



A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO APÓS A LEI N° 14.644, DE 2 DE AGOSTO DE 2023

DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE LAW OF GUIDELINES AND BASES OF EDUCATION AFTER LAW N° 14,644, OF AUGUST 2, 2023

Rodrigo Mioto dos Santos¹
Marcos Leite Garcia²
Luiz Magno Pinto Bastos Júnior³

RESUMO

Este artigo analisa as principais implicações para o tema da gestão democrática do ensino público – com ênfase na educação básica – após o advento da Lei n° 14.644, de 2 de agosto de 2023, que alterou dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) acerca do tema, especialmente no que se refere aos Conselhos Escolares. Nesse sentido, após uma introdução acerca da centralidade do conceito de gestão democrática em consonância com o tema da própria democracia para compreensão da dinâmica decisória no interior das escolas de educação básica brasileiras, o artigo apresenta as principais alterações legislativas operadas na LDB com o advento da Lei n° 14.644, de 2 de agosto de 2023, para, ao final, e valendo-se do apoio de alguns nomes da teoria educacional brasileira, esmiuçar tais alterações com destaque para (1) a necessidade de ressignificação do papel e das atribuições da figura da direção escolar, e para (2) o protagonismo dos Conselhos Escolares em matéria de gestão democrática das instituições escolares de educação básica no contexto da autonomia que a lei lhes confere.

Palavras-chave: Gestão democrática; Educação básica; Autonomia escolar; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Conselhos Escolares.

ABSTRACT

This article analyzes the main implications for the theme of democratic management of public education - with emphasis on basic education - after the advent of Law No. 14,644, of August 2, 2023, which amended the provision of the National Education Guidelines and Bases Law

¹ Doutorando em Direito na Universidade do Vale do Itajaí (Univali) em regime de dupla titulação junto à Università degli Studi di Perugia (Itália). Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor dos Cursos de Direito da Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Coordenador do Projeto de Extensão Educação em Direitos Humanos (Univali, Campus Kobrasol São José). **E-mail:** rms@univali.br **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0002-7918-2796>

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. **E-mail:** mgarcia@univali.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-3299-3556>

³ Doutor e Mestre em Direito Público pela UFSC. Estágio pós-doutoral em Direitos Humanos (McGill University). Advogado, sócio do Escritório Menezes Niebuhr. Professor do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Editor-Chefe da Revista Resenha Eleitoral (TRE/SC). Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. **E-mail:** lmagno@mnadvocacia.com.br **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0001-6054-960X>



(LDB) On the subject, especially with regard to school councils. In this sense, after an introduction to the centrality of the concept of democratic management in line with the theme of democracy itself to understand the decision-making dynamics within Brazilian basic education schools, the article presents the main legislative changes operated in LDB with the advent of Law No. 14,644, of August 2, 2023, to, in the end, and using the support of some names of Brazilian educational theory, to scrutinize such changes with (1) the need to resignify the role and the attributions of Figure of the School Directorate, and for (2) the protagonism of the School Councils in Democratic Management of the School Institutions of Basic Education in the context of the autonomy that the law confers them.

Keywords: Democratic management; Basic education; School autonomy; Law guidelines and bases of national education; School advice.

INTRODUÇÃO

Em 5 de outubro de 1988, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, a “gestão democrática do ensino público” foi fixada como princípio da educação (art. 206, VI), com a ressalva de que a democracia dar-se-ia “na forma da lei”. Em 1996, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, a gestão democrática do ensino público na forma da lei ganhou seus primeiros contornos. Posteriormente, uma série de outras normas, sejam leis ordinárias como os dois Planos Nacionais de Educação, sejam Diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE), foram conferindo densidade à ideia de uma educação pública gerida democraticamente “na forma da lei”.

Ocorre que em 02 de agosto de 2023 foi publicada a Lei nº. 14.644 que, segundo sua ementa, “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”. Ocorre que a Lei não se limitou à disciplina de Conselhos Escolares e de Fóruns de Conselhos Escolares, mas também operou algumas mudanças na LDB capazes de impactar legislativamente no cotidiano da gestão democrática de redes municipais, estaduais e distrital de ensino. Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é analisar os impactos de tais alterações na forma de compreender a gestão democrática do ensino público na educação de ora em diante.

Para tal, utilizando-se de uma lógica de construção dedutiva, baseada em duas premissas e uma conclusão, o artigo se estrutura em três principais itens. O primeiro, intitulado “O mandamento constitucional da gestão democrática do ensino público”, apresenta as bases constitucionais do mandamento em uma análise ligada à própria centralidade do princípio



democrático na Carta de 1988. O segundo, nomeado “A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) antes e depois da Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023”, como decorre do próprio título, faz o comparativo entre o antes e o depois dos artigos alterados pela Lei em análise, inclusive com alguns apontamentos acerca do Projeto de Lei que desencadeou todo o processo. Por fim, no terceiro item, que recebe o título de “A gestão democrática do ensino público após a Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023: análise preliminar”, esmiúça as principais implicações trazidas pela nova Lei, não sem antes resgatar algumas outras normas que auxiliam no processo de compreensão da gestão democrática do ensino público no que concerne à educação básica.

1 O MANDAMENTO CONSTITUCIONAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

No Brasil, específica e substancialmente após a Constituição de 1988, o direito à educação torna-se um direito humano fundamental (art. 6º e arts. 205 a 211, em especial)⁴. Dentre vários outros parâmetros constitucionais, a educação pública deve obediência ao princípio da “gestão democrática do ensino público” (art. 206, VI, CF/88), que deve se dar “na forma da lei”, que obviamente pode balizar, mas em hipótese alguma inviabilizar a ideia de gestão democrática.

Esse mandamento constitucional pode ser associado a dois aspectos cruciais da noção democrática de escola que perpassa o texto constitucional de 1988: (1) por um lado, trata-se de uma perspectiva que aponta para uma relação intrínseca entre democracia e educação, e vice-versa, ou seja, para uma concepção de que é a educação o caminho privilegiado de desenvolvimento, defesa e manutenção do regime democrático, razão pela qual o próprio agir educacional deve se dar mediado pela democracia⁵; e (2) por outro, trata-se de elevar à escola pública à condição de instituição de garantia do próprio direito à educação, o que exige que se

⁴ Ainda que a educação tenha recebido menção nos textos constitucionais desde 1824 e que especialmente em 1934, sob a influência da Constituição de Weimar, tenha estabelecido a educação no rol dos direitos fundamentais, o argumento aqui é que como um direito fundamental não elitista, de acesso amplo e universal, hoje obrigatório dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, a educação como direito fundamental é fenômeno do texto constitucional de 5 de outubro de 1988.

⁵ Desenvolvemos mais detidamente este argumento em: SANTOS, Rodrigo Mioto dos; GARCIA, Marcos Leite. A densificação da gestão democrática do ensino público: o que a lei exige de uma escola pública para caracterizá-la como democrática? In: **Direitos e garantias fundamentais III** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI. Coordenadores: Marcos Leite Garcia; Nivaldo Dos Santos; Sébastien Kiwonghi Bizawu. – Florianópolis: CONPEDI, 2022, p. 307-328, em especial no item 1 (A educação na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a democracia).



a afaste do domínio da esfera política-administrativa (Poder Executivo Municipal e Estadual), ao mesmo tempo que se lhe confere a autonomia necessária para o atingimento de tal fim.⁶

A Constituição brasileira de 1988 é um texto marcadamente democrático, que não apenas fixa em seu art. 1º ser o Brasil 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). Além disso, sob um aspecto que se pode chamar de procedimental da vida democrática, 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.⁷

Essa compreensão democrática do texto constitucional de 1988 é fundamental para se entender, com Maria das Graças Medeiros Tavares, em dissertação produzida basicamente durante o momento constituinte, que no contexto de efervescência democrática do momento brasileiro de 1987-1988, o princípio educacional da gestão democrática do ensino público “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).

Partindo-se de “uma ideia guia importante na interpretação constitucional”, que é a “*da unidade da constituição*” (SILVA, 2021, p. 55), 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,

⁶ Desenvolvemos mais detidamente este argumento em: SANTOS, Rodrigo Miotto dos; GARCIA, Marcos Leite; BASTOS JR., Luiz Magno P. A escola pública como instituição de garantia do direito à educação: o caso brasileiro pós-1988. In: **Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I** [Recurso eletrônico on-line] Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Karen Beltrame Becker Fritz; Lislene Ledier Aylon. Florianópolis: CONPEDI, 2023, p. 24-41.

⁷ Sobre o potencial democrático dos Conselhos de Políticas Pública cf. CARNEIRO, 2006.



em seu art. 205, estabelece como um dos três objetivos fundamentais do processo educacional o preparo da pessoa “para o exercício da cidadania”. Ou seja, trata-se da ideia 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).

Partindo-se dessa relação, é importante ter claro a observação de Axel Honneth, para quem “[...] tampouco se pode colocar levemente em jogo o direito do estado constitucional de dotar de objetivos de formação democrática os processos educacionais por ele organizados” (2014, p. 553).

Trata-se, pois, de se 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 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LDB) ANTES E DEPOIS DA LEI Nº 14.644, DE 2 DE AGOSTO DE 2023

Após o mandamento constitucional de que a gestão do ensino público se desse democraticamente “na forma da lei” (art. 206, VI, da CF/88), passaram-se oito anos até que surgisse a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB.

Em seu art. 3º, a LDB repetira o preceito constitucional e estabelecera que, dentre outros, o ensino seria ministrado com base no princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (art. 3º, VIII, LDB) (BRASIL, 1996).

Por sua vez, o art. 14 estabeleceu o seguinte:

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)

Já o art. 15, conexo ao anterior, fixou que:

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)

E ainda que não se refira diretamente ao tema da “gestão”, cabe destacar que o art. 27, I, da LDB estabeleceu que os conteúdos curriculares da educação básica observarão, dentre outras, a seguinte diretriz: “difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática” (BRASIL, 1996).

Por fim, cabe transcrever o art. 56 da LDB, também referente ao tema da gestão democrática, mas na educação superior:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. (BRASIL, 1996)



Em que pese a referência à educação superior, como será visto adiante, tal dispositivo pode servir de apoio na compreensão da figura do Conselho Escolar, que ganha nova roupagem com a alteração legislativa objeto deste artigo e que será vista a seguir.

A Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023, segundo sua ementa, “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”, sendo que na verdade faz um pouco mais do que isso, como será visto adiante.

Tendo entrado em vigor na data de uma sua publicação, ou seja, em 3 de agosto de 2023, a Lei operou mudanças em cinco artigos da LDB (3º, 10, 11, 12 e 14). Foi, ainda, incluído na LDB o art. 90-A, segundo o qual: “Até a entrada em vigor da lei de que trata o art. 14, os Conselhos Escolares e os Fóruns dos Conselhos Escolares já instituídos continuarão a observar as normas expedidas pelos respectivos sistemas de ensino.” Antes, porém, de analisarmos cada alteração, faz-se importante, na perspectiva de uma interpretação genética (MÜLLER, 1996, p. 265-266), verificar o caminho legislativo da proposição que resultou na alteração normativa ora analisada.

A Lei nº 14.644/23 é fruto do Projeto de Lei nº 4483/2008, da Câmara dos Deputados, de autoria da Deputada Federal pelo Estado de São Paulo, Luiza Erundina. Em sua justificção, a Deputada, após fazer um rápido resgate do tema da gestão democrática desde a Constituição até o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, do MEC, afirma que: “Não obstante, faz-se necessário que esses sistemas de ensino [distrital, estaduais e municipais] disponham de legislação específica que confira efetividade ao preceito constitucional para que a participação popular não dependa de simples medidas administrativas”. Após longo período de tramitação na Câmara, o projeto restou aprovado naquela Casa em abril de 2021. Enviado ao Senado⁸, foi lá aprovado sem alterações, o que ensejou remessa à sanção presidencial, que se deu sem vetos em 2 de agosto de 2023.⁹

Vejamos, pois, cada alteração.

⁸ No Senado Federal, a proposta tramitou como Projeto de Lei nº 2201, de 2022.

⁹ A tramitação do Projeto de Lei nº 4483/2008 perante a Câmara dos Deputados pode ser acompanhada aqui: www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420230.



Inicialmente, a Lei alterou o art. 3º, VIII, da LDB, fazendo um ajuste pontual, no sentido de que é princípio da educação brasileira a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal”¹⁰

Já nos arts. 10 e 11, que tratam das atribuições de Estados e Municípios para com a educação, foram inseridos incisos (VIII e VII, respectivamente) com a seguinte redação: “instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares”. Ou seja, o que até então soava para muitos como faculdade, tornou-se obrigação legislativa.

Contudo, o art. 12, que trata não dos Estados e Municípios, mas dos próprios estabelecimentos de ensino, acrescentou que passa a ser atribuição das unidades: “instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, os Conselhos Escolares” (art. 12, XII, da LDB).

Ou seja, nos artigos 10 e 11 foram estabelecidas atribuições para os sistemas de ensino (estaduais e municipais) instituírem (aqui no sentido de aprovarem leis sobre o tema) Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares, ao passo que no art. 12 foi fixada a atribuição para as unidades escolares de instituírem (no sentido de implementar, criar, fazer funcionar) Conselhos Escolares em cada unidade.

E em que pese tais alterações apresentarem-se como importantes, a grande mudança se deu no art. 14 da LDB, e em vários aspectos, como veremos em seguida.

Em primeiro lugar, foi alterado o *caput* do artigo, que passou a estabelecer que “Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:”¹¹. Ou seja, agora, para além de um pedido genérico de “normas” sobre gestão democrática definidas pelos sistemas de ensino, a LDB passa a exigir “Lei” (em sentido formal e material) para a disciplina da matéria. Com isso, é possível dizer que nos Estados, bem como nos Municípios que adotam sistemas próprios de ensino, para além de uma Lei de Sistema e uma Lei sobre o Conselho Municipal de Educação – como regra –,

¹⁰ A redação anterior era: “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

¹¹ A redação anterior era: “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:”.



passa a ser exigida igualmente uma Lei (repitamos: em sentido formal e material) a disciplinar o tema da gestão democrática do ensino público em âmbito municipal e/ou estadual.¹²

Em segundo lugar, a Lei n.º. 14.644/23 alterou o inciso II do art. 14 da LDB, que passou a estabelecer como princípio da gestão democrática do ensino público a “participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes”¹³. Aqui é preciso destacar que, para além da definição da nomenclatura dos órgãos deliberativos das instituições (Conselhos Escolares), houve ainda a necessidade de ser criados os Fóruns dos Conselhos Escolares (ou entidade equivalente), bem como se garantir, para além da participação da comunidade escolar, também a participação da comunidade local, o que se caracteriza como inovação bastante significativa, tendo em vista que até então os Conselhos Escolares têm se apresentado como órgãos compostos exclusivamente por representantes da comunidade escolar.

A terceira mudança advinda com a nova Lei foi a inclusão do § 1º ao art. 14 da LDB. O dispositivo possui a seguinte redação:

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias:
I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares;
II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola;
III – estudantes;
IV – pais ou responsáveis;
V – membros da comunidade local. (BRASIL, 1996)

A inovação aqui refere-se não apenas ao estabelecimento do caráter deliberativo do Conselho Escolar, mas especialmente à sua composição, que não apenas exige o Diretor como membro nato, mas também representantes da comunidade escolar (em quatro segmentos) e da comunidade local. Aqui é importante esclarecer que a LDB não disciplina – como fez no parágrafo único do art. 56 naquilo que se refere aos órgãos deliberativos das Instituições de Ensino Superior – o percentual de cadeiras que serão ocupadas por cada segmento, apenas obrigou que todos os segmentos ali discriminados sejam contemplados.

Por fim, a quarta e última alteração foi a referente ao Fórum dos Conselhos Escolares (que pode ter nome similar, ainda que seja preferível, para fins de melhor compreensão geral,

¹² Esta interpretação pode ser reforçada com a argumentação constante da própria justificação do Projeto de Lei que deu origem à alteração legislativa ora debatida: “[...] faz-se necessário que esses sistemas de ensino [distrital, estaduais e municipais] disponham de **legislação específica** que confira efetividade ao preceito constitucional para que a participação popular não dependa de simples medidas administrativas” (destacou-se).

¹³ A redação anterior era: “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.



a adoção desta nomenclatura). Com efeito, foram inseridos no art. 14 da LDB os §§ 2º e 3º, com as seguintes redações:

§ 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios:

- I – democratização da gestão;
- II – democratização do acesso e permanência;
- III – qualidade social da educação. (BRASIL, 1996)

§ 3º O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de:

- I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino;
- II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares. (BRASIL, 1996)

Ou seja, para além de estabelecer a obrigatoriedade dos Conselhos Escolares, a LDB ainda passa a exigir o Fórum dos Conselhos Escolares, definido pela Lei como “um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação” (BRASIL, 1996). Trata-se de uma instância colegiada formada por 2 (dois) representantes do “órgão responsável pelo sistema de ensino” e por 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar com atuação dentro da circunscrição do Fórum.

Essas, pois, as importantes alterações operadas pela Lei n° 14.644, de 2 de agosto de 2023 e que, em que pese o estabelecimento natural de um prazo (infelizmente não definido) para que os sistemas de ensino façam as adequações legislativas e administrativas devidas, trarão muito em breve implicações importantes no tema da gestão democrática do ensino público brasileiro. Essas implicações serão objeto da próxima seção.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO APÓS A LEI N° 14.644, DE 2 DE AGOSTO DE 2023: ANÁLISE PRELIMINAR

3.1 Antes do protagonismo do Conselho Escolar, a revisão do “fetichismo da direção”

A escola pública brasileira, na configuração institucional que será adiante demonstrada e que se desenvolveu pós-1988, não é uma simples unidade administrativa de governo sob agenda do Executivo municipal, estadual, distrital ou federal. A escola pública de educação básica é uma unidade dotada de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira,



conforme o art. 15 da LDB. Trata-se de um mandamento legal que a eleva – guardadas as devidas diferenciações –, nas suas relações com o Executivo municipal, estadual, distrital ou federal, a *status* semelhante ao das universidades públicas nas relações com os Poderes Executivos que as mantêm.

É preciso, nesse contexto, revisar o “fetiche da direção”, consubstanciado na ideia de que a direção é o órgão mais importante da escola pública e o que, de fato e de direito, a gerencia. Se em qualquer universidade pública, ao se perguntar sobre o órgão que naquele espaço dá as cartas, a resposta será o Conselho Universitário, não há motivos legais para não se invocar o Conselho Escolar no âmbito da educação básica. Se nos termos do art. 14 da LDB o Conselho Escolar é o “órgão deliberativo” da escola pública, e nos termos do art. 56 da mesma lei os Conselhos Superiores das unidades são seus “órgãos deliberativos”, sendo ambos os espaços *locus* de exercício da gestão democrática do ensino público “na forma da lei”, não há razões de fundo para diferenciar tão expressivamente os dois espaços.

Nesse sentido não se justifica, pois, juridicamente, a afirmação de Vitor Henrique Paro segundo a qual “o diretor é aquele que ocupa a mais alta hierarquia de poder na instituição” (2015, p. 38). E não se justifica porque, por um lado, a mais alta hierarquia dentro de uma escola é dada pela Lei, no sentido mais amplo possível – desde a Constituição até o Projeto Político-Pedagógico e o Regimento Escolar –; por outro, há que se ter claro que as mais fundamentais decisões escolares, tanto política, quanto pedagogicamente, são de competência do Conselho Escolar de cada instituição, seu órgão deliberativo por excelência.

Há de se concordar, sim, com a análise de Vitor Henrique Paro segundo a qual “se o administrativo é a boa mediação para a realização do fim, e se o fim é o aluno educado, não há nada mais administrativo do que o próprio pedagógico, ou seja, o processo de educá-lo” (2015, p. 25). A administração escolar – em boa medida responsabilidade da Direção – deve, sim, ter sempre em mira a atividade-fim da instituição escolar: alunas e alunos usufruindo de uma educação de qualidade. Isso, porém, em nada significa que as decisões políticas e pedagógicas, que são condição *sine qua non* do atingimento daquele fim, são da alçada – somente ou exclusivamente – da Direção. Mais uma vez, pois, divergimos em parte da análise (ou do tom) de Vitor Henrique Paro, segundo o qual:

Pode até acontecer de os estabelecimentos de ensino comportarem em sua organização conselhos de escola ou outras instituições auxiliares da gestão – com atribuições deliberativas ou não –, mas quem responde, em última instância, pelo



cumprimento das leis do ensino e pela ordem no âmbito da escola (ou seja, pelo funcionamento da empresa escolar) é o diretor. (2015, p. 41-42)

E afirmamos em parte porque não se desconhece que a Direção é a responsável pelo bom funcionamento administrativo da instituição escolar, e que, por isso, possui atribuições, tanto administrativas, quanto pedagógicas, que caso descumpridas ou executadas irregularmente, abrirão margem à responsabilização de quem pelo órgão responde. Contudo, o fato de ser a Direção o órgão escolar que responderá por algumas incumbências – como a do art. 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁴ –, não o coloca acima do Conselho Escolar, pois a função deliberativa que se conecta às autonomias escolares é incumbência deste órgão, e não daquele.

Nesse sentido, também discordamos da análise de Vitor Henrique Paro, segundo o qual “[...] não deixa de ser procedente a importância dada ao diretor pela população de modo geral, porque é ele que, de acordo com a lei, responde, em última instância, pelo bom funcionamento da escola” (PARO, 2015, p. 20-21). Ainda que a Direção, insista-se, tenha a importância aqui exposta, e pelo professor Vitor Paro tão bem abordada em suas obras (2012, 2015, 2016), a importância dada à Direção “pela população de modo geral”, nos parece, decorre muito mais da baixa densidade democrática que caracteriza a sociedade brasileira – que precisa de alguém que resolva tais ou quais problemas –, bem como do total desconhecimento da comunidade, inclusive a escolar, sobre o papel, o lugar e a centralidade do Conselho Escolar como órgão colegiado deliberativo com verdadeiro poder de agenda sobre a escola.

Nesse sentido, inclusive, o pensamento do próprio professor Vitor Henrique Paro ao reconhecer – em trecho sobre a coordenação do trabalho administrativo e pedagógico da escola – que ela “[...] pode também ser realizada coletivamente – em especial por aqueles mesmos que emprestam seu esforço para a realização dos objetivos da empresa –, quer diretamente, quer por meio de conselhos e representantes” (2015, p. 35).

A seguir, defendemos que não é caso de mero poder, mas sim de dever legal, condição de possibilidade da validade jurídico-formal dos atos decisórios mais importantes da escola.

3.2 O protagonismo do Conselho Escolar

¹⁴ “Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I - maus-tratos envolvendo seus alunos; II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III - elevados níveis de repetência.” (BRASIL, 1990).



A gestão democrática do ensino público, em vários dispositivos legais, sempre exigiu democracia, que por sua vez apenas tende a se realizar no contexto de órgãos colegiados¹⁵, daí o protagonismo do Conselho Escolar segundo a Lei n°. 14.644/23.

Nos termos do agora reformulado art. 14 da LDB, o Conselho Escolar é órgão deliberativo da escola de educação básica (§1º). Já segundo material elaborado pelo Ministério da Educação, as funções deliberativas dos Conselhos Escolares se fazem presentes quando tais órgãos:

[...] decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção as ações a serem desenvolvidas. Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo ou financeiro (MEC, 2004, p. 41).

E não há reparo a fazer a essa citação, pois, de fato, compete ao Conselho Escolar deliberar e, portanto, decidir sobre o Projeto Político-Pedagógico e sobre o Regimento Escolar, que como documentos regentes da vida escolar, precisam passar por processo(s) de aprovação. Eis o motivo, por exemplo, pelo qual o art. 45 das Diretrizes Nacionais Gerais para a Educação Básica estabelece que o regimento escolar deva ser “aprovado pela comunidade escolar” (BRASIL, 2010), o que permitiria, sim, a utilização de um método assemblear de aprovação, com votações específicas dos segmentos representantes da comunidade, mas que à evidência não deixa de permitir que o Conselho Escolar, como órgão deliberativo representante da própria comunidade escolar o faça.

A gestão democrática exercida com o papel fundamental e indispensável do Conselho Escolar vincula-se à autonomia da própria escola, razão pela qual o § 1º do art. 43 das Diretrizes Nacionais Gerais para a Educação Básica estabelece que:

A autonomia da instituição educacional baseia-se na busca de sua identidade, que se expressa na construção de seu projeto pedagógico e do seu regimento escolar, enquanto manifestação de seu ideal de educação e que permite uma nova e democrática ordenação pedagógica das relações escolares (BRASIL, 2010).

¹⁵ Evidentemente são várias as formas de se operacionalizar uma gestão democrática, principalmente no âmbito escolar, onde o número relativamente pequeno dos membros da comunidade, permite a atuação por meio de assembleias. Porém, seja considerando a dinâmica de funcionamento da escola, seja considerando a quantidade de decisões que precisam ser tomadas de forma constante e contínua, os órgãos colegiados representativos tendem a ocupar um lugar de destaque nesse contexto.



O que se mostra importante de destacar é que, para além de um órgão com uma posição política e pedagógica das mais importantes dentro da instituição, o Conselho Escolar é o órgão de validação jurídico-formal dos atos de gestão democrática da escola. É por isso que as Diretrizes Nacionais Gerais para a Educação em Direitos Humanos estabelecem no § 2º do art. 54 que:

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, 2010)

Não se desconhece que são vários os elementos que dificultam seja a própria institucionalização, seja o funcionamento democraticamente adequados dos Conselhos Escolares¹⁶, mas este é um problema posterior e para outro momento. O foco aqui foi demonstrar que não apenas, mas especialmente após o advento da Lei nº. 14.644/2023, o Conselho Escolar definitivamente assume o lugar de protagonismo da gestão democrática da escola na qualidade de órgão deliberativo composto democraticamente e com representação da comunidade escolar e local, responsável último pela validação jurídico-formal das decisões a cargo da escola no contexto de sua autonomia administrativa, pedagógica e de gestão de recursos financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto de um artigo que visa realizar uma análise preliminar acerca de uma alteração legislativa, é sempre importante retomar 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 referente à 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

¹⁶ Sobre o tema, uma importante referência é a obra “Conselho Escolar e Diversidade: por uma escola mais democrática”, organizada por Maria Cecília Luiz e Renata Maria Moschen Nascente.



pena de ilegalidade. Mas é importante frisar que a extração da (i)legalidade no que se refere à gestão democrática do ensino público, aqui especificamente relacionada à figura do Conselho Escolar, somente pode ser realizada após um processo mais minucioso de densificação do sentido dos dispositivos envolvidos.

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 a partir do Conselho Escolar, mas estabelecer as balizas que fazem com que a escola pública se situe ou não perfeitamente no espectro da legalidade quando o assunto é o referido órgão.

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, há de se concluir que dentre as inovações trazidas pela Lei n.º. 14.644, de 02 de agosto de 2023, três pontos merecem destaque. Dois foram aqui apenas abordados, que são a necessidade de Leis específicas em cada sistema de ensino para tratar do tema da gestão democrática e a obrigatoriedade de que esses mesmos sistemas criem Fórum dos Conselhos Escolares, como órgãos de articulação, crítica e avaliação da gestão democrática do ensino público em uma perspectiva que extrapole os limites da escola. O terceiro, que se refere ao protagonismo do Conselho Escolar na gestão democrática da escola pública de educação básica no contexto de sua autonomia, foi o foco maior deste escrito.

Com efeito, ao mesmo tempo que se deve conceder protagonismo e atribuições efetivamente decisórias ao Conselho Escolar, deve-se paralelamente desfeticizar a figura da



Direção Escolar, que mantendo a sua importância como órgão executivo da unidade, não pode substituir o Conselho Escolar e decidir dentro da alçada de competência daquele órgão. E não o pode fazer sob pena de ilegalidade.

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 realizada pelo Conselho Escolar, a lei já existe. 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/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. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **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 ago. 2023.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília-DF. 2004. Disponível em: portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: 7 set. 2023.

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.

LUIZ, Maria Cecília Luiz; NASCENTE, Renata Maria Moschen (orgs). **Conselho Escolar e Diversidade**: por uma escola mais democrática. São Carlos; EdUFSCAR, 2013.

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. 2023.

MÜLLER, Friedrich. **Discours de la Méthode Juridique**. Paris: Press Universitaires de France, 1996.

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.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [2001]. **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: 4 jan. 2021.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

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

SANTOS, Rodrigo Mioto dos; GARCIA, Marcos Leite. A densificação da gestão democrática do ensino público: o que a lei exige de uma escola pública para caracterizá-la como democrática? *In: Direitos e garantias fundamentais III* [Recurso eletrônico on-line]. Coordenadores: Marcos Leite Garcia; Nivaldo Dos Santos; Sébastien Kiwonghi Bizawu. – Florianópolis: CONPEDI, 2022, p. 307-328. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/xs4bcz0/ow6S8oyqr9Y9UGaG.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

SANTOS, Rodrigo Mioto dos; GARCIA, Marcos Leite; BASTOS JR., Luiz Magno P. A escola pública como instituição de garantia do direito à educação: o caso brasileiro pós-1988. *In: Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I* [Recurso eletrônico on-line] Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Karen Beltrame Becker Fritz; Lislene Ledier Aylon. – Florianópolis: CONPEDI, 2023, p. 24-41. Disponível em:





<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/7vq45e5m/MvFvq40m544wx1XD.pdf>.
Acesso em: 10 dez. 2023.

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.

