos escolares, sejam concedidos às escolas – e essa determinação é de 1996 – "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira". Em outras palavras, trata-se de dispositivos legais que interpretados em seu conjunto fazem das escolas públicas de educação básica entidades estatais muito similares ao que são as universidades, como será detalhado adiante.[2]

Posteriormente, em 09 de janeiro de 2001, foi publicada a Lei n° 10.172, nosso primeiro Plano Nacional de Educação. E em que pese ser uma Lei que hoje tenha perdido vigência (tendo em vista não somente o prazo de 10 anos para o Plano, como também o advento, em 2014, de uma nova Lei fixando outro Plano), seu estudo é importante não apenas para compreender o que se buscava, mas também para colocar na ilegalidade os sistemas de ensino que não tenham a ele se adequado no momento oportuno.

O PNE 2001-2010 foi fixado como anexo da Lei supracitada, e logo em seu item 2 (Objetivos e Prioridades), estabeleceu como um dos objetivos a "democratização da gestão do

[2] Do exposto, constata-se que não são precisas análises como a de NARDI (2017, p. 240), para quem "a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, não definiu o significado, a extensão e os mecanismos para a implementação do princípio de gestão democrática do ensino público." Porque se é verdade que a LDB deixou margem a outras regulamentações, inclusive dos sistemas de ensino, não é menos verdade que o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei, como visto, fornecem elementos interpretativos importantes para quem pretende defender doses mais expressivas de democracia na gestão da escola pública.

ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes."

Já ao tratar do ensino fundamental, mais especificamente no item 2.2 (Diretrizes), o PNE 2001-2010 estabelece:

> Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação. (BRASIL, 2001)

Ao abordar a formação dos professores e a valorização do magistério, na parte referente às diretrizes (10.2), o PNE 2001-2010 estabelecera que os cursos de formação de professores, "em quaisquer de seus níveis e modalidades" deveriam ser adequar, dentre outros, ao princípio da "vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino". Vale dizer que, ciente da importância da prática no aprendizado, seja dos estudantes, seja dos professores, o PNE 2001-2011 ordenara que os cursos de formação (tanto inicial, quanto continuada) possibilitassem vivências de espaços democráticos de gestão do ensino.

Por fim, ao tratar de financiamento e gestão (item V), especificamente no campo sobre diretrizes (11.2), o Plano estabeleceu o seguinte:

> Deve-se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. (BRASIL, 2001)

Ou seja, na linha do que já havia acenado o art. 15 da LDB, a palavra de ordem é a concessão de autonomia (pedagógica, administrativa e de gestão financeira) às escolas, ficando claro que aos sistemas de ensino cabe uma função de coordenação que se exerce por meio da colaboração, pois o repasse direto a ser feito às escolas deveria ser o suficiente para que elas desenvolvessem "o essencial de sua proposta pedagógica" e para que arcassem com as "despesas de seu cotidiano". No que se refere às dimensões acima apontadas, a relação entre escola e Secretaria de Educação deve(ria) ser completamente diversa da que se estabelece, por exemplo, entre Unidade Básica de Saúde e Secretaria de Saúde, visto que a escola, como órgão integrante da administração pública, dispõe de uma autonomia que não é dada a nenhum outro órgão. Esse aspecto aqui tratado conecta-se fortemente ao amplo espectro da gestão democrática, mas em razão dos limites deste texto, seguiremos centrando esforços no núcleo

específico da gestão democrática, que em sua especificidade, foi assim tratado pelo primeiro PNE:

> Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2001)

Há mais de 20 anos, em 2001, a Lei ordenou o estabelecimento de Conselhos Municipais de Educação com "competência técnica" e "representatividade", no âmbito dos sistemas de ensino, bem como a fixação de conselhos escolares e a "representatividade" dos gestores escolares, no plano do universo da escola. Em outras palavras, os instrumentais da gestão democrática do ensino público estavam dados há mais de duas décadas.

Com o fim do prazo do primeiro PNE, um novo plano passou a ser debatido no Congresso Nacional, resultando na Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação com vigência entre 2014 e 2023.

Em seu art. 9°, o PNE 2014-2023 determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios "deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei", ou seja, destacou a prevalência e a urgência do estabelecimento da gestão democrática, já ciente do fracasso dessa meta no PNE anterior.

No entanto, ao tratar especificamente de suas metas, o PNE 2014-2023 dedicou a de número 19 ao tema da gestão democrática, fixando-a nos seguintes termos:

> Meta 19: 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.[3] (BRASIL, 2014)

[3] Interessante notar que o processo legislativo de discussão do PL 8035/2010 (de origem do Poder Executivo) ampliou significativamente a meta, tendo em vista que na proposta enviada à Câmara dos Deputados pelo Executivo, a meta era restrita ao processo de escolha de diretoras/es, contava com apenas duas estratégias e foi assim redigida: "Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar." O que se deu foi que após criação de Comissão Especial no âmbito da Câmara dos Deputados, milhares de emendas foram oferecidas ao projeto, sendo que várias delas ampliavam significativamente o escopo da Meta 19. O Deputado Angelo Vanhoni, relator do PL na Comissão Especial, acatou a proposta de ampliação do escopo da Meta 19, assim como apresentou um substitutivo com não apenas duas, mas seis estratégias para a meta. A tramitação do PL em questão pode ser conferida aqui: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116.

Para o atingimento da meta 19 foram estabelecidas oito estratégias, todas intimamente relacionadas à gestão democrática do ensino público e, no geral, referidas a financiamento e oferecimento de condições para que a gestão democrática, sobretudo por meio de conselhos e órgãos colegiados, pudesse ocorrer.

No que interessa mais diretamente a este artigo, destacamos a necessidade de: (1) considerar, na nomeação de diretores e diretoras de escola, a presença conjunta de "critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar" (estratégia 19.1); (2) "estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações" (estratégia 19.4); (3) "estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo" (estratégia 19.5); (4) "estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares" (estratégia 19.6) e (5) "favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino" (estratégia 19.7).

Ou seja, o PNE 2014-2023 propugna uma escola pública de educação básica que para o desempenho de sua autonomia didático-pedagógica, administrativa e de gestão financeira, conta com um/a diretor/a nomeado/a após a constatação de critérios técnicos de mérito e de desempenho e a consulta à comunidade escolar, um conselho escolar democraticamente constituído e que não apenas conte com um espaço adequado de trabalho, mas que tenha recebido adequada formação para o exercício de suas funções, bem como que tenha no grêmio estudantil e na associação de pais e mestres importantes aliados na oxigenação democrática do trabalho cotidiano, trabalho este sempre condizente com um Projeto Político-Pedagógico e um Regimento Escolar democraticamente elaborados.

E esse padrão de escola democrática dos sonhos, sequer é mérito inicial do PNE 2014-2023, pois alguns antes dele, essas balizas legislativas já estavam dadas por meio de duas Diretrizes Nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação.

No Brasil, são praticamente inexistentes os trabalhos sobre a gestão democrática do ensino público que se debruçam sobre as Diretrizes Nacionais emanadas do Conselho Nacional

de Educação[4], o que deixa escapar do horizonte hermenêutico elementos legais fundamentais para a compreensão densificada do princípio.[5] Para este artigo, duas Diretrizes assumem especial importância. Vejamos cada uma delas.

Em 13 de julho de 2010, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução n° 4, de 13 de julho de 2010, do Conselho Nacional de Educação, que *Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica* (doravante DNGEB). Como decorre de seu próprio nome, trata-se do documento que explicita as balizas de toda a educação básica brasileira (da educação infantil ao ensino médio).

O art. 42 das DNGEB estabelece que como "elementos constitutivos para a operacionalização" das Diretrizes, ou seja, como coração da educação básica brasileira tem-se: 1) o projeto político-pedagógico e o regimento escolar, 2) o sistema de avaliação, 3) a gestão democrática e a organização da escola, e 4) o professor e o programa de formação docente. Ou seja, dos quatro alicerces da educação básica, um é especificamente a gestão democrática, outro refere-se a documentos (o projeto político-pedagógico e o regimento escolar) que devem ser fruto direto da gestão democrática e um terceiro (o sistema de avaliação) tem em um dos seus elementos componentes uma importante relação com a gestão democrática.

Nas DNGEB, a gestão democrática possui lugar de destaque, tanto que o Capítulo III se intitula "Gestão Democrática e Organização da Escola". Não cabe um processo de interpretação detida de cada um dos dispositivos deste Capítulo (que possuem dois substanciais artigos, o 54 e o 55), mas faz-se necessário ressaltar que nos termos do § 2º do art. 54:

> É obrigatória a gestão democrática no ensino público e prevista, em geral, para todas as instituições de ensino, o que implica decisões coletivas que pressupõem a participação da comunidade escolar na gestão da escola e a observância dos princípios e finalidades da educação. (BRASIL, 2010a)

O dispositivo é relevante não apenas por reiterar a obrigatoriedade da gestão democrática (o que faria da escola assim não gerida uma não-escola), mas igualmente por estabelecer a obrigatoriedade da participação decisória da "comunidade escolar" no processo, e igualmente por estabelecer a necessidade de observância "dos princípios e finalidades da educação", ou seja, estabelecer um limite substancial ao procedimentalismo da gestão democrática.

[4] O Conselho Nacional de Educação, seja por meio de seu Conselho Pleno, seja por meio de suas Câmaras (de Educação Básica e de Educação Superior) possui competência normativa para expedir Resoluções, ou seja, "ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras, a serem observadas pelos sistemas de ensino." (BRASIL, 1997)

[5] Como exemplo de um trabalho com méritos e qualidades e produzido posteriormente a 2010 e sem adentrar no trato das Diretrizes cf. NARDI, 2017.

Posteriormente às Diretrizes Nacionais Gerais para a Educação Básica, mas ainda em 2010, o CNE, por meio de sua Câmara de Educação Básica, publica a Resolução n° 7 de 14 de de dezembro, que *Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos* (doravante DNEF9A), documento no qual dois artigos se destacam em matéria de gestão democrática, o 20 e o 21, ambos previstos na seção referente à "gestão democrática e participativa como garantia do direito à educação" (BRASIL, 2010b).

O art. 20 das DNEF9A estabelece ser dever da escola elaborar o projeto político-pedagógico e o regimento escolar "por meio de processos participativos relacionados à gestão democrática" (BRASIL, 2010b), o que implica estabelecer a real e efetiva participação da comunidade escolar na elaboração dos principais documentos da escola como pressuposto de validade (legalidade) dos próprios documentos.

No que se refere especificamente ao projeto político-pedagógico, documento que caracteriza a própria essência escolar, o § 2º do art. 20 assim estabelece:

> Será assegurada ampla participação dos profissionais da escola, da família, dos alunos e da comunidade local na definição das orientações imprimidas aos processos educativos e nas formas de implementá-las, tendo como apoio um processo contínuo de avaliação das ações, a fim de garantir a distribuição social do conhecimento e contribuir para a construção de uma sociedade democrática e igualitária. (BRASIL, 2010b)

Em outros termos: na educação básica brasileira, desde 15 de dezembro de 2010, quando foi publicada e entrou em vigor a Resolução CNE/CEB 7/2010, as definições sobre as orientações a serem imprimidas aos processos educativos, bem como as formas de implementá-las deve(ria)m resultar de trabalho democrático e participativo de toda a comunidade escolar e local, sob pena de invalidade dessas ações.

E mais especificamente no que se refere à comunidade discente, o parágrafo único do art. 21 das DNEF9A assim determina:

> Como sujeito de direitos, o aluno tomará parte ativa na discussão e na implementação das normas que regem as formas de relacionamento na escola, fornecerá indicações relevantes a respeito do que deve ser trabalhado no currículo e será incentivado a participar das organizações estudantis. (BRASIL, 2010b)

Em suma, seja por meio de leis ordinárias como a LDB e os PNEs, seja por meio das Diretrizes emanadas do CNE, é possível concluir que a Lei (aqui com letra maiúscula para abranger a totalidade do arcabouço legislativo regulamentador do princípio da gestão democrática do ensino público) densificou o princípio da gestão democrática do ensino público e, para além dos próprios sistemas de ensino (onde adquirem centralidade os Conselhos Municipais de Educação), forneceu às escolas públicas de educação básica algumas balizas

dentro das quais são obrigadas a se manter se pretenderem tanto a qualificação de democráticas, quanto a permanência no campo da legalidade. O detalhamento dessa densificação, será visto na sequência.

3 OS ELEMENTOS BÁSICOS E MÍNIMOS DE UMA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA QUE SE PRETENDA DEMOCRÁTICA "NA FORMA DA LEI": UM PRIMEIRO MODELO

De tudo o que se trabalhou nos itens anteriores, podemos concluir, por um lado, que a gestão democrática do ensino público é uma exigência constitucional em sentido amplo, por assim dizer; por outro, pode-se perceber que a legislação estabelece a necessidade de um alicerce democrático, seja (1) na gestão dos sistemas de ensino (municipais, estaduais e federal), seja (2) no âmbito da unidade escolar, da escola. Vejamos, pois, ainda que muito brevemente, os referenciais iniciais básicos de um modelo de leitura da gestão democrática de sistemas municipais de ensino[6].

No que se refere aos sistemas de ensino, a gestão democrática do ensino público passa pelo protagonismo dos Conselhos Municipais de Educação. Com efeito, especialmente a partir da LDB, em 1996, número expressivo de Municípios brasileiros passaram a contar com Conselhos Municipais de Educação[7]. E em que pese não haver exatamente qualquer regulamentação federal acerca da competência desses Conselhos, fundamentalmente se tem conferido aos órgãos importantes funções em matéria de política educacional, especialmente a função normativa.[8] E ainda que extrapole os limites deste texto um maior aprofundamento sobre o papel dos Conselhos Municipais (bem como Estaduais e Distrital) de Educação na gestão democrática do ensino público, duas observações são fundamentais: 1) o Conselho Municipal de Educação somente assumirá o protagonismo naqueles Municípios que implementarem sistema autônomo de educação, o que levaria a um bom debate sobre a discricionariedade municipal de não estabelecer sistema autônomo e, restringido a democracia em seu território,

[6] Ressalta-se que a extensão do texto e parte de sua fundamentação (Diretrizes Nacionais específicas) nos levaram a restringir essa primeira análise ao plano dos sistemas municipais de ensino.
[7] Pesquisa realizar por NARDI, REBELATTO e GAMBA (2013), por exemplo, dá conta que no Estado de Santa Catarina, especificamente na região Oeste, 100% dos 99 Municípios que possuíam sistemas municipais de educação contavam com Conselhos Municipais de Educação.
[8] Em que pese a inexistência de uma regulamentação federal, é possível estabelecer analogia com a competência do Conselho Nacional de Educação, por exemplo, ou também com os Conselhos Estaduais. De todo modo, material elaborado pelo Ministério da Educação afirma que os Conselhos Municipais de Educação possuem funções "consultiva", "propositiva", "mobilizadora", "deliberativa", "fiscalizadora" e "normativa" (BRASIL, 2004, p. 17-21).

subordinar-se ao sistema estadual; e 2) a composição do Conselho Municipal de Educação precisa ela própria ser democrática, sob pena de se dar a aparência de democrática e colegiada a um modelo de gestão que é quase totalmente controlado pelo Executivo municipal, em um verdadeiro golpe de aparência de democracia.

Já no que se refere à gestão democrática da própria escola, objeto último deste artigo, exceção feita à autonomia do já citado art. 15 da LDB[9], dois pontos específicos merecem destaque: (1) a forma de provimento do cargo de gestor (diretor) e (2) a composição e o papel dos Conselhos Escolares.

No que se refere à forma de provimento do cargo de diretor, o Plano Nacional de Educação estabeleceu a obrigatoriedade de cumprimento de dois requisitos: "critérios técnicos de mérito e desempenho" e "consulta pública à comunidade escolar".[10] De se ressaltar que desde o primeiro PNE, em 2001, já se havia disciplinado a questão nos seguintes termos: "formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares".

A legislação referente ao tema parece clara ao não apostar todas as fichas na pura e simples eleição do/a diretor/a pela comunidade escolar, visto não apenas que estabelece a limitação do critério de mérito e desempenho, como também parece não cercear de todo a autonomia do Chefe do Poder Executivo para nomear a pessoa à frente do órgão executivo da escola.

Por outro lado, igualmente é claro que não se pode admitir mais qualquer escola pública de educação básica com um gestor que pura e simplesmente tenha sido nomeado pelo Chefe do Executivo.[11]

---

[9] A densificação precisa do sentido de "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira" (art. 15 da LDB) extrapola os limites deste artigo, mas certamente é tema intimamente conexo ao da gestão democrática do ensino público e que, até onde se pesquisou, ainda não recebeu a devida atenção pela literatura jurídica especializada.

[10] Existe uma recente discussão que decorre do Art. 14, § 1º, I, da Lei do FUNDEB (Lei n° 14.113, de 25 de dezembro de 2020), que fala em "provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho" ou [não se trata da conjunção aditiva "e"] "a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho". Essa discussão foi objeto da Nota Técnica n° 9/2022/CGIME/DIRED, do INEP, e da Nota Técnica SEI n° 23439/2022/ME, do Ministério da Economia, tendo sido decidida pela Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Ocorre que, ao nosso ver, essa discussão não interfere na interpretação do PNE 2014-2023, tendo em vista que nitidamente se trata de uma diminuição de rigor em matéria de gestão democrática, por assim dizer, exclusivamente voltada à questão do financiamento da educação no contexto do Fundeb, que poderia comprometer várias escolas se o critério de participação da comunidade escolar fosse levado a sério. Trata-se, pois, de decisão política, tomada por Comissão com competência bem restrita, e que se limita ao já citado âmbito do FUNDEB.

[11] Segundo o Relatório do 4° Ciclo de Monitoramento do PNE 2014-2023, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e publicado no ano de 2022: "[...] em 2021, a eleição de diretores

Não é possível aqui aprofundar detidamente os requisitos, mas se pode fixar que a escola pública brasileira que possua um/a diretor/a que não atenda a (1) "critérios técnicos de mérito e desempenho", verificados por critérios controláveis e/ou (2) que não tenha seu processo de escolha e nomeação de alguma forma sido submetido à "consulta pública à comunidade escolar" encontra-se na ilegalidade por ofensa ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.

Já no que se refere ao Conselho Escolar (ou qualquer outro órgão com nomenclatura semelhante), há que se estabelecer de pronto uma conclusão: trata-se de o mais importante órgão decisório da escola e que se apresenta como catalisador máximo da gestão democrática da unidade escolar, razão pela qual se pode afirmar, de início, que não há gestão democrática da escola sem Conselho Escolar devidamente instituído e atuando efetiva e democraticamente a partir de uma composição igualmente democrática.

Outro ponto que precisa ser previamente esclarecido é que Conselho Escolar não se confunde com grêmio estudantil ou associação de pais e mestres (as famosas APPs). Isso porque, ao contrário destes que são associações sem poder decisório sobre a autonomia administrativa e pedagógica da escola, o Conselho Escolar é o órgão máximo da escola, aquele que congrega as mais importantes competências decisórias do universo escolar. *Mutatis mutandis*, o Conselho Escolar está para a escola como o Conselho Universitário está para a Universidade. Por isso, é preocupante que, ao monitorar o PNE 2014-2023, o INEP faça o levantamento desta forma:

> Em todo o País, houve um crescimento no percentual de escolas com orgãos colegiados intraescolares. Em 2019, início da série histórica, havia 37,6% de conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis em funcionamento nas escolas públicas brasileiras. Esse percentual cresceu 1,4 p.p. no período e em 2021 alcançou 39% dos órgãos intraescolares em funcionamento nas escolas. A seguir, esses dados foram desagregados, considerando as redes de ensino, grandes regiões e as unidades da Federação (Gráfico 4). (BRASIL, 2022, p. 399)

Percebe-se que conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de pais e mestres são colocados no mesmo plano e numericamente unidos para compor a estatística. E não bastasse o fato de o número de escolas com tais órgãos atingir em 2021 lamentáveis 39%, há

associada a critérios técnicos de mérito e desempenho ocorre em 6% das escolas públicas do País, sendo que em 2019 esse percentual foi de 6,6%, revelando pequena redução no indicador (Gráfico 1). A indicação do diretor por parte do Poder Executivo continua sendo a forma mais comum de selecionar diretores e diretoras das escolas públicas em todo o País, ocorrendo em 56,3% das escolas (Tabela 1)." (BRASIL, 2022, p. 394) Fica difícil escolher o que é pior: se passados 34 anos do advento da Constituição de 1988, ainda termos metade das escolas públicas do País geridas por gestores pura e ilegalmente nomeados pelos chefes do Executivo ou se o fato de o Brasil conseguir piorar em um indicador que já apresentava resultados pífios (passando de 6,6% para 6%). Detalhe: a meta 19 do PNE tinha prazo de dois anos, vale dizer, venceu em 2015.

um risco – bastante considerável – que parte expressiva da estatística seja composta pelos grêmios e pelas APPs, que em pese o potencial, em nada se confundem com os conselhos escolares.

No que se refere à essência democrática do Conselho Escolar, três pontos merecem destaque: (1) sua existência, (2) a composição e (3) as condições objetivas de funcionamento.

Sobre a existência, cabe inicialmente dizer o óbvio: a escola precisa de um Conselho Escolar, pois a ele competem importantes funções normativas, consultivas e deliberativas; a ele, e somente a ele, o que significa afirmar que, em escolas públicas sem conselhos escolares, alguém está usurpando competências que pertencem à comunidade escolar, o que acarreta ofensa ao princípio da gestão democrática acima densificado.[12] Por determinação legal – acima demonstrada e densificada – o Conselho Escolar, salvo na hipótese de se invocar os poderes de uma Assembleia Geral, é o órgão máximo da escola, sendo dele a competência para aprovar o projeto político-pedagógico e o regimento escolar, bem como para decidir em última instância sobre as questões mais importantes do universo escolar, o que, ressalte-se, acarreta ilegalidade e usurpação do poder nas hipóteses em que o Conselho não está estabelecido ou, se formalmente posto, não possui composição democraticamente defensável ou não atua de forma efetiva.

Sobre a composição, espera-se que dele participem os três principais segmentos da comunidade escolar: profissionais da educação, estudantes e famílias. Nos casos em que existe, o Conselho Escolar costuma ter como seu membro nato o diretor da escola, o que à evidência faz bastante sentido. Porém, no que se refere à participação dos segmentos da comunidade escolar, basicamente são dois os modos de sua organização: ou se estabelece uma representação proporcional entre cada um, ou se estabelece uma formação paritária, tendo de um lado a representação dos profissionais da educação e, de outro, estudantes e família compondo numericamente o mesmo bloco. Extrapola o objetivo geral deste artigo discutir a melhor configuração do Conselho Escolar, mas dois pontos são importantes de se ressaltar: (1) o primeiro é que não é preciso qualquer lei, estadual ou municipal para que o conselho possa ser instalado, visto que não apenas existe base normativa suficiente no plano federal, mas sobretudo pelo fato de que a própria escola, por meio de Assembleia geral e fazendo uso do Regimento

[12] Um exemplo ilustra a dimensão do problema. Como visto acima, especialmente a partir das Diretrizes Nacionais Gerais para a Educação Básica, estabeleceu-se que uma escola pública de educação básica é regida por aquilo que dizem seu projeto político-pedagógico e seu regimento escolar. A gestão democrática do ensino público passa, necessariamente, por uma escola que democraticamente tenha construído esses dois documentos. Muitas escolas públicas brasileiras possuem tais documentos, certamente em número muito maior que 39% (número de escolas com conselho, grêmio ou APP). Ocorre que ou tais documentos foram discutidos ampla e abertamente com toda a comunidade escolar em um sistema de aprovação por assembleias – o que parece pouco provável – ou os documentos são apenas *pro forma*, redigidos de forma não exatamente democrática e "vigentes" sem um devido processo de aprovação, que, por excelência, seria de incumbência do conselho escolar.

Escolar, pode estabelecê-lo; (2) o segundo é que, na existência de lei do sistema de ensino sobre o Conselho, esta deverá ser submetida a rigoroso filtro de constitucionalidade, especialmente no que se refere à composição (que precisa ser democrática) e à competência (que precisa ser condizente com a caracterização do Conselho como órgão máximo da escola).

Por fim, no que se refere às condições objetivas de funcionamento do Conselho Escolar, tem-se não apenas uma obrigatoriedade por parte dos sistemas de ensino e da própria escola em estimular a participação e promover o Conselho Escolar, chamando a atenção para sua importância e centralidade, mas igualmente a obrigação (igualmente do sistema e da escola) de criar condições para que as pessoas possam efetivamente participar das reuniões, seja no que se refere ao dia e ao horário de funcionamento, seja no que diz respeito à formação das/os conselheiras/os.

É evidente que para além dos aspectos institucionais acima desenvolvidos, a gestão democrática de uma escola pode contar com outros apoios, como reuniões das mais diversas, o uso de assembleias, seja geral, seja de setores da comunidade escolar, a democratização dos conselhos de classe e, em especial, no atingimento da função de "ensinar democracia", o estabelecimento e a concessão de protagonismo aos grêmios estudantis.

Ademais, se por um lado não se pode refutar o significativo potencial desses órgãos e instrumentos de gestão democrática no próprio "ensino da democracia", por outro, também não se pode negar que em matéria de currículo há um significativo potencial, diríamos mesmo um dever educacional, de educar para a democracia e para a cidadania, fazendo da escola *locus* privilegiado da cultura democrática, seja pelo que nela se trabalha como conteúdos curriculares, seja pelo que nela se vivencia como experiência democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciemos estas considerações finais com a advertência de Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 61):

> Um texto legal não produz efeitos sozinho. Textos concisos, com enorme carga valorativa, que em muitos casos pretendem não simplesmente estabelecer regras de conduta, mas definir um caminho a ser seguido, uma realidade a ser transformada, produzem ainda menos efeitos por si próprios. É o que acontece com boa parte dos dispositivos de uma constituição.

A determinação constitucional acerca da gestão democrática do ensino público, assim como a densificação legislativa que este artigo explicitou, situam-se na concepção da "lei como ordem materialmente determinada" (MÜLLER, 2009, p. 7), ou seja, da lei – em sentido amplo

– como um comando cogente que, no Estado democrático de direito, precisa ser obedecido, sob pena de ilegalidade. Mas a extração da (i)legalidade no que se refere à gestão democrática do ensino público, como visto, somente pode ser realizada após o processo de densificação. Foi este o objetivo primeiro deste artigo.

Antes de sintetizarmos essa densificação, há que se fazer uma advertência metodológica importante: ao contrário de outras abordagens – importantíssimas, ressalta-se –, como a de PARO (2016), o objetivo aqui não foi problematizar as dificuldades materiais de se operar uma gestão verdadeiramente democrática do ensino público, mas estabelecer as balizas que fazem com que a escola pública se situe ou não perfeitamente no espectro da legalidade. Uma escola pública, por exemplo, sem projeto político-pedagógico e regimento escolar democraticamente construídos, sem uma direção que de algum modo possua algum tipo de respaldo democrático e sem conselho escolar com competência normativa e deliberativa, certamente é uma escola marcada pelo "patrimonialismo constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação, na qual se funda a democracia." (MENDONÇA, 2001, p. 100), mas na perspectiva deste texto é, em especial, uma escola que viola a lei. E ilegalidades, especialmente as que se referem à concretização de direitos fundamentais, devem ser combatidas.

O objetivo, por óbvio, não é uma grande cruzada policial contra as escolas que à moldura não se adequem, mas sim fornecer a quem pensa e vive a educação básica pública brasileira um referencial com poder de conformação normativa, vale dizer, alguns *standards* que possam pressionar democraticamente a escola pública por mais democracia. Nesse sentido, podemos concluir, como já adiantado, que a densificação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público exige uma escola pública de educação básica que para o desempenho de sua autonomia didático-pedagógica, administrativa e de gestão financeira, conta com um/a diretor/a nomeado/a após a constatação de critérios técnicos de mérito e de desempenho e a consulta à comunidade escolar, um conselho escolar democraticamente constituído e que não apenas conte com um espaço adequado de trabalho, mas que tenha recebido adequada formação para o exercício de suas funções, bem como que tenha no grêmio estudantil e na associação de pais e mestres importantes aliados na oxigenação democrática do trabalho cotidiano, trabalho este sempre condizente com um projeto político-pedagógico e um regimento escolar democraticamente elaborados.

Como bem aponta Maria das Graças Medeiros Tavares (1990, p. 67), o conceito de gestão democrática precisa de uma noção ampla, de "forma a que contemple desde as funções de formulação de políticas, objetivos e estratégias, até as medidas para a sua concretização,

controle e avaliação". Ora, se em matéria de direitos fundamentais, a tônica é uma interpretação sempre maximizadora do âmbito de abrangência do direito, com sua limitação constituindo a exceção, e se entendemos a democracia não apenas como o regime que se assenta materialmente nos direitos fundamentais (FERRAJOLI, 2014, p. 22), mas que formalmente requer a participação política do povo no processo de tomada de decisão sobre os rumos da *pólis*, cabe ao intérprete da expressão "gestão democrática do ensino público" maximizá-la até onde possível e com respeito somente a eventual limite expressamente fixado "na forma da lei".

Em texto de 1987, antes mesmo do advento da Constituição, Vitor Paro (1987, p. 53) escreveu:

> Hoje, quando o diretor reivindica, é fácil dizer-lhe 'não'. Tornar-se-á muito mais difícil dizer 'não', entretanto, quando a reivindicação não for de uma pessoa, mas de um grupo, que represente outros grupos e que esteja instrumentalizado pela conscientização que sua própria organização propicia.

O sonho de Vitor Paro ainda está longe de ser realidade, mas como demonstrado acima, seja pela forma democrática de escolha do diretor, seja pelo protagonismo dos Conselhos Escolares, o arcabouço normativo para este vir a ser está dado.

Como escreveu Virgílio Afonso da Silva, para que normas constitucionais sejam eficazes e efetivas, é "necessário que haja aceitação, legislação, instituições, procedimentos e, em muitos casos, políticas públicas setoriais" (2021, p. 62). Como visto aqui, no que se refere à gestão democrática do ensino público, a(s) lei(s) já existe(m), as instituições são as escolas, os procedimentos e as políticas pública setoriais também em boa medida se fazem presentes. A esperança, com este texto, é que a aceitação da gestão democrática se faça realidade no cotidiano escolar e que, de alguma forma, as linhas anteriores possam contribuir nesse processo.

Referências

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 5-16, 1994. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200002. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP 1/1997. **Dispõe sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 1° de abril de 1997, Seção 1, p. 6257. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp001_97.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB 4/2010. **Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica**. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de julho de 2010a, Seção 1, p. 824. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB 7/2010. **Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos**. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de dezembro de 2010b, Seção 1, p. 34. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP 1/1997. **Dispõe sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 1° de abril de 1997, Seção 1, p. 6257. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp001_97.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. [LDB (1996)]. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. [PNE (2001)]. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. [PNE (2014)]. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: guia de consulta. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cme_guiaconsulta.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4° ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *IN*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006, p. 149-166.

DEMO, Pedro. Educação na nova constituição—qualidade e democratização. **Em Aberto**, v. 7, n. 39, 1988. Disponível em: http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2032. Acesso em: 12 out. 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constituição e Teoria da Constituição**. 7.

ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2012.

HERNANDEZ I DOBON, Francesc J.; HERZOG, Benno; MARTINS, Maurício Rebelo. La Educación y la Teoría del Reconocimiento: entrevista a Axel Honneth. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 395-406, Mar. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-623670297. Acesso em: 10 ago. 2020.

HONNETH, Axel. Educação e esfera pública democrática: um capítulo negligenciado da filosofia política. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 3, p. 544-562, 3 mar. 2014. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/16529 Acesso em: 25 mar. 2021.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 22, p. 84-108, 2001. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200007. Acesso em: 10 ago. 2022.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria estruturante do direito**. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NARDI, E. Gestão democrática do ensino público e o município. **Revista Espaço Pedagógico**, v. 24, n. 2, 14 dez. 2017. Disponível em: http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/7412. Acesso em: 17 set. 2022.

NARDI, Elton Luiz; REBELATTO, Durlei Maria Bernardon; GAMBA, Ivan Carlos. Opções político-institucionais de sistemas municipais de ensino: Para onde caminha a gestão democrática do ensino público? **Roteiro**, v. 38, n. 1, p. 169-193, 2013. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/3519/351961820009.pdf. Acesso em 12 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Adotada em Sessão Extraordinária da Assembleia Geral em 11 de setembro de 2001, em Lima, Peru. Disponível em: http://www.oas.org/pt/democratic-charter/pdf/demcharter_pt.pdf Acesso em 04 jan. 2021.

PARO, Vitor Henrique. A utopia da gestão escolar democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 60, p. 51-53, fev. 1987. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1235/1239. Acesso em 12 out. 2022.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Gestão democrática do ensino público**: como se traduz esse princípio? Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, IESAE/FGV, 1990. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9155. Acesso em: 12 out. 2022.