HORIZONTES
Revista de Educação
UFGD editora | FAED Faculdade de Educação | UFGD Universidade Federal da Grande Dourados

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA E A META 19 DO PNE: ANÁLISE DAS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS NAS REDES DE ENSINO ENTRE 2019 E 2023

DEMOCRATIC MANAGEMENT IN BASIC EDUCATION AND PNE GOAL 19: ANALYSIS OF INSTITUTIONAL CONDITIONS IN EDUCATION NETWORKS BETWEEN 2019 AND 2023

João Ferreira de Oliveira[1]

Luciano Abrão Hizim[2]

Resumo:
O Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) estabeleceu a meta 19 para tratar das condições para a gestão democrática da educação nas escolas públicas da educação básica. Nessa direção, este estudo visa apresentar dados e informações sobre as condições estruturais e normativas das instituições de ensino para o desenvolvimento da gestão democrática, com base nos microdados do Censo Escolar. Foram considerados indicadores relativos à existência de órgãos colegiados, do projeto político pedagógico e das formas de acesso ao cargo de diretor escolar entre 2019 e 2023. Os resultados revelam que parte das redes estaduais e municipais ainda não estruturaram mecanismos efetivos de participação da comunidade escolar, tampouco garantiram a escolha democrática de seus gestores. Em contrapartida, a rede federal, apresenta as melhores condições para assegurar a gestão escolar.

Palavras Chaves: Gestão democrática. Educação básica. Censo Escolar. Participação da comunidade escolar.

Abstract:
The Plano Nacional de Educação – PNE (2014–2024) established Goal 19 to address the conditions necessary for the democratic management of public basic education schools. In this regard, this study aims to present data and information on the structural and normative conditions of educational institutions for the development of democratic management, based on microdata from the Censo Escolar. Indicators related to the existence of collegiate bodies, the political-pedagogical project, and the forms of access to the position of school principal between 2019 and 2023 were considered. The results reveal that part of the state and municipal networks have not yet structured effective mechanisms for the participation of the school community, nor have they ensured the democratic selection of their managers. In contrast, the federal network presents the best conditions for ensuring democratic school management.

Keywords: Democratic management. Basic education. School Census. School community participation.

[1] Doutor e pós-doutor em educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B. E-mail: joao_ferreira_oliveira@ufg.br
[2] Mestre em Educação pela PUC de Goiás e Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisador Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). E-mail: lucianohizim@gmail.com

Introdução[3]:

Nos últimos anos, intelectuais, políticos e cidadãos que tiveram experiências com governos autoritários, ou que estudam essa temática, têm demonstrado preocupação com discursos e práticas de governos nos Estados Nacionais se afastando da cultura democrática, aproximando-se do autoritarismo e do descumprimento dos pactos em favor dos direitos humanos e sociais. Não por acaso, uma das referências sobre essa situação é o livro *Como as democracias morrem*, de Levitsky e Ziblatt (2018), que discute como a deturpação das liberdades e o avanço do extremismo de direita em diversos países têm minado as relações democráticas.

No caso do Brasil, que vivenciou uma ditadura autoritária e violenta entre 1964 e 1985, a discussão e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) normatizaram uma série de mecanismos de garantia das liberdades e dos direitos individuais, além de reafirmarem o dever do Estado em desenvolver políticas sociais e assegurar o exercício da democracia representativa, por meio do voto, e da democracia participativa, por meio dos conselhos sociais. De forma preliminar ao processo constituinte, na transição na Ditadura (1964-1985) para a Nova República, em algumas unidades da federação governadas pela oposição ao regime ditatorial, foram desenvolvidas ações no campo da educação para contrapor a cultura autoritária e o projeto de ensino tecnicista, como se pode constatar nos estudos de Dourado ((1990) e Frigotto (2006).

Especificamente na área da educação, a CF/1988 estabeleceu o princípio da gestão democrática, que orienta demais leis e normas de diretrizes e organização dos sistemas de ensino. Florestan Fernandes, juntamente com outros parlamentares alinhados às entidades de defesa da escola pública – reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – atuou diretamente como constituinte na proposição e aprovação do inciso VI do art. 206 da CF/1988, que institui a gestão democrática da educação pública como princípio fundamental (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Lei nº 9.394/1996, regulamentou os princípios constitucionais da educação pública, reafirmando a gestão democrática como um dos eixos fundamentais para a organização da educação nacional. O art. 3º da LDB reafirma o princípio da gestão democrática das instituições públicas. A norma também determina, por meio do art. 14, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a da comunidade escolar em conselhos escolares ou órgãos

[3] Parte deste estudo é derivado da tese de Hizim (2025), defendida em 20 de março de 2025. Como apoio à produção deste texto, utilizamos o ChatGPT na revisão ortográfica, na reformulação de parágrafos longos e na verificação das referências bibliográficas segundo a ABNT NBR 6023. Também utilizamos o ChatGPT para conferência de cálculos de tabelas e para a seleção da melhor opção de gráficos relativos às estatísticas educacionais utilizadas neste estudo.

representativos (Brasil, 1996).

Posteriormente, o PNE (2014-2024), estabelecido pela Lei nº 13.005/2014, avançou na proposição da gestão democrática ao definir metas e estratégias específicas voltadas à ampliação e ao fortalecimento dos processos participativos no ambiente escolar. A Meta 19 do PNE, em especial, orienta a garantia da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, além da consulta à comunidade escolar nos processos de gestão das escolas. Tal orientação foi fruto de intensos debates e mobilizações no âmbito do Fórum Nacional de Educação, que durante o processo de construção do PNE, atuou como espaço institucional de diálogo entre governo e sociedade civil – em especial por meio de entidades de defesa da escola pública – buscando assegurar que a educação pública se organizasse sob princípios democráticos, inclusivos e transparentes.

A Meta 19 do PNE (2014-2024) estabelece a promoção da gestão democrática da educação pública, em conformidade com a CF/1988 e a LDB/1996, buscando assegurar a participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios, tanto em relação ao projeto político-pedagógico das instituições quanto à escolha de seus dirigentes. Apesar do Plano não orientar a institucionalização de eleições ou eleições precedidas de processos seletivos de qualificação, como meio de garantir a gestão democrática, a participação da comunidade na escolha de diretores é uma estratégia de superação de práticas de nomeação puramente administrativas e ou políticas.

Outro eixo importante da gestão democrática enfatizado pela Meta 19 é a constituição e o fortalecimento dos órgãos colegiados nas unidades escolares, como conselhos escolares e grêmios estudantis (Brasil, 2014). Esses espaços são fundamentais para assegurar a participação da comunidade – estudantes, pais, professores e servidores – na definição de prioridades do Projeto Político Pedagógico (PPP), contribuindo para a definição e o acompanhamento das ações políticas escolares e para a construção de uma cultura institucional pautada pela transparência e pelo diálogo.

Nesse sentido, a proposição da linha de base da avaliação do PNE (2014-2024), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável por estabelecer indicadores e avaliação deste Plano, o conceito de gestão democrática previsto na Meta 19 devem ser baseados na:

> [...] escolha de diretores ocorrer a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho, associados à participação da comunidade escolar; a escola possuir autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; a elaboração de projeto pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar, regimentos

> escolares e constituição de conselhos escolares ou equivalentes envolver a participação e consulta às comunidades escolar (contando com alunos e seus familiares) e local, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (Brasil, 2015, p. 317).

Diante do arcabouço legal que estabelece a gestão democrática como princípio e diretriz da organização escolar no Brasil, torna-se fundamental analisar em que medida as redes públicas de ensino têm efetivado essas determinações. O acompanhamento de variáveis relacionadas à existência de órgãos colegiados e aos processos de escolha dos gestores escolares, disponibilizadas pelo Censo Escolar, permite observar avanços e desafios na implementação da gestão democrática, especialmente no âmbito da Educação Básica. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é apresentar dados e informações relacionadas às condições estruturais e normativas para o desenvolvimento da gestão democrática nas instituições públicas de educação básica no Brasil, a partir da análise dos dados disponibilizados pela pesquisa do Censo Escolar.

Desse modo, a metodologia adotada neste trabalho considera análises quantitativas baseadas em estatísticas educacionais oriundas do recenseamento escolar. Foram utilizados indicadores relativos à existência do projeto político pedagógico, à constituição de órgãos colegiados nas escolas e às formas de acesso ao cargo de diretor escolar, considerando o período de 2019 a 2023. A escolha desse intervalo temporal decorre da reformulação do Censo Escolar a partir de 2019, com a revisão dos instrumentos de coleta de dados, que passaram a incorporar variáveis específicas sobre o PPP, os órgãos colegiados e a forma de acesso à direção escolar. Em função da não publicação dos resultados do Censo Escolar de 2024 em 31 de janeiro de 2025, conforme previsto em cronograma oficial, a análise limita-se aos dados disponíveis até 2023.

A partir do uso de software específico para manipulação de grandes bases de dados, foram extraídas as variáveis de interesse dos microdados do Censo Escolar, organizando-se os dados em planilhas eletrônicas. Com isso, elaboraram-se tabelas e gráficos representando informações quantitativas agregadas para o Brasil e desagregadas por Unidades da Federação - UF (Estados e Distrito Federal), relativas à elaboração de PPPs, à presença de órgãos colegiados e às formas de provimento da direção escolar.

As condições normativas e organizacionais analisadas são referenciadas nos dispositivos da CF/1988 e da LDB/1996, especialmente no que tange ao direito à educação, à gestão democrática da educação pública e à Meta 19 do PNE (2014-2024). A interpretação dos dados buscou articular os resultados estatísticos com os referenciais normativos e legais que fundamentam a organização democrática das instituições escolares.

O estudo inicia-se propondo uma análise agregada de todas as variáveis extraídas do Censo Escolar relativas à gestão democrática, constituindo um indicador composto que visa avaliar as condições estruturais e normativas de forma conjunta. Para a construção desse indicador, optou-se pelo uso da análise fatorial (AF), buscando evitar a estrutura analítica de variáveis dependentes e independentes, típica dos modelos de regressão empregados em estudos quantitativos. Conforme Matos e Rodrigues (2019, p. 10), a AF é um método que permite verificar a interdependência entre variáveis consideradas simultaneamente, configurando-se como abordagem mais adequada para avaliação de indicadores compostos.

A AF realizada considerou dois fatores principais, de modo a reduzir o conjunto de variáveis originais em grupos mais coerentes para análise. Em geral, o primeiro fator tende a captar a maior variância dos dados, enquanto o segundo fator revela dimensões adicionais relevantes para a compreensão das variações (Matos; Rodrigues, 2019, p. 15-16)[4].

Em sequência, analisamos esses mesmos indicadores de modo separado, considerando dados de escolas agregado Brasil, dados por UF, por dependência administrativa, assim como a localização geográfica das instituições (escolas ativas agregando a localização em área urbana e rural ou escolas localizadas em área rural). Em algumas UFs a localização mostrou-se um fator associado às condições estruturais e normativas para o desenvolvimento da gestão democrática.

Nesse estudo, consideramos o indicador educacional como um recurso que fornece informações relevantes sobre algum aspecto significativo da realidade educacional (Ferrer, 2002, p. 50-51). Desse modo, os indicadores educacionais podem ser derivados de dados quantitativos, como de um levantamento estatístico, mas também pode ser uma referência qualitativa, como o levantamento da participação dos sujeitos de uma escola na gestão participativa, considerando instrumentos da pesquisa qualitativa para captação da realidade educacional. Porém, indicadores quantitativos, mesmo apresentando uma representação numérica, podem ter natureza qualitativa ao captar aspectos complexos da realidade.

Cabe destacar, contudo, que a análise aqui apresentada não pretende afirmar que uma rede ou dependência administrativa tenha plenamente materializado uma gestão escolar democrática, o que demandaria estudos qualitativos ou pesquisas específicas (por meio de surveys) que captassem a percepção dos sujeitos escolares sobre os processos de participação e democracia no cotidiano escolar. O propósito da análise é evidenciar a existência – ou ausência – de estruturas

[4] Para a realização da análise fatorial (AF), usamos software livre de programação para efetuar o cálculo. Com o objetivo de validar os procedimentos, empregou-se o ChatGPT para a confrontação dos resultados. As análises geradas pelas aplicações e pela ferramenta convergiram, com diferenças residuais decorrentes de arredondamentos numéricos.

formais que possibilitem práticas coletivas e democráticas, indispensáveis para a construção de uma educação pública de qualidade social. O sentido de educação de qualidade em acordo com Dourado (2021, p. 179-181) englobam o acesso à escola, a permanência e a regularidade no fluxo escolar, bem como a formação cidadã e o atendimento da diversidade, considerando que a ação pedagógica deve proporcionar a apropriação de valores democráticos e humanos, assim como os conhecimentos científicos enquanto bens comuns da humanidade constituídos ao longo da história.

O papel do Censo Escolar no acompanhamento do PNE: proposta de indicador composto para análise das condições estruturantes da gestão democrática

Entre 2017 e 2018, os instrumentos de coleta do Censo Escolar foram revisados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anisio Teixeira (Inep), responsável pela pesquisa, mediante um processo que envolveu criação e reformulação dos formulários de captação de dados. A proposição de inclusão de novas variáveis nessa revisão foi discutida com especialistas e gestores educacionais, resultando na aplicação de testes de campo em amostras representativas de escolas de diferentes características, modalidades e etapas da educação básica, buscando avaliar a viabilidade das alterações propostas (Brasil, 2018).

Dentre as novas demandas à Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed/Inep), responsável pelo recenseamento no Inep, destacou-se a inclusão de variáveis relacionadas à existência de PPP, à constituição de órgãos colegiados nas escolas e à forma de acesso ao cargo de diretor escolar. A justificativa a incorporação destas variáveis foi a necessidade de gerar informações para a avaliação do PNE. Os instrumentos reformulados foram usados no recenseamento de 2019, após aprovação dos resultados do pré-teste (Brasil, 2018). As informações sobre o PPP e os órgãos colegiados foram incluídas no formulário da escola, enquanto os dados sobre a forma de acesso ao cargo de gestor escolar foram incluídos no formulário específico de gestores escolares, criado em 2019 como resultado do processo de revisão de instrumentos[5].

O Censo Escolar é uma pesquisa heteropreenchida, ou seja, seus instrumentos de coleta são preenchidos por terceiros – em geral o secretário escolar ou assistente de secretaria – com base na documentação oficial da instituição. Em algumas situações, o próprio diretor escolar é responsável pela declaração dos dados. De todo modo, o gestor escolar é o responsável legal pela veracidade das informações prestadas e com isso, mesmo que não preencha a declaração censitária,

[5] Antes de 2019 as informações censitárias coletadas sobre pessoas físicas eram de estudantes e docentes. Nesse ano passou a ser coletados dados dos gestores escolares, mesmo quando há mais de um diretor por escola. Para cada gestor escolar é preenchido o formulário individual para a captação de dados demográficos e educacionais.

deve fazer conferência dos dados e informações no Educacenso.

No formulário da escola (Brasil, 2023), o levantamento sobre o PPP está situado na seção "Organização Escolar", no campo de número 61, que apresenta o seguinte comando: "O projeto político-pedagógico ou a proposta pedagógica da escola (conforme art. 12 da LDB) foi atualizado nos últimos 12 meses até a data de referência?" As opções de resposta são: (i) Sim; (ii) Não; (iii) A escola não possui projeto político-pedagógico/proposta pedagógica.

Quanto aos órgãos colegiados, o campo 60 do formulário de escola, da parte temática sobre a organização escolar, solicita que o declarante informe quais órgãos estão em funcionamento na escola, podendo marcar mais de uma opção: (i) Associação de Pais; (ii) Associação de Pais e Mestres; (iii) Conselho Escolar; (iv) Grêmio Estudantil; (v) Outros; (vi) Não há órgãos colegiados em funcionamento (Brasil, 2023). Caso a última opção seja selecionada, o sistema automaticamente desabilita as demais alternativas, como regra de consistência do *Educacenso*.

O levantamento da forma de acesso ao cargo de diretor escolar está localizado no campo 17 do formulário de gestores, com o seguinte comando: "Critério de acesso ao cargo/função." As opções de resposta são: (i) Ser proprietário(a) ou sócio(a)-proprietário(a) da escola (exclusivo para escola privada); (ii) Exclusivamente por indicação/escolha da gestão; (iii) Processo seletivo qualificado e escolha/nomeação da gestão; (iv) Concurso público específico para o cargo de gestor escolar (exclusivo para escola pública); (v) Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar (exclusivo para escola pública); (vi) Processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar (exclusivo para escola pública); (vii) Outros. Apenas um item pode ser indicado como resposta ao comando (Brasil, 2023)

Para a análise das condições de estrutura e normatização para a gestão democrática na educação pública, agrupamos as médias dos percentuais de ocorrência das variáveis por dependência administrativa (estadual, municipal e federal), considerando 13 variáveis resultantes do Censo Escolar 2023. A aplicação AF sobre essas variáveis agrupadas, conforme apresentado no Quadro 1, revelou um padrão de contraposição entre índices associados à centralização da gestão e aqueles relacionados à promoção da gestão democrática.

Quadro 1 - Síntese dos Escores Fatoriais das Condições de Gestão Democrática da Educação básica por variável e dependência administrativa a partir do Censo Escolar 2023

Variável	Estadual	Municipal	Federal
Escola com PPP	216,64	100,57	269,86
Escola sem PPP	−216,64	−100,57	−269,86
Conselho Escolar ativo	214,57	136,45	189,38

Grêmio estudantil ativo	136,68	22,18	257,53
Associação de pais ativa	199,12	77,98	278,62
Associação de pais e mestres ativa	65,76	98,82	−62,53
Outros colegiados ativos	51,1	−36,31	190,61
Sem órgãos colegiados	−144,81	−28,54	−262,22
Diretor nomeado por concurso público	71,36	101,35	−55,38
Processo seletivo e nomeação	89,25	109,08	−31,90
Indicação	−178,78	−57,51	−276,60
Eleição	97,26	−6,39	230,17
Seleção qualificada e eleição	224,6	120,64	245,15

Fonte: Censo Escolar 2023 - Inep/Deed.

O primeiro fator contrapôs a ausência de instrumentos participativos (como órgãos colegiados e processos eleitorais) a variáveis que indicam fortalecimento da gestão democrática, como a existência de Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis e a elaboração de PPPs. Valores mais elevados nesses fatores indicam maior aderência a estruturas democráticas

As redes municipais apresentaram maior fragilidade no que diz respeito à existência de estruturas participativas democráticas, ainda que mantenham níveis relativamente altos de formalização técnica. As redes estaduais, embora com melhores indicadores de formalização, não asseguram plenamente práticas democráticas efetivas. Já a rede federal destacou-se por apresentar o maior grau de estruturas favoráveis à gestão democrática. No Quadro 1.1, apresentamos a análise fatorial dos dados agregados por rede de ensino.

Quadro 1.1 - Escores Fatoriais das Condições de Estrutura Normativa para a Gestão Democrática da Educação Básica, por Dependência Administrativa, a partir do Censo Escolar 2023

Dep. Adm	Fator 1	Fator 2
Estadual	−161,44 → *moderada estrutura de participação, alta formalização*	+156,26 → *alta qualificação e formalização técnica*
Municipal	−42,15 → *estrutura de participação mais frágil que a estadual*	+132,47 → *nível elevado de formalização técnica*
Federal	−270,47 → *gestão altamente participativa e democrática*	+67,89 → *formalização técnica moderada*

Fonte: Censo Escolar 2023 - Inep/Deed.

Essas análises revelam que, apesar de avanços normativos e de formalização técnica em algumas redes de ensino, persistem fragilidades significativas na construção de práticas escolares democráticas, especialmente nas redes municipais. A gestão democrática, para além da existência formal de normas e estruturas, depende de condições institucionais concretas que favoreçam a

participação ativa da comunidade escolar nas decisões pedagógicas e administrativas.

Nesse contexto, um dos elementos centrais para a efetivação da gestão democrática é a existência do PPP, elaborado de forma coletiva e que oriente a prática educativa na perspectiva da cidadania e dos direitos humanos. Por isso, no tópico seguinte, analisamos especificamente a realidade das instituições de educação básica voltado à elaboração do PPP, elemento indispensável para a construção de uma gestão democrática.

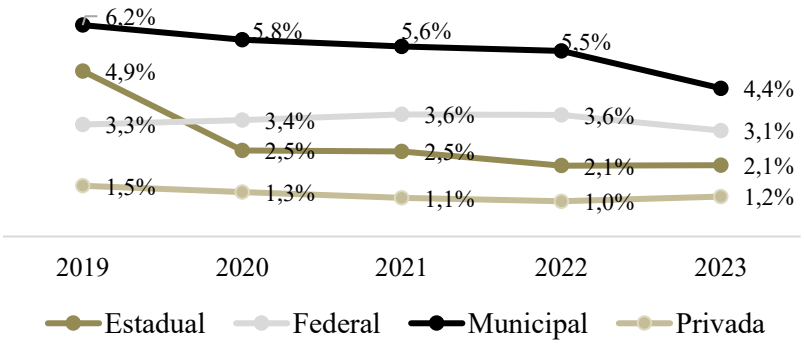
O Projeto Político Pedagógico (PPP): entre a obrigatoriedade e a realidade da sua não existência em instituições públicas de ensino

O PPP é um instrumento de planejamento obrigatório para todas as instituições de educação básica, sejam elas públicas e ou privadas, previsto na LDB/1996. A legislação estabelece que cada instituição escolar deve elaborar e executar seu PPP. No caso das instituições privadas, os sistemas de ensino, por meio dos Conselhos de Educação, em geral exigem o documento para a avaliação e autorização de funcionamento das escolas.

O PPP deve expressar a identidade da escola, seus objetivos pedagógicos, seus princípios, o contexto e as especificidades da comunidade escolar, orientando a ação educativa. Para as instituições públicas, o art. 12 da LDB/1996 determina que a elaboração e a execução do PPP sejam feitas de forma coletiva pelos profissionais da educação, considerando, sempre que possível, a participação da comunidade escolar, respeitando a diversidade e assegurando o direito à educação de qualidade social (Brasil, 1996).

No Gráfico 1, apresentamos os percentuais de escolas que declararam não possuir PPP, por dependência administrativa, no período de 2019 a 2023. De maneira geral, observa-se uma tendência de queda na ausência do documento em todas as redes de ensino, embora de forma diferenciada.

Gráfico 1 - Percentual de escolas sem Projeto Político-Pedagógico declarado, por dependência administrativa, de 2019 a 2023, segundo o Censo Escolar



Fonte: Censo Escolar de 2019 a 2023 – Inep/Deed.

A rede municipal apresenta os maiores percentuais de escolas sem PPP ao longo de todo o período, mesmo com uma redução significativa: de 6,2% (6.783 de 109.054 escolas) em 2019 para 4,4% em 2023 (4.686 de 107.425 escolas). Apesar da melhora de percentuais, a ausência de um instrumento de orientação e planejamento pedagógico ainda é relevante nas redes municipais pelos quantitativos.

Na rede estadual, os percentuais também diminuíram de 4,9% (1.485 de 30.490 escolas) para 2,1% (624 de 29.783 escolas) no mesmo intervalo, indicando avanços mais consistentes na formalização do planejamento pedagógico. Já a rede federal apresenta um comportamento mais estável, com um número reduzido de instituições, variando em torno de 24 escolas sem PPP entre as cerca de 700 escolas federais de educação básica existentes no país.

A rede privada, aqui considerada na análise, apresenta os menores índices de ausência do PPP, o que pode ser explicado pela exigência de regulamentação e fiscalização para fins de autorização e reconhecimento de funcionamento, exercida pelos sistemas de ensino.

Embora tenha ocorrido uma progressiva redução do percentual de escolas sem PPP no Brasil entre 2019 e 2023, a ausência do documento nas redes municipais indica a necessidade de políticas públicas específicas de apoio às gestões locais, voltadas à construção e atualização contínua dos projetos pedagógicos. Contudo, é importante ressaltar que os dados do Censo Escolar não permitem avaliar a participação efetiva dos profissionais da educação na elaboração do documento, tampouco a participação de outros segmentos da comunidade escolar na sua definição como orienta o PNE 2014-2024.

A Tabela 1 apresenta dados por unidade federativa sobre a ausência do PPP nas escolas públicas, discriminando a dependência administrativa (estadual, federal, municipal) e a localização (escolas ativas ou escolas localizadas em área rural).

Tabela 1 - Percentual de escolas públicas declarantes que não possuíam PPP em 2023, por UF, dependência administrativa e localização rural, segundo Censo Escolar

	Perc. escolas ativas			Perc. escolas em área rural		
UF	Estadual	Federal	Munic.	Estadual	Federal	Munic.
AC	26,3%	2,9%	29,2%	36,6%	0,0%	35,7%
AL	0,5%	1,2%	4,6%	1,7%	0,0%	5,5%
AM	3,8%	16,1%	30,9%	7,9%	15,4%	36,9%
AP	24,6%	6,9%	31,4%	36,1%	0,0%	44,5%
BA	1,6%	4,0%	5,9%	6,1%	18,2%	7,5%
CE	5,1%	2,9%	0,9%	7,0%	0,0%	1,0%

DF	0,1%	7,3%		0,0%	30,0%	
ES	0,6%	1,7%	2,8%	0,7%	0,0%	3,1%
GO	0,1%	1,5%	0,3%	0,9%	0,0%	0,4%
MA	7,6%	8,4%	12,2%	13,5%	18,2%	14,8%
MG	4,0%	2,5%	0,9%	4,5%	0,0%	1,1%
MS	0,4%	1,8%	0,6%	0,7%	10,0%	0,7%
MT	0,0%	2,1%	1,0%	0,0%	4,0%	0,9%
PA	0,2%	0,9%	11,3%	0,5%	0,0%	14,2%
PB	0,3%	6,9%	5,2%	0,3%	0,0%	6,9%
PE	0,6%	0,0%	3,1%	0,5%	0,0%	3,9%
PI	0,1%	7,8%	3,9%	0,0%	0,0%	4,8%
PR	0,1%	6,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,4%
RJ	0,1%	2,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,9%
RN	1,1%	1,5%	4,9%	2,5%	13,3%	6,5%
RO	0,3%	0,0%	1,9%	0,7%	0,0%	3,4%
RR	41,8%	2,9%	30,7%	54,0%	10,0%	40,5%
RS	0,3%	2,8%	0,4%	0,6%	0,0%	0,3%
SC	2,1%	0,5%	1,1%	1,4%	6,7%	2,1%
SE	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	1,0%
SP	0,7%	4,5%	1,4%	1,9%	0,0%	2,4%
TO	5,4%	1,8%	1,9%	18,6%	0,0%	3,9%
Brasil	2,8%	3,4%	5,5%	10,7%	4,9%	10,2%

Fonte: Censo Escolar 2023 - Inep/Deed.

Os dados da Tabela 1 revelam que a localização em área rural das escolas leva a maiores percentuais de instituições que declararam não possuir o documento. Nas redes municipais, confirma-se a maior vulnerabilidade, com 5,5% das escolas no geral sem PPP, percentual que sobe para 10,2% nas escolas situadas em áreas rurais. Nas redes estaduais, embora o percentual geral seja mais baixo (2,8%), ele também se eleva expressivamente nas unidades escolares em áreas rurais (10,7%).

Os dados evidenciam vulnerabilidades específicas de escolas localizadas em áreas rurais, que se somam a outros fatores de precarização, como a infraestrutura deficitária, o difícil acesso e a limitada conectividade (Hizim, 2025). Na Região Norte, por exemplo, muitas escolas declaradas como localizadas em áreas rurais estão em áreas de floresta, assentamentos extrativistas ou terras indígenas, em contextos nos quais o acesso só é possível por navegação fluvial, em que nem sempre contam com ligação de energia elétrica e conexão de internet. A rede federal, por sua vez, apresenta percentuais próximos tanto no agregado geral (3,4%) quanto nas escolas em área rural (4,9%), o que indica que a localização territorial afeta menos a organização formal do PPP nesse

segmento.

Em relação à existência do PPP nas escolas públicas brasileiras, é necessário considerar outro componente essencial para a efetivação da gestão democrática: a existência dos órgãos colegiados. A presença de instâncias de participação coletiva – como conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis – é fundamental para garantir que a comunidade escolar participe dos processos decisórios, em consonância com o princípio da gestão democrática estabelecido pela CF/1988 e pela LDB/1996.

Censo Escolar e os órgãos colegiados das escolas: estrutura de garantia à participação da comunidade escolar na gestão das instituições

A presença de instâncias colegiadas nas unidades escolares constitui um dos pilares da gestão democrática. As redes de ensino, ao viabilizarem estrutura, normas e incentivo a espaços formais de participação da comunidade escolar nas decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, atendem aos princípios de democratização previstos na CF/1988 e na LDB/1996. Essas instâncias – como conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis – representam mecanismos essenciais de controle social, fortalecimento da transparência institucional e promoção do diálogo entre os diferentes segmentos que compõem a escola pública.

O Censo Escolar, a partir da reformulação de seus instrumentos em 2019, incorporou variáveis destinadas a captar a existência e o funcionamento desses órgãos de participação. O monitoramento da presença ou ausência dos colegiados escolares tornou-se, assim, um indicador fundamental para a avaliação da efetividade das condições necessárias para a promoção da gestão democrática na educação básica, especialmente no contexto de acompanhamento da Meta 19 do PNE (2014-2024).

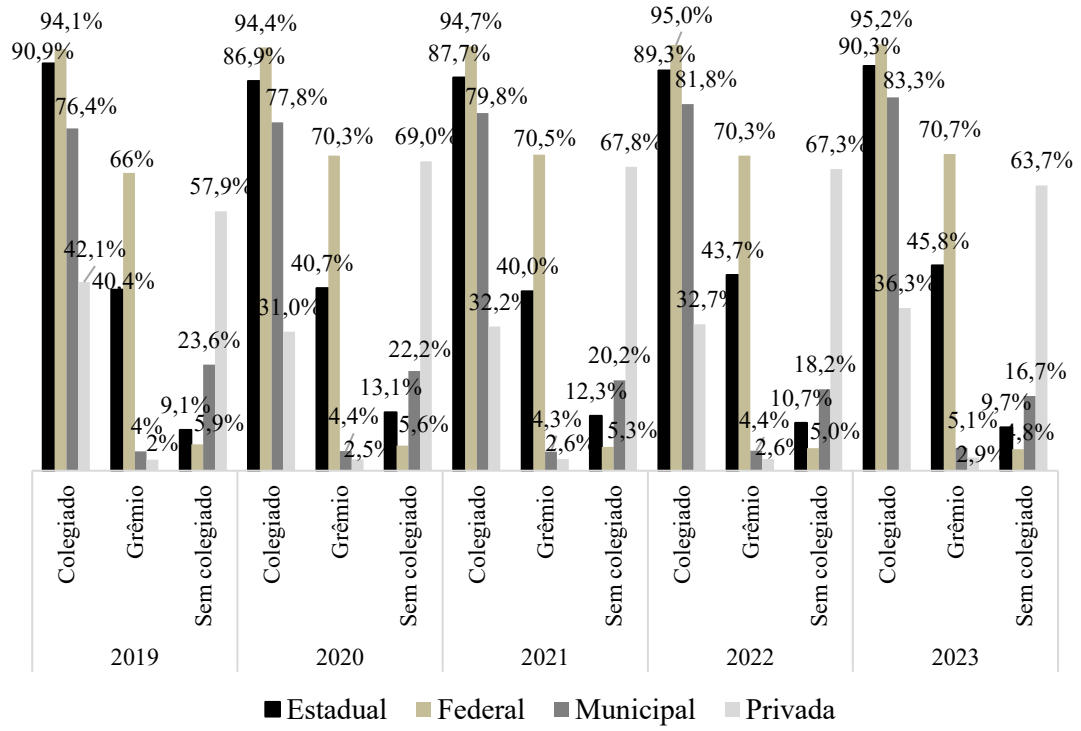
Com base nas informações declaradas pelas escolas no Censo Escolar de 2019 a 2023, os dados apresentados no Gráfico 2 sintetizam os percentuais de instituições que contam com órgãos colegiados ativos (considerando todos os tipos de colegiados), a presença de grêmios estudantis – fator que a AF identificou como de forte contribuição à democratização da gestão escolar –, e as escolas que declararam não possuir qualquer órgão colegiado em funcionamento. Os dados foram desagregados por dependência administrativa (estadual, federal, municipal e privada), permitindo uma análise comparativa das condições de participação institucionalizada nas diferentes redes de ensino.

O Gráfico 2 revela que a rede federal, composta majoritariamente pelas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, apresenta os maiores percentuais

de funcionamento de órgãos colegiados. Observa-se também, nesse segmento, um elevado percentual de funcionamento de grêmios estudantis, com cerca de 70% das instituições federais indicando a existência dessas entidades representativas dos estudantes entre 2019 e 2023.

As redes estaduais também apresentaram percentuais elevados de existência de órgãos colegiados, embora inferiores aos verificados na rede federal. Destaca-se, contudo, a tendência de queda na presença de grêmios estudantis nas redes estaduais ao longo do período analisado, o que pode sinalizar uma redução do protagonismo estudantil nas escolas públicas estaduais. O Gráfico 2 ainda revela que nas redes municipais, predomina a ausência de órgãos colegiados: mais de 60% das escolas municipais em 2023 não possuíam nenhuma instância formal de participação das comunidades. Tal situação reforça o desafio histórico da estruturação da gestão democrática em municípios, especialmente de pequeno e médio porte.

Gráfico 2 - Percentual de escolas com Órgãos Colegiados, Grêmio Estudantil e ausência de colegiados, por dependência administrativa no Brasil (2019–2023)



Fonte: Censo Escolar 2019 a 2023 – Inep/Deed.

A baixa presença de grêmios estudantis nas redes municipais pode ser parcialmente explicada pela composição etária das matrículas: a maior parte dos estudantes está concentrada na

educação infantil (faixa etária de 0 a 5 anos) e nos anos iniciais do ensino fundamental (6 a 10 anos), segmentos em que a organização formal de grêmios estudantis seria mais improvável se a instituição não tiver atendimento do ensino fundamental anos finais e educação de jovens e adultos.

Na rede privada, cerca de um terço das escolas (36,3%) indicaram possuir órgãos colegiados, enquanto a maioria (63,7%) declarou não contar com instâncias formais de participação da comunidade escolar. Apesar de serem instituições sob autorização e supervisão dos sistemas de ensino, essa realidade demonstra que a rede privada, em geral, estrutura menos mecanismos de gestão democrática do que a rede pública.

A Tabela 2 sintetiza os percentuais de escolas municipais e estaduais que possuem e que não possuem órgãos colegiados, com dados do Censo Escolar de 2023 desagregados por unidade federativa e localização (escolas ativas e escolas localizadas em área rural). A análise revela que, assim como ocorre com o PPP, a localização em área rural das escolas está associada a maiores índices de ausência de colegiados.

Tabela 2: Percentual de escolas das redes municipais e estaduais que possuem e não possuem órgão colegiados por UF e localização em área rural segundo Censo Escolar de 2023

Unid. Fed.	Percentual de escolas ativas				Percentual escolas em área rural				Perc. escolas Loc. Rural
	Estadual		Municipal		Estadual		Municipal		
	Órg. Coleg.	S/ Coleg.	Órg. Coleg.	S/ Coleg.	Órg. Coleg.	S/ Coleg.	Órg. Coleg.	S/ Coleg.	
AC	50,7%	49,3%	62,8%	37,2%	31,8%	68,2%	52,1%	47,9%	72,3%
AL	98,4%	1,6%	89,0%	11,0%	31,8%	68,2%	52,1%	47,9%	49,8%
AM	72,8%	27,2%	52,7%	47,3%	94,6%	5,4%	86,3%	13,7%	71,3%
AP	38,3%	61,7%	37,7%	62,3%	40,6%	59,4%	43,9%	56,1%	58,6%
BA	56,1%	43,9%	80,5%	19,5%	28,5%	71,5%	19,9%	80,1%	55,9%
CE	86,7%	13,3%	94,9%	5,1%	61,9%	38,1%	77,5%	22,5%	42,5%
DF	96,7%	3,3%			86,5%	13,5%			11,4%
ES	95,3%	4,7%	86,5%	13,5%	97,5%	2,5%	22,8%	30,3%	33,0%
GO	86,8%	13,2%	92,1%	7,9%	77,2%	22,8%	69,7%	30,3%	13,0%
MA	67,2%	32,8%	69,0%	31,0%	81,8%	18,2%	87,7%	12,3%	69,1%
MG	96,9%	3,1%	75,6%	24,4%	38,3%	61,7%	63,2%	36,8%	24,4%
MS	99,7%	0,3%	98,2%	1,8%	95,5%	4,5%	60,2%	39,8%	17,7%
MT	97,6%	2,4%	87,5%	12,5%	100,0%	0,0%	97,2%	2,8%	32,7%
PA	99,4%	0,6%	68,7%	31,3%	95,6%	4,4%	70,3%	29,7%	70,6%
PB	99,7%	0,3%	82,3%	17,7%	100,0%	0,0%	61,4%	38,6%	45,8%
PE	92,9%	7,1%	85,2%	14,8%	100,0%	0,0%	76,6%	23,4%	48,2%
PI	99,8%	0,2%	86,9%	13,1%	72,6%	27,4%	81,0%	19,0%	47,5%
PR	100,0%	0,0%	98,6%	1,4%	100,0%	0,0%	82,6%	17,4%	16,2%
RJ	97,8%	2,2%	90,1%	9,9%	100,0%	0,0%	95,2%	4,8%	14,9%

RN	98,6%	1,4%	85,6%	14,4%	100,0%	0,0%	80,8%	19,2%	42,6%
RO	97,8%	2,2%	89,6%	10,4%	96,4%	3,6%	79,5%	20,5%	34,4%
RR	44,9%	55,1%	48,5%	51,5%	93,3%	6,7%	78,8%	21,3%	69,0%
RS	92,1%	7,9%	94,7%	5,3%	30,0%	70,0%	23,3%	76,7%	24,1%
SC	94,8%	5,2%	96,0%	4,0%	83,6%	16,4%	92,1%	7,9%	19,7%
SE	100,0%	0,0%	93,3%	6,7%	96,2%	3,8%	90,5%	9,5%	50,1%
SP	94,8%	5,2%	95,0%	5,0%	100,0%	0,0%	91,8%	8,2%	6,1%
TO	93,6%	6,4%	91,2%	8,8%	63,7%	36,3%	86,9%	13,1%	34,2%
Brasil	90,3%	9,7%	83,3%	16,7%	78,1%	21,9%	82,4%	17,6%	37,2%

Fonte: Censo Escolar 2023 - Inep/Deed

Apesar das normativas e das políticas públicas de incentivo à organização de órgãos colegiados – como as condições estabelecidas para participação no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE/FNDE) – o Censo Escolar revela que ainda há um contingente expressivo de instituições escolares sem essas instâncias de gestão democrática. Nos anos 2000 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) orientou que as unidades executoras do PDDE/FNDE deveriam ser constituídas como Conselhos Escolares que garantissem a participação de todos os segmentos que formam as comunidades escolares no desenvolvimento das ações do programa.

Entretanto, a inexistência de órgãos colegiados organizados dificulta, sobremaneira, a efetivação da gestão democrática. Sem espaços formais de participação social e controle da gestão, o princípio constitucional da gestão democrática torna-se fragilizado, podendo ser fator de limitação a capacidade de as escolas públicas construírem coletivamente seu PPP e suas prioridades no desenvolvimento das ações pedagógicas.

O Censo Escolar e a participação da comunidade escolar na escolha de diretores

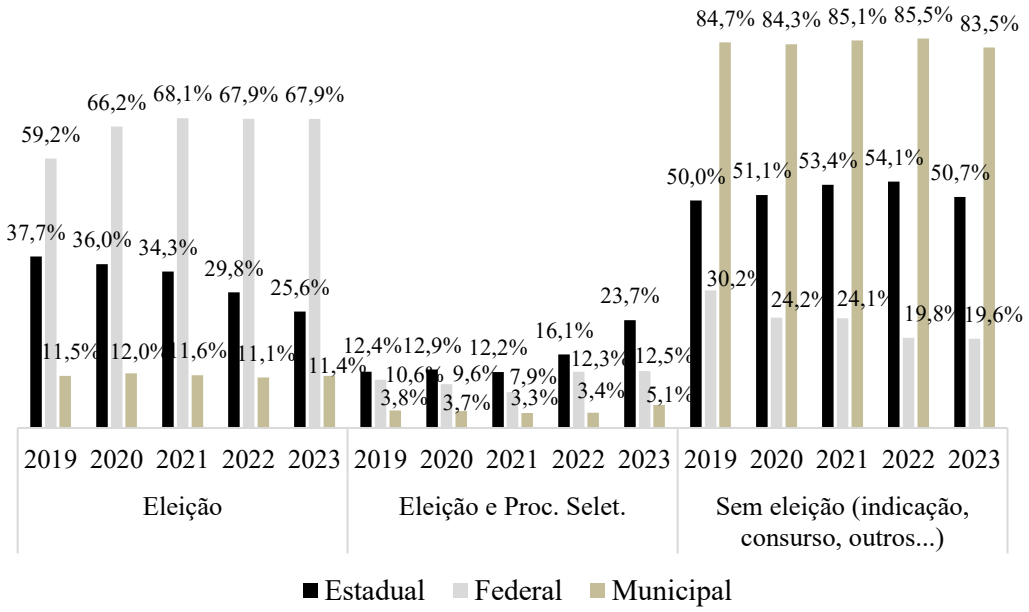
A escolha dos gestores escolares é uma das dimensões centrais para a efetivação da gestão democrática na educação básica. O PNE (2014-2024), por meio da Meta 19, orienta a instituição de critérios de mérito e desempenho para o acesso a função de diretor escolar, em que a participação e a consulta à comunidade escolar por meio de processos eleitorais reforçam a instituição da gestão democrática.

O Censo Escolar a partir de 2019, com o formulário de gestor escolar, passou a registrar informações demográficas e educacionais relativas aos diretores escolares. Com a inclusão de variável sobre acesso ao cargo ou função, tornou-se possível acompanhar, em âmbito nacional, as práticas de escolha dos diretores, permitindo observar a prevalência de processos democráticos – por meio de eleições diretas ou processos seletivos com participação da comunidade – ou, em

contrapartida, a manutenção de métodos baseados exclusivamente na indicação ou na nomeação administrativa. Para além da escolha de um profissional da educação para a direção da escola, o processo eleitoral deveria ser pautado na escolha de um plano e ou projeto de trabalho, que de modo ideal deve ser também um projeto coletivo e que represente os anseios da comunidade escolar, e que será submetido a avaliação e escolha dos sujeitos que formam a comunidade da instituição.

O Gráfico 3 a seguir apresenta a evolução percentual, entre 2019 e 2023, das escolas segundo a forma de acesso ao cargo de diretor, desagregado por dependência administrativa (estadual, federal e municipal). A análise dos dados evidencia tanto avanços quanto persistências em relação à democratização do acesso aos cargos de direção nas diferentes redes de ensino. O Gráfico 3 apresenta a evolução do percentual de escolas, entre 2019 e 2023, quanto à forma de escolha de diretores escolares, segundo a dependência administrativa. As categorias analisadas foram: (i) eleição direta pela comunidade escolar; (ii) eleição associada a processo seletivo qualificado; e (iii) acesso ao cargo sem eleição, seja por indicação direta, concurso ou outros mecanismos.

Gráfico 3 - Critérios de acesso ao cargo de diretor escolar por dependência administrativa no Brasil (2019–2023): eleição, eleição com processo seletivo e outras formas não participativas



Fonte: Censo Escolar 2019 a 2023 – Inep/Deed

De modo geral, a rede federal destaca-se pela adoção mais ampla de eleições para escolha

dos gestores, com percentuais superiores a 66% em todos os anos do período analisado. Em 2023, 67,9% das instituições federais utilizaram eleição direta para escolha dos diretores, e 12,5% combinavam eleição e processo seletivo qualificado, evidenciando um perfil mais consistente de respeito aos princípios da gestão democrática. No entanto é preciso considerar que a partir de 2019, com o governo Bolsonaro (2019-2022) as eleições em instituições de ensino superior (IES) da rede federal de ensino, o que também engloba os Institutos Federais que ofertam educação técnica profissional, não tiveram os candidatos eleitos pelas comunidades à direção e ou reitoria acatados pelo MEC em grande parte, o que pode ter afetado a declaração das instituições.

Nas redes estaduais, o percentual de escolas com eleição direta, embora inferior ao da rede federal, apresentou ligeira redução: de 37,7% em 2019 para 29,8% em 2023. Observa-se, ainda, um leve aumento no uso combinado de processos seletivos e eleição. No entanto, predomina o acesso por formas não participativas: mais de 50% das escolas estaduais, em 2023, ainda utilizavam mecanismos de nomeação sem eleição para a escolha dos gestores.

Nas redes municipais, a situação revela desafios ainda maiores: em 2023, apenas 25,6% das escolas municipais indicaram a realização de eleição direta para a escolha dos diretores, e 12,5% adotaram a combinação de processo seletivo e eleição. A maior parte dos diretores em escolas municipais (cerca de 61,9%) ainda é designada sem qualquer processo eleitoral, reiterando a concentração das decisões nos gestores dos sistemas educacionais.

Esses resultados, embora mostrem avanços em algumas redes (especialmente na federal e em determinados estados), indicam que a eleição para escolha dos gestores escolares ainda não se consolidou como prática majoritária no Brasil. O fortalecimento da gestão democrática requer, portanto, políticas públicas que incentivem e fortaleçam mecanismos de participação efetiva da comunidade escolar.

Para compreender de forma mais detalhada essa realidade, especialmente em relação às diferenças entre escolas urbanas e rurais, apresentamos a seguir a Tabela 3. Ela sintetiza o percentual de escolas das redes estaduais e municipais por UF que realizam ou não eleições para escolha dos diretores, desagregados por unidade da federação e considerando a localização das escolas (escolas ativas e escolas localizadas em área rural).

Tabela 3 - Percentual de escolas das redes estaduais e municipais com e sem processo eleitoral para a escolha de diretores, por UF e localização rural, segundo o Censo Escolar 2023

	Perc. de escolas ativas				Perc. de escolas em área rural				Escolas Loc. Área Rural
	Estadual		Municipal		Estadual		Municipal		
UF	Eleição	S/ Eleição	Eleição	S/ Eleição	Eleição	S/ Eleição	Eleição	S/ Eleição	
AC	35,6%	64,4%	26,4%	73,6%	17,2%	82,8%	8,0%	92,0%	72,3%
AL	64,9%	35,1%	24,3%	75,7%	45,9%	54,1%	18,9%	81,1%	49,8%
AM	0,0%	100,0%	1,5%	98,5%	0,0%	100,0%	1,1%	98,9%	71,3%
AP	5,2%	94,8%	2,2%	97,8%	5,1%	94,9%	0,0%	100,0%	58,6%
BA	67,6%	32,4%	14,5%	85,5%	58,1%	41,9%	12,8%	87,2%	55,9%
CE	93,6%	6,4%	0,6%	99,4%	95,2%	4,8%	0,5%	99,5%	42,5%
DF	77,0%	23,0%			71,3%	28,8%			11,4%
ES	3,7%	96,3%	25,4%	74,6%	2,5%	97,5%	6,8%	93,2%	33,0%
GO	22,7%	77,3%	30,1%	69,9%	12,1%	87,9%	17,9%	82,1%	13,0%
MA	22,4%	77,6%	7,0%	93,0%	17,2%	82,8%	4,6%	95,4%	69,1%
MG	97,6%	2,4%	19,1%	80,9%	95,1%	4,9%	7,5%	92,5%	24,4%
MS	68,9%	31,1%	28,0%	72,0%	63,2%	36,8%	21,5%	78,5%	17,7%
MT	95,6%	4,4%	18,2%	81,8%	97,5%	2,5%	10,0%	90,0%	32,7%
PA	0,4%	99,6%	8,0%	92,0%	0,0%	100,0%	6,6%	93,4%	70,6%
PB	2,4%	97,6%	5,4%	94,6%	7,0%	93,0%	1,3%	98,7%	45,8%
PE	30,9%	69,1%	9,5%	90,5%	17,7%	82,3%	2,5%	97,5%	48,2%
PI	93,8%	6,3%	13,9%	86,1%	98,5%	1,5%	6,4%	93,6%	47,5%
PR	76,0%	24,0%	55,6%	44,4%	78,7%	21,3%	36,4%	63,6%	16,2%
RJ	94,9%	5,1%	61,2%	38,8%	101,0%	-1,0%	41,6%	58,4%	14,9%
RN	91,0%	9,0%	22,7%	77,3%	83,6%	16,4%	14,3%	85,7%	42,6%
RO	5,9%	94,1%	11,0%	89,0%	0,8%	99,2%	7,1%	92,9%	34,4%
RR	4,3%	95,7%	1,9%	98,1%	5,5%	94,5%	1,7%	98,3%	69,0%
RS	92,7%	7,3%	28,6%	71,4%	82,1%	17,9%	14,6%	85,4%	24,1%
SC	95,9%	4,1%	20,4%	79,6%	80,2%	19,8%	14,2%	85,8%	19,7%
SE	0,9%	99,1%	15,4%	84,6%	3,1%	96,9%	7,2%	92,8%	50,1%
SP	2,3%	97,7%	1,9%	98,1%	3,9%	96,1%	1,5%	98,5%	6,1%
TO	0,4%	99,6%	10,0%	90,0%	1,4%	98,6%	7,8%	92,2%	34,2%
Brasil	50,4%	49,6%	16,7%	83,3%	41,0%	59,0%	8,3%	91,7%	37,2%

Fonte: Censo Escolar 2023 - Inep/Deed

No panorama geral do Brasil, verifica-se que 50,4% das escolas estaduais realizam eleição para diretores, enquanto 49,6% ainda não utilizam este mecanismo. Alguns estados da federação, como São Paulo adotam o concurso público para o provimento do cargo de diretor

escolar, o que implica em alguma medida a avaliação por meio de provas e currículos a verificação do atendimento de requisitos para o exercício da função de gestor escolar.

Nas redes municipais, o cenário é ainda mais desafiador: apenas 16,7% das escolas municipais realizam eleições, enquanto 83,3% mantêm processos de escolha sem participação eleitoral. Ao considerar exclusivamente as escolas localizadas em áreas rurais, a situação de ausência de processos de escolha de diretores e seus projetos de trabalho é ainda maior. Nas escolas estaduais em áreas rurais, o percentual de eleições para diretores cai para 41,0%. Nas escolas municipais localizadas em áreas rurais, apenas 8,3% realizam eleições, enquanto em 91,7% tem formas de escolha não participativas.

Embora o processo eleitoral possa ser um dos elementos que contribuam para estruturar as instituições e consolidar uma cultura democrática, apenas eleições para diretores escolares pode não ser suficiente para a estruturação de uma gestão democrática. Essa é uma questão que merece reflexões, pois segundo Paro (1992) a institucionalização de poder decisório sobre a vida escolar concentrado apenas sobre os diretores, mesmo que eleitos por processos participativos pela comunidade escolar, não garante um gestor que trabalhe integrado com a comunidade escolar. A não consideração de instâncias de participação da comunidade escolar sobre a elaboração do PPP, no desenvolvimento do currículo escolar, na definição dos planos de gestão escolar e regimentos internos dificultam o processo de democratização e da cultura de participação que eduque os sujeitos para uma sociedade democrática.

Considerações finais e a expectativa pelo novo plano decenal para a educação nacional

O presente estudo, ao analisar as condições estruturais e normativas para a efetivação da gestão democrática na educação básica brasileira, evidencia avanços, permanências e desafios que precisam ser considerados no ciclo de elaboração do próximo PNE. Os dados do Censo Escolar entre 2019 e 2023 mostram que, embora tenha havido crescimento na formalização de instrumentos como o PPP e de órgãos colegiados nas instituições escolares, persistem fragilidades significativas, sobretudo nas redes municipais e em escolas situadas em áreas rurais. Por outro lado, as escolas federais, formada majoritariamente por instituição da rede federal de educação técnica profissional, declararam ao Censo Escolar a existência de estruturas e normativas que garantem participação da comunidade escolar na gestão das instituições.

No que se refere à escolha dos diretores escolares, verifica-se que a eleição direta da comunidade escolar ainda é uma prática limitada, mais presente na maioria das instituições

federais, de forma moderada nas redes estaduais e praticamente residual nas redes municipais, especialmente nas áreas rurais. Essa constatação reforça a necessidade de que os próximos marcos legais e do próximo PNE aprofundem estratégias de incentivo e indução à democratização da gestão, com atenção especial às desigualdades territoriais.

A consolidação da gestão democrática exige mais do que normas formais: implica o fortalecimento de políticas de formação de gestores, de apoio técnico e financeiro para a estruturação dos colegiados escolares e da cultura de participação nas escolas. Exige também o reconhecimento de que a democracia na escola é parte constitutiva do direito à educação com qualidade social, orientada não apenas para o acesso e permanência dos estudantes, mas para a formação de sujeitos críticos e participativos.

Diante dos desafios revelados pelas estatísticas analisadas, a expectativa é de que o novo PNE – em processo de discussão e ainda em elaboração – reafirme a gestão democrática como princípio estruturante da política educacional, articulando objetivos, metas e estratégias que efetivamente fortaleçam a participação social na educação pública brasileira.

Referências

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024***:** linha de base. Brasília: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Nota Técnica nº 12/2018/CGCEB/DEED. Assunto*: Análise e avaliação dos processos de revisão e reformulação do formulário do Censo Escolar para o desenvolvimento do sistema Educacenso 2019, bem como para a melhoria da coleta de dados.* Brasília, 30 out. 2018. SEI/Inep: 0235552. Arquivo em posse do autor.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Formulários 2023.* Coordenação Geral do Censo Escolar da Educação básica– Deed/Inep. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/orientacoes/matricula-inicial>. Acesso em: 14 abr. 2025.

DOURADO, Luís Fernandes. *Democratização da escola:* eleições de diretores, um caminho? Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1990.

Arquivo em posse do autor.

DOURADO, Luiz Fernandes. Educação de qualidade. Entrevistado por Rafael Bastos Costa de Oliveira. In: NAJJAR, Jorge; MOCARZEL, Marcelo (orgs.). Qualidade na/da educação. *Em Aberto* – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), v. 33, n. 109, Brasília, 2021.

FERRER, Alejandro Tiana. Indicadores educativos. Qué son y qué pretenden. *Cuadernos de Pedagogía***,** 256, 50-5, 1997. Arquivo em posse do autor.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Anos 1980 e 1990: a relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação tecnológica e profissional. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (org.). *A formação do cidadão produtivo:* a cultura de mercado no ensino médio técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

HIZIM, Luciano Abrão. *Censo Escolar da Educação Básica e direito à educação no Brasil:* elementos históricos, relações, contribuições e potencialidades. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2025. Arquivo em posse do autor.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MATOS, Daniel Abud Seabra; RODRIGUES, Erica Castilho. *Análise fatorial.* Brasília: Enap, 2019. 74 p. ISBN 978-85-256-0118-6.

PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública.* São Paulo: Xamã, 1995.