

## INFORMAÇÃO TÉCNICA Nº 07/2020

**ASSUNTO:** A efetivação da gestão democrática no ambiente escolar, nos termos definidos pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

O Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação - CEDUC, no desempenho de suas funções e respeitada a independência funcional dos Membros da Instituição, **resolve** emitir a presente **Informação Técnica** acerca da eventual atuação dos doutos Promotores de Justiça com atribuição na área de defesa da educação no tocante à efetivação da gestão democrática no ambiente escolar, nos termos definidos pela Constituição Federal, pela Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -LDBEN) e pela Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE).

### 1. A Gestão Democrática e o Papel dos Órgãos Colegiados

A Constituição Federal, pacto político basilar do Estado Brasileiro e fundamento de validade das demais normas jurídicas, consagra a educação como um direito social essencial, pertencente a todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade,

visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (arts. 6º e 205, da CF).

Nessa linha, a Carta Magna estabelece os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado, dentre os quais se destaca a **gestão democrática** do ensino público, **na forma da lei** (art. 206, VI, da CF/88).

Assim, atendendo à diretriz constitucional, a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN) dispõe que **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 princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do **projeto pedagógico da escola, e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes** (art.14, incisos I e II, da LDBEN).

Na esteira da norma excelsa, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), define, no seu artigo 9º, 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, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.**

Com o PNE, restaram previstas várias Metas, dentre as quais a de número 19, que incumbe ao Poder Público o dever de 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.**

Nesse contexto, impende observar que a gestão do ensino no Brasil, desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, passa por um processo de democratização, de maneira que se busca a participação da comunidade

escolar na concepção, na execução, no controle e na avaliação dos processos administrativos e pedagógicos.

Assim, é fundamental que o processo educativo seja um espaço para o exercício da cidadania, de modo que a democratização da educação se efetive e desenvolva a partir da promoção de um trabalho coletivo nos sistemas de ensino, pois, para o enfrentamento dos desafios escolares multicausais, são necessários diagnósticos e intervenções sistêmicas.

Nesse diapasão, temos os órgãos colegiados, como o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais de Educação, o Fórum Estadual e os Fóruns Municipais<sup>1</sup> de Educação, como espaços de participação da sociedade na formulação e no acompanhamento da política educacional, especialmente quanto aos respectivos planos de educação.

No âmbito da escola, temos o Conselho Escolar, a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil, que buscam garantir a prática da participação da comunidade nas escolas, a descentralização do poder e a busca por uma educação de qualidade, promovendo um trabalho coletivo na construção da cidadania e a efetivação do processo democrático. Registre-se que esse entendimento foi esboçado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no documento intitulado “Manual Prático da Gestão Democrática do Ensino e das Escolas”:

A gestão democrática nas escolas está diretamente relacionada com a aprendizagem dos alunos. Entre outros estudos, é o que aponta a pesquisa "Aprova Brasil - o direito de aprender", segundo a qual a gestão democrática desponta como um dos cinco fatores mais importantes para a garantia da aprendizagem dos alunos. Ademais, estudos comprovam que quanto mais a escola tem uma gestão efetivamente democrática, com o apoio e a intervenção dos familiares, alunos e comunidade, mais adequadamente, e com sucesso, os problemas complexos que surgem na escola são enfrentados.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/MateriasdeDivulgacaoFME/FolderFMEA3.pdf>. Acessado em 18/09/2020.

Desse modo, verifica-se que os órgãos colegiados se constituem em mecanismos de gestão acadêmica, formados com o escopo de subsidiar a tomada de decisões nos estabelecimentos de ensino, através da participação interativa dos familiares, da escola, da comunidade e dos agentes da sociedade civil.

## 2. O Papel do Ministério Público no âmbito do Projeto Saber Melhor

A Constituição Federal define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, **do regime democrático** e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF).

Essa definição reflete a especial relevância do Órgão Ministerial como instituição estruturante do Estado Democrático de Direito, ao tempo em que evidencia o seu papel basilar de sustentação do fundamento da cidadania.

Por outro lado, os Conselhos Sociais, no âmbito escolar, são instrumentos para a efetivação da democracia deliberativa e participativa, de modo que compete ao Ministério Público resguardar a sua existência e o seu funcionamento. Ressalte-se, contudo, a expressa vedação para o Órgão Ministerial exercer funções deliberativas (adotar, aprovar ou referendar quaisquer medidas) ou consultivas (art. 129, inciso IX, da CF) nas reuniões promovidas por esses órgãos colegiados.

O Projeto Saber Melhor surge desse contexto legislativo de defesa do regime democrático e se estrutura através da parceria entre o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), com vistas ao fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, por meio da ampla divulgação e apoio ao seu papel normatizador, fiscalizador, deliberativo, consultivo, mobilizador e social, cujo objetivo principal é a defesa do Direito à Educação, materializado

nas políticas públicas implementadas pelos Municípios, especialmente aquelas definidas nos respectivos Planos de Educação.

Dessa parceria, resultou a elaboração da [Nota Técnica Conjunta nº 01/2018](#), bem como produzida a [Informação Técnica nº 22/2019](#) pelo CEDUC, que dizem respeito ao fortalecimento dos Conselhos Municipais.

Com efeito, o Projeto Saber Melhor contribui para o fortalecimento do vínculo entre o *Parquet*, a sociedade e os Conselhos Municipais, com vistas à melhoria da qualidade da educação e o fortalecimento do sistema municipal, na perspectiva de consolidação da gestão democrática da educação.

### 3. A Gestão Democrática no Âmbito Escolar

Para a efetivação da gestão democrática no âmbito da escola, o Conselho Escolar, enquanto espaço de discussão de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, mobilizador e pedagógico, deve contar com a participação de representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar e local, e de representação da comunidade educativa.

Nesse passo, para que os conselhos escolares tenham o protagonismo que lhes cabem na efetivação da democratização das escolas, é necessária **ampla participação social**, materializando-se em espaços para discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais. Sobre o assunto, cumpre trazer à baila o entendimento exposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no documento intitulado “Manual Prático da Gestão Democrática do ensino e das escolas”:

São atribuições dos Conselhos Escolares deliberar, no âmbito da escola, sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, analisar as ações a serem empreendidas e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Portanto, o Conselho Escolar tem a função de opinar e decidir sobre questões

relacionadas com a qualidade da escola e do ensino. Ele é o órgão consultivo, deliberativo e de mobilização mais importante do processo de gestão democrática da escola.

Outrossim, no que toca à escolha dos diretores das escolas públicas, pelo princípio da gestão democrática e de acordo com Plano Nacional de Educação, deverá observar mérito, desempenho e consulta à comunidade escolar (Meta 19.1). Sobre o tema, vale a transcrição literal do documento intitulado “Reorganização do Ano Letivo”, da lavra do Fórum Estadual de Educação da Bahia:

Regulamentação da nomeação dos diretores das escolas no âmbito do Estado, por meio de pronunciamento do CEE-BA, estabelecendo critérios técnicos de mérito e desempenho, assim como a participação da comunidade escolar, com base em plano de gestão construído coletivamente, ressaltando o indispensável o papel de liderança dos dirigentes escolares e a necessidade de que constituam fóruns de dirigentes apoiados pelo poder público nas demandas de gestão da escola, de organização política bem como da própria formação permanente.

A título exemplificativo, o Decreto Estadual nº 16.385/2015, que dispõe sobre os critérios e procedimentos do processo seletivo interno a ser realizado pela unidade escolar, requisitos para o preenchimento dos cargos de Diretor e Vice-Diretor das unidades escolares estaduais, conforme disposto no art. 18 da Lei nº 8.261, de 29 de maio de 2002 - Estatuto do Magistério, e dá outras providências, prevê a observância do mérito, desempenho e estímulo à participação da comunidade escolar como requisitos para o preenchimento dos cargos de Diretor e Vice-Diretor das instituições de ensino:

Art. 1º - A investidura nos cargos de Diretor e Vice-Diretor do Magistério Público do Ensino Fundamental, Ensino Médio e da Educação Profissional das unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino dar-se-á por nomeação do Secretário da Educação, **mediante processo seletivo realizado pela respectiva unidade escolar, após certificação dos candidatos aprovados na avaliação de conhecimento em gestão escolar.**

§ 1º - A avaliação de conhecimento de que trata o *caput* deste artigo, **visa aferir as competências e habilidades em gestão escolar nos aspectos administrativo,**

**pedagógico e financeiro** e será promovida conforme edital específico a ser expedido pela Secretaria da Educação.

§ 2º - O processo seletivo tem como diretriz o **estímulo à participação da comunidade escolar**, nos termos deste Decreto, e será realizado nas unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino, em período e calendário a serem definidos pela Secretaria da Educação.

§ 3º - A avaliação de conhecimento em gestão escolar a que se refere o *caput* deste artigo deverá ser realizada, obrigatória e previamente, a cada processo seletivo interno. **(grifos nossos)**.

Quanto à formação do candidato ao cargo de Diretor Escolar, é necessário observar o que dispõe o art. 64 da LDBEN, *in verbis*:

**A formação de profissionais de educação para administração**, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, **será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação**, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Há que se registrar, contudo, que, no Sistema Brasileiro, são duas as formas de investidura em cargos públicos, quais sejam, concurso público e nomeação para cargo em comissão, consoante se depreende do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo prover os cargos públicos, sejam em comissão ou efetivos, que se estruturam na esfera do Poder que dirige, conforme art. 84, XXV, da Constituição Federal, aplicável, pelo princípio da simetria, também no âmbito Estadual e Municipal.

Todavia, com o fito de harmonizar a disciplina do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) com os ditames constitucionais, entende-se que a Meta nº 19, ao estabelecer a consulta pública à comunidade escolar, traça uma diretriz para a realização de uma gestão democrática.

Dessa forma, não há mais espaço para uma gestão escolar burocrática, pois os desafios multifacetados a serem enfrentados demandam o diálogo amplo entre todos os agentes da educação, possibilitando uma visão crítica da realidade e soluções consentâneas com a formação do indivíduo, tendo o **Projeto Político Pedagógico (PPP)** como um instrumento que permite o desenvolvimento da gestão democrática e o exercício da sua autonomia pedagógica, fincado no objetivo principal que é oferecer uma educação de qualidade para todos, conforme prevê a Resolução CEE nº 26, de 13/05/2016, com as alterações da Resolução CEE nº 82 de 22/08/2016:

Art. 19 - O Projeto Político Pedagógico - PPP é um instrumento de exercício da autonomia pedagógica e de gestão da instituição de ensino, observados os parâmetros norteadores da mantenedora, e representa um dos meios de viabilizar uma educação de qualidade.

§1º - Cabe à instituição, considerada a sua identidade e a de seus sujeitos, articular a formulação com os planos de educação - nacional, estadual, municipal - o contexto em que a escola se situa, as necessidades locais e as de seus estudantes, conforme normas educacionais vigentes.

§2º - As questões de gênero, etnia e diversidade cultural que compõem as ações educativas, a organização e a gestão curricular são componentes integrantes do PPP.

Outro instrumento essencial para o desenvolvimento da gestão democrática no âmbito da escola é o **Regimento Escolar**, que é um documento administrativo e normativo, fundamentado na proposta pedagógica da escola e que deve ser organizado obedecendo a:

(...) princípios e normas constitucionais que regem a Educação, a legislação infraconstitucional vigente, especialmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei nº 8.078/90 - Código de Defesa e Proteção do Consumidor, as diretrizes curriculares nacionais e estaduais e a presente Resolução. (Art.15 da Resolução CEE Nº 26 de 13/05/2016, com as alterações da Resolução CEE Nº 82 de 22/08/2016).



O regimento escolar norteia todo o processo acadêmico (a gestão, as relações as relações entre os participantes do processo), organizando o ensino e a aprendizagem, e refletindo as características que constituem sua identidade (art. 16 da Resolução CEE Nº 26, de 13/05/2016, com as alterações da Resolução CEE Nº 82, de 22/08/2016).

Ante o exposto e considerando a importância da efetivação da gestão democrática para garantia do padrão de qualidade do ensino (art. 206, VII, da Constituição Federal), esta Coordenação vem sugerir aos doutos Promotores de Justiça com atribuição na área de defesa da educação que examinem a necessidade/possibilidade de instaurarem **Procedimento Administrativo adequado**, com o manejo das seguintes diligências preliminares, observando a necessidade de ajustes de acordo com as especificidades das demandas no contexto de atuação das respectivas Promotorias de Justiça, sem embargo de outras que considerarem necessárias:

01. Expedição de ofícios ao(à) **Secretário(a) Municipal de Educação** e/ou ao(à) **Prefeito(a)**, solicitando que informe:

- a) Quais iniciativas estão sendo adotadas para o fortalecimento da gestão democrática no âmbito escolar;
- b) Se todas as escolas da rede municipal de ensino possuem Conselho Escolar. Em caso negativo, que informe quais são as ações em desenvolvimento para a sua implementação;
- c) Sobre a garantia da presença mínima de um Coordenador Pedagógico em cada escola;
- d) Sobre as iniciativas para a regulamentação da nomeação dos diretores de escola, estabelecendo critérios técnicos de mérito e desempenho, assim como a participação da comunidade escolar, com base em plano de gestão construído coletivamente;

e) Se o Município possui o Fórum Municipal de Educação, conforme a meta 19, estratégia 19.3, do Plano Nacional de Educação, assim como Conselho Municipal de Educação, conforme prevê a Constituição, a LDBEN e o PNE. Em caso negativo, que informe quais são as ações em desenvolvimento para a sua implementação;

f) Se tem orientado as escolas a manterem seus respectivos Projetos Políticos Pedagógicos e Regimentos Escolares atualizados e revisados de acordo com as necessidades pedagógicas e com os princípios da gestão democrática.

02. Expedição de ofício ao(à) **Coordenador(a) do Núcleo Territorial de Educação**, solicitando que informe:

a) Quais iniciativas estão sendo adotadas para o fortalecimento da gestão democrática no âmbito escolar;

b) Se todas as escolas da rede estadual de ensino, no seu território, possuem Conselho Escolar. Em caso negativo, que informe quais são as ações em desenvolvimento para a sua implementação;

c) Sobre a garantia da presença mínima de um Coordenador Pedagógico em cada escola;

d) Se tem orientado as escolas a manterem seus respectivos Projetos Políticos Pedagógicos e Regimentos Escolares atualizados e revisados de acordo com as necessidades pedagógicas e com o princípio da gestão democrática.

03. Expedição de ofício ao(à) **Presidente do Conselho Estadual de Educação**, a fim de que se manifeste sobre a efetivação da gestão democrática no âmbito das escolas estaduais, apontando os avanços e as dificuldades, inclusive considerando o monitoramento do Plano Estadual de Educação e o contexto do retorno às aulas presenciais.

04. Expedição de ofício ao(à) **Presidente do Conselho Municipal de Educação**, a fim de que se manifeste sobre a efetivação da gestão democrática no âmbito das escolas municipais, apontando os avanços e dificuldades, inclusive considerando o monitoramento do Plano Municipal de Educação e o contexto do retorno às aulas presenciais.

Por derradeiro, disponibiliza-se, em anexo, **minuta de Portaria para instauração de Procedimento Administrativo**, que poderá ser mais bem adaptada à realidade, a partir dos elementos que venham a ser colhidos; bem como o documento intitulado “Reorganização do Ano Letivo”, da lavra do Fórum Estadual de Educação da Bahia e o documento intitulado “Manual Prático da Gestão Democrática do ensino e das escolas” exarado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

No mais, este Centro de Apoio põe-se à disposição para oferecimento de outras orientações que, porventura, venham a ser solicitadas.

Salvador, 23 de setembro de 2020.



**Adalvo Nunes Dourado Júnior**  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CEDUC