



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO NORTE DO TOCANTINS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE DO TOCANTINS
CENTRO DE EDUCAÇÃO HUMANIDADES E SAÚDE
GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA

André Vitor De Sousa Marinho

CONSELHOS ESCOLARES E UNIDADES EXECUTORAS: implicações para a
gestão democrática na escola pública.

**Tocantinópolis/To
2026**

André Vitor De Sousa Marinho

CONSELHOS ESCOLARES E UNIDADES EXECUTORAS: implicações para a gestão democrática na escola pública.

Monografia apresentado à Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) Centro de Educação Humanidades e Saúde (CEHS), para obtenção do título de licenciado em Pedagogia.

Orientador: Dr. Cleomar Locatelli

**Tocantinópolis/To
2026**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Norte do Tocantins – SIBi/ UFNT

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Geração de Ficha Catalográfica SGFC-UFNT

Gerado automaticamente mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D278c DE SOUSA MARINHO , ANDRÉ VITOR .

CONSELHOS ESCOLARES E UNIDADES EXECUTORAS:
implicações para a gestão democrática na escola pública. /
ANDRÉ VITOR DE SOUSA MARINHO . - Centro de Educação,
Humanidades e Saúde - CEHS, TO, 2026.

51 f.

Monografia Graduação (Graduação - em Pedagogia) --
Universidade Federal do Norte do Tocantins, 2026.

Orientador: CLEOMAR LOCATELLI .

1. Gestão democrática. 2. Conselho Escolar. 3. Unidade
Executora.

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

André Vitor De Sousa Marinho

CONSELHOS ESCOLARES E UNIDADES EXECUTORAS: implicações para a gestão democrática na escola pública.

Monografia apresentado à Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) Centro de Educação Humanidades e Saúde (CEHS), curso de Pedagogia. Foi avaliado para a obtenção do título de licenciado em pedagogia e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela banca examinadora.

Data de aprovação 17 / 06 / 2026

Banca examinadora:

Prof. Dr. Cleomar Locatelli– Orientador - UFNT

Prof. Dr. Deive Bernardes da Silva – Examinador - UFNT

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, por ter me concedido saúde, força e capacidade intelectual para chegar até aqui e tornar possível a realização deste estudo.

Dedico também à minha mãe, Deuzelina, que, com seus esforços, renúncias e sacrifícios, foi essencial para que eu pudesse trilhar este caminho acadêmico. Sua dedicação e apoio foram fundamentais em cada etapa dessa trajetória.

Contudo, dedico este trabalho também a mim mesmo, à minha perseverança, aos meus esforços silenciosos e a todos os sacrifícios enfrentados ao longo dessa caminhada. Esta conquista representa a materialização de anos de luta, resistência e superação.

De modo especial, dedico este trabalho a cada manhã em que pedalei pelas ladeiras de Tocantinópolis para chegar à universidade, enfrentando o cansaço, as dificuldades e os desafios cotidianos sem desistir do sonho de concluir este curso. Cada gota de suor derramada nesse percurso carrega consigo a marca da persistência, da esperança e da busca por um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Cleomar Locatelli pela orientação deste trabalho, pela dedicação, pelas contribuições acadêmicas e pelo comprometimento ao longo de todo o processo de construção desta pesquisa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), expresso minha gratidão pelo financiamento desta pesquisa, fundamental para o desenvolvimento deste estudo.

Agradeço à Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) pela estrutura acadêmica, pelo suporte institucional e pelas oportunidades proporcionadas durante minha formação.

Ao DIAEST, agradeço pelo apoio financeiro concedido ao longo desta trajetória acadêmica, por meio dos auxílios estudantis que contribuíram significativamente para minha permanência e continuidade nos estudos.

Aos professores do curso, manifesto minha sincera gratidão pelos ensinamentos, orientações e contribuições compartilhadas ao longo dessa caminhada, que foram essenciais para minha formação acadêmica e pessoal.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a relação entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora (UEX) no contexto da gestão democrática das escolas públicas, investigando como a coexistência desses colegiados impacta os processos de participação e organização da gestão escolar. O estudo teve como objetivo compreender as atribuições, formas de atuação e possíveis sobreposições entre essas instâncias em escolas públicas dos municípios de Tocantinópolis e Porto Franco. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores escolares. O referencial teórico baseia-se nas discussões sobre gestão democrática, participação social, descentralização educacional e gerencialismo nas políticas públicas educacionais. Os resultados evidenciaram que, embora os colegiados estejam formalmente instituídos nas escolas investigadas, persistem fragilidades relacionadas à participação efetiva da comunidade escolar, à clareza das atribuições de cada instância e à articulação entre Conselho Escolar e Unidade Executora. As entrevistas revelaram a predominância de práticas voltadas às demandas administrativas e financeiras, especialmente relacionadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), contribuindo para o enfraquecimento da dimensão político-pedagógica do Conselho Escolar. A análise demonstrou ainda que as políticas de descentralização financeira introduzem tensões entre os princípios da gestão democrática e a lógica gerencial presente na administração escolar. Conclui-se que a efetivação da gestão democrática exige não apenas a existência formal dos colegiados, mas também o fortalecimento da participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios, por meio da realização efetiva de reuniões, da ampliação dos espaços de diálogo e da valorização das funções político-pedagógicas dos Conselhos Escolares. Exige, ainda, o fortalecimento da autonomia escolar, entendida como a capacidade de a escola definir coletivamente suas prioridades pedagógicas, administrativas e financeiras, em consonância com as necessidades da comunidade que atende e com os princípios democráticos que orientam a educação pública.

Palavras-chave: Gestão democrática. Conselho Escolar. Unidade Executora.

ABSTRACT

This research analyzes the relationship between the School Council and the Executive Unit (UEX) within the context of democratic management in public schools, investigating how the coexistence of these collegial bodies impacts participation processes and school management organization. The study aimed to understand the roles, forms of operation, and possible overlaps between these instances in public schools located in Tocantinópolis and Porto Franco. Methodologically, this is a qualitative study based on bibliographic review, document analysis, and semi-structured interviews conducted with school administrators. The theoretical framework is grounded in discussions on democratic management, social participation, educational decentralization, and managerialism in educational public policies. The results revealed that, although these collegial bodies are formally established in the investigated schools, significant weaknesses remain regarding effective community participation, clarity about the specific responsibilities of each body, and the articulation between the School Council and the Executive Unit. The interviews also revealed the predominance of practices focused on administrative and financial demands, especially those related to the Direct Money at School Program (PDDE), contributing to the weakening of the School Council's political-pedagogical dimension. The analysis further demonstrated that financial decentralization policies introduce tensions between the principles of democratic management and the managerial logic present in school administration. It is concluded that the effective implementation of democratic management requires not only the formal existence of collegial bodies, but also the strengthening of collective participation, school autonomy, and democratic decision-making spaces within public schools.

Keywords: Democratic management. School Council. Executive Unit.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PPP	Projeto Político-Pedagógico
UEX	Unidade Executora
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
TO	Tocantins
MA	Maranhão
TECLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
APM	Associação de Pais e Mestres

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. PANORAMA HISTÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	12
3. CONSELHO ESCOLAR COMO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	23
4. UNIDADE EXECUTORA: AUTONOMIA FINANCEIRA E CONTROLE SOCIAL	25
5. METODOLOGIA	27
6. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E PERCEPÇÕES DOS GESTORES	29
6.1 A escola tem Conselho Escolar?	29
6.2 Como é o funcionamento do Conselho Escolar e da Unidade Executora aqui na escola?	31
6.3 Você percebe alguma sobreposição ou interferência entre a atuação desses colegiados?	33
6.4 Há algo que você acredita que poderia ser melhorado no funcionamento e na relação entre esses órgãos?	36
7. AS CONTRADIÇÕES ENTRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E GERENCIALISMO EDUCACIONAL	38
8. CONCLUSÕES	41

1. INTRODUÇÃO

A gestão democrática constitui um dos princípios estruturantes da educação pública brasileira, estando assegurada no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996). Esse princípio orienta a organização escolar na perspectiva da participação coletiva, e do controle social, elementos indispensáveis para a construção de uma escola pública comprometida com a cidadania e com a qualidade social da educação. Para que esse modelo de gestão se concretize no cotidiano escolar, as políticas educacionais brasileiras preveem a existência e o funcionamento de instâncias colegiadas, entre as quais se destacam o Conselho Escolar e a Unidade Executora (UEX). A gestão democrática constitui um dos princípios estruturantes da educação pública brasileira, estando assegurada no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996). Esse princípio orienta a organização escolar na perspectiva da participação coletiva, e do controle social, elementos indispensáveis para a construção de uma escola pública comprometida com a cidadania e com a qualidade social da educação. Para que esse modelo de gestão se concretize no cotidiano escolar, as políticas educacionais brasileiras preveem a existência e o funcionamento de instâncias colegiadas, entre as quais se destacam o Conselho Escolar e a Unidade Executora (UEX).

O Conselho Escolar, órgão colegiado composto por representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar, exerce funções deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras, conforme orientações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, instituído pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2004). Entre suas atribuições estão o acompanhamento e a avaliação do Projeto Político-Pedagógico (PPP), a participação na gestão administrativa e financeira da escola e o fortalecimento da articulação entre escola, família e comunidade.

A Unidade Executora (UEX), por sua vez, é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, criada para representar juridicamente a escola e operacionalizar a execução e a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos, especialmente aqueles provenientes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE),

conforme definido nas resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2009; BRASIL, 2024). Sua atuação está relacionada à administração dos recursos destinados à manutenção e melhoria das condições de funcionamento das unidades escolares.

Apesar das disposições da Constituição Federal de 1988, que estabelece a gestão democrática como princípio do ensino público (art. 206, inciso VI), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/1996, que prevê a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na gestão das instituições de ensino (art. 14), das orientações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, instituído pelo Ministério da Educação, que atribuem aos Conselhos Escolares funções deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras, bem como das normativas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que regulamentam a constituição e o funcionamento das Unidades Executoras no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), há indícios de que a efetividade desses colegiados no cotidiano das escolas públicas ainda é frágil. Observa-se, em diversos contextos, que, embora tais instâncias estejam formalmente constituídas nos documentos institucionais, seu funcionamento pode ocorrer de forma limitada, desarticulada ou com reduzida participação da comunidade escolar. Nesse cenário, torna-se necessário problematizar a maneira como os colegiados coexistem nas escolas e qual a percepção dos gestores sobre suas atribuições, sobreposições e importância no processo decisório.

Nos últimos anos, entretanto, a implementação das Unidades Executoras tem produzido efeitos significativos no funcionamento dos Conselhos Escolares. Em muitas escolas públicas, sobretudo em redes municipais de pequeno porte, há sinais de confusão de papéis, sobreposição de funções e centralidade administrativa da UEx, o que pode enfraquecer o caráter democrático do Conselho Escolar. Em diversos contextos, a UEx assume protagonismo nas decisões financeiras e administrativas, enquanto o conselho tende a ocupar espaço secundário, muitas vezes reduzido à formalização de atos ou à aprovação protocolar de documentos. Essa dinâmica tensiona o princípio da gestão democrática e levanta questões sobre a efetividade dos colegiados escolares como espaços de participação.

Diante desse cenário, emerge o problema central desta pesquisa: como a coexistência entre Conselhos Escolares e Unidades Executoras impacta a gestão democrática das escolas públicas? Considerando essa realidade, este trabalho tem como objetivo analisar a atuação dos conselhos escolares e das unidades executoras em escolas públicas dos municípios de Tocantinópolis (TO) e Porto Franco (MA), com foco na forma como coexistem no cotidiano escolar e na avaliação que os gestores fazem dessa relação. Buscou-se compreender se há clareza quanto às atribuições específicas de cada colegiado, se há sobreposição de funções e quais aspectos ainda carecem de aprimoramento para o fortalecimento da gestão democrática.

Os dados empíricos desta pesquisa foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores escolares atuantes nas instituições investigadas, possibilitando compreender suas percepções acerca do funcionamento dos colegiados, das dificuldades enfrentadas no cotidiano da gestão e das relações estabelecidas entre Conselho Escolar e Unidade Executora.

O estudo torna-se relevante porque os colegiados escolares representam um dos principais mecanismos de participação social previstos na legislação educacional brasileira, e compreender como eles funcionam na prática é essencial para avaliar a qualidade das políticas de descentralização, participação e controle social. Ao analisar a relação entre Conselho Escolar e Unidade Executora, esta pesquisa contribui para a discussão sobre a democratização da gestão escolar, para o fortalecimento das práticas participativas e para a construção de políticas públicas que superem fragilidades identificadas no cotidiano das escolas.

Além disso, a relevância acadêmica do trabalho reside na necessidade de ampliar as discussões acerca das relações estabelecidas entre os Conselhos Escolares e as Unidades Executoras no contexto da gestão democrática. Embora a literatura sobre gestão democrática, representada por autores como Gadotti (2014), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) e Paro (2016), reconheça a importância dos órgãos colegiados para a democratização da escola pública, as análises geralmente concentram-se em suas atribuições e em seu papel na participação da comunidade escolar. Nesse sentido, o presente estudo buscou contribuir para a compreensão de como essas instâncias se articulam no cotidiano das escolas públicas, evidenciando aproximações, tensões e desafios decorrentes de sua coexistência.

O presente trabalho está estruturado em capítulos que buscam articular discussão teórica, análise documental e investigação empírica sobre a relação entre Conselho Escolar e Unidade Executora no contexto da gestão democrática. Inicialmente, apresenta-se a fundamentação teórica acerca da gestão democrática da educação, dos colegiados escolares e das políticas de descentralização da gestão educacional. Em seguida, discute-se o papel do Conselho Escolar e da Unidade Executora, suas atribuições, funções e implicações no cotidiano das escolas públicas. Posteriormente, aborda-se a discussão acerca das contradições entre gestão democrática e gerencialismo educacional, relacionando as políticas de descentralização financeira às transformações ocorridas na organização da gestão escolar. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, bem como a análise e discussão dos dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com os gestores escolares. Por fim, são apresentadas as considerações finais, retomando os principais resultados da pesquisa e suas contribuições para o debate acerca da gestão democrática nas escolas públicas.

2. PANORAMA HISTÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A compreensão do modelo de gestão que rege as escolas brasileiras contemporâneas exige um mergulho na história do nosso passado político recente. Não se pode falar em democracia participativa no chão da escola sem antes revisitar o período em que a voz foi um privilégio. O Brasil, a partir da década de 1960, passou por um golpe militar que além de reestruturar o Estado, instituiu uma cultura de repressão.

Nesse cenário, a educação era concebida sob uma perspectiva tecnicista e voltada para a formação de mão de obra, em consonância com os interesses do regime militar. Regulamentada principalmente pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, a organização do ensino brasileiro caracterizava-se por uma estrutura centralizada e burocrática, marcada pela predominância das decisões emanadas dos órgãos governamentais. As escolas funcionavam como engrenagens de um sistema hierarquizado, em que a figura do diretor assumia, em muitos casos, a função de

executor das determinações superiores, com reduzido espaço para a participação da comunidade escolar nos processos decisórios.

A transição para a democracia não foi um evento que aconteceu rapidamente, mas um processo de desgaste que começou a se acentuar na década de 1970. Com o fim gradual do regime militar, que culminou em meados dos anos 80, desta forma ressurgiu na sociedade civil um anseio represado por participação. Este desejo não se limitava às urnas para a escolha de governantes; ele transbordava para todas as instâncias da vida pública, incluindo o campo educacional.

Três grandes correntes ideológicas disputavam o futuro da educação brasileira; A direita e o Centro-Direita: Com propostas neoliberais que já apontavam para a privatização e a eficiência técnica. A esquerda que defendia uma escola pública, gratuita e de qualidade social, onde a gestão fosse um processo coletivo. E o Centro que tentava mediar os interesses opostos.

O processo de redemocratização do Brasil não se limitou à esfera político-partidária, mas promoveu profundas transformações nas bases da educação pública. Fruto das reivindicações dos movimentos sociais e dos debates em torno da democratização do Estado, a gestão democrática do ensino público foi institucionalizada como um princípio constitucional por meio da Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 206, inciso VI, a Carta Magna estabeleceu que o ensino público deve ser ministrado com base na "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (BRASIL, 1988). Tal previsão representou um avanço jurídico significativo ao reconhecer a participação como elemento estruturante da organização escolar, embora a efetivação desse princípio no cotidiano das instituições de ensino ainda dependesse de regulamentações posteriores e de sua concretização nas práticas educativas.

Apesar do peso constitucional, esse conceito manteve-se parado até o início dos anos 1990. Foi nesta década que o debate se intensificou, impulsionado por fóruns, seminários e congressos em todo o país, que buscavam dar corpo ao modelo de gestão almejado pela sociedade. Esse amadurecimento coletivo culminou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/96), que em seu artigo 3º

reforçou a gestão democrática como um princípio obrigatório, delegando aos sistemas de ensino a responsabilidade de regulamentar suas especificidades.

A trajetória de implementação, no entanto, revela nuances entre o idealismo e o pragmatismo governamental. Após o entusiasmo inicial da redemocratização, muitos sistemas de ensino estaduais e os milhares de municípios demonstraram pouco interesse imediato na aplicação efetiva do modelo. A mudança de postura ocorreu de forma mais contundente através de mecanismos de descentralização financeira, especialmente o disposto no artigo 12 da LDBEN, que atribui às escolas a incumbência de administrar seus próprios recursos materiais e financeiros.

Nesse cenário, a gestão democrática passou por uma mudança de significado; de um anseio histórico por participação, tornou-se, para muitas unidades de ensino, uma estratégia de sobrevivência. A obrigatoriedade de constituir administrações colegiadas para o recebimento de verbas federais, como as do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (BRASIL, 2004a), acelerou a adesão ao modelo. Assim, a participação da comunidade nas decisões escolares tornou-se essencial para a viabilidade econômica da instituição.

A operacionalização dessa democracia escolar fundamenta-se em três pilares de autonomia: pedagógica, administrativa e financeira. A figura central desse processo é o Conselho Escolar, composto por representantes de pais, alunos, professores e demais profissionais da educação. Cabe a esse órgão o exercício da tomada de decisões coletivas, transformando o papel do antigo diretor no de um gestor participativo.

Embora existam variações significativas na composição e regulamentação desses conselhos entre os estados brasileiros, o aspecto comum permanece sendo o envolvimento compulsório da comunidade escolar. O que antes era um plano de "anseio de alguns educadores" consolidou-se como um dever educacional, institucionalizando uma estrutura onde a escola pública deve, obrigatoriamente, ouvir e ser ouvida por aqueles que a compõem.

As transformações nas políticas educacionais brasileiras, consolidadas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), sinalizam uma mudança profunda na natureza da gestão escolar, podendo alterar drasticamente as formas tradicionais de

escolha de dirigentes. Embora a gestão democrática permaneça como uma diretriz, o PNE (2014-2024) introduz uma dimensão que prioriza a eficiência técnica e o desempenho meritocrático em detrimento da autonomia absoluta dos sistemas de ensino.

A Meta 19 do PNE é o epicentro dessa mudança, ao estabelecer que a efetivação da gestão democrática deve estar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. A prioridade agora parece recair sobre a formação qualificada e a capacidade de entrega de resultados do profissional.

Essa tendência global de avaliar o desempenho dos educadores é evidenciada através da estratégia e 19.8 do PNE;

[...] 19.8. desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. [...] (BRASIL, 2014, p.83)

O contexto político brasileiro, portanto, deixa de olhar apenas para o combate ao autoritarismo local e passa a se alinhar a um discurso macro de "qualidade total" e eficácia gerencial, típico da era da globalização.

O ponto de virada mais incisivo foi o artigo 12, inciso II da referida lei, que delegou às unidades a tarefa de gerir seu próprio quadro de pessoal e ativos financeiros. Essa descentralização forçou a adoção da gestão democrática por dois vieses: a responsabilidade sobre os custos operacionais e o interesse na administração direta de verbas.

A adesão, portanto, tornou-se compulsória. Independentemente da maturidade política de cada unidade, a gestão democrática passou a ser uma questão de viabilidade institucional. O que antes era uma bandeira social de direito transformou-se em um requisito burocrático para o acesso a recursos. Para operacionalizar esse fluxo, as escolas precisaram adotar modelos colegiados, onde a participação da comunidade pais, alunos e servidores tornou-se o eixo central das decisões.

Nesse novo desenho, a figura do antigo diretor cede lugar ao gestor mediador, capaz de promover o diálogo coletivo. A autonomia conquistada abrange as esferas pedagógica e administrativa, sob fiscalização social exercida pelo Conselho Escolar.

A descentralização prevista na LDB representou uma condição objetiva para que a gestão democrática não fosse negligenciada. Os sistemas de ensino passaram a se mover, em parte, por dois fatores centrais: a responsabilização diante de possíveis perdas financeiras ou o interesse em gerir diretamente os recursos. Assim, a implantação desse modelo ocorreu, majoritariamente, sob o prisma econômico, impulsionada por programas federais de repasse de verbas, entre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (BRASIL, 2004a), que tem por finalidade “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal”.

A partir desse cenário, consolidou-se uma perspectiva de organização interna das escolas que viria a implicar nas exigências de adesão à gestão democrática. Consciente ou não, a unidade escolar passou a compreender que a garantia do princípio democrático não era apenas uma conquista social, mas uma condição para a sua própria sobrevivência institucional, dada a vinculação com o recebimento dos repasses financeiros. Para atender às exigências legais e acessar os recursos, as escolas precisaram adotar uma forma de organização colegiada obrigatória, paralela ao Conselho Escolar.

Importante ressaltar que, a gestão democrática, enquanto princípio jurídico e político, institui o Conselho Escolar como um modelo em que a participação da comunidade escolar nas decisões institucionais é elemento central. Esse processo demandou ampla reorganização estrutural, incorporando pais, alunos, profissionais da educação e, em alguns casos, autarquias e instituições parceiras aos processos decisórios.

No organograma da escola, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2011) – ver p. 464), esse conselho se constitui com estrutura central.

Nesse contexto, o papel do diretor escolar foi ressignificado, exigindo-se um gestor participativo, capaz de estabelecer diálogo constante e promover a deliberação coletiva. Concomitantemente, as escolas deveriam exercer maior autonomia

pedagógica, administrativa e financeira, fortalecendo práticas de controle social e transparência.

Para sustentar esse modelo, instituiu-se o conselho escolar, órgão colegiado responsável pela gestão democrática no interior da escola. Embora essa seja a nomenclatura oficial adotada pelo Governo Federal, cada sistema de ensino pode empregar designações próprias. São exemplos: *Conselho de Escola*, no estado de São Paulo; *Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar*, no Mato Grosso; e *Colegiado Escolar*, na Paraíba.

Essas diferenças se estendem também à composição do colegiado, à regulamentação interna e às formas de escolha da presidência. Conforme aponta Silva (2016), os Conselhos Escolares apresentam diferentes formas de organização nos sistemas públicos de ensino brasileiros, variando quanto à nomenclatura, composição, regulamentação e escolha da presidência. Segundo documentos do MEC, a “maioria preferiu a criação de entidades civis, como associações de pais (...) e estatutos próprios” ((BRASIL, 2004, p. 43). Essa formulação não é casual: ela destaca a educação pública como espaço privilegiado para a efetivação desse princípio e, simultaneamente, atribui às unidades federadas a competência legislativa para discipliná-lo. Em razão disso, ao longo do período pós-1988, estados e municípios passaram a desenvolver interpretações próprias — e muitas vezes heterogêneas — acerca da gestão democrática.

A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) reafirma a gestão democrática como princípio da educação brasileira, ao enunciar, em seu Art. 3º, VIII, a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Assim como na Constituição, observa-se que sua aplicação é remetida novamente aos sistemas estaduais e municipais, que devem regulamentá-la conforme suas realidades.

O tema é detalhado no Art. 14 da LDB, que especifica:

Art. 14. *Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:*

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Esse dispositivo reforça a responsabilidade dos sistemas de ensino na regulamentação do modelo democrático, estabelecendo dois eixos fundamentais: a participação dos profissionais na construção do projeto pedagógico e a inserção da comunidade escolar e local nas instâncias representativas, como os conselhos.

Dando continuidade aos dispositivos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, reafirma a gestão democrática como uma das diretrizes estruturantes das políticas educacionais brasileiras. Em seu artigo 2º, inciso VI, o PNE estabelece a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública como fundamento para a consecução de suas metas e estratégias, reforçando a importância da participação, da autonomia e da construção coletiva no âmbito das instituições de ensino. O PNE (2014–2024) estabelece, no Art. 2º, VI, o compromisso com a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”, reiterando a necessidade de regulamentação por parte dos estados, municípios e do Distrito Federal, com previsão de elaboração de legislação específica em até dois anos após sua publicação (Art. 9º). A repetição dessa exigência — já prevista na Constituição e na LDB — indica, por um lado, que muitos entes federados ainda não haviam normatizado plenamente a matéria; por outro, sinaliza a necessidade de ajustes nos dispositivos já existentes.

No âmbito do PNE 2014, duas metas estão diretamente relacionadas à gestão democrática: a Meta 7 e a Meta 19. A Meta 7, que trata da “qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades”, inclui como estratégia a necessidade de “apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática” (Estratégia 7.16).

A Meta 19, por sua vez, aborda o princípio de maneira específica, ao estabelecer o compromisso 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 (Meta 19).

Um conjunto de estratégias acompanha essa meta. Entre elas, destaca-se a priorização, por parte da União, das transferências voluntárias na área da educação para os entes que tenham aprovado legislação específica que regulamente a gestão democrática, considerando “critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” na nomeação de diretores (Estratégia 19.1).

Outras estratégias incluem a formação de conselheiros (Estratégia 19.2) e o incentivo à organização de processos participativos de planejamento, com a criação de fóruns de coordenação nas unidades federadas (Estratégia 19.3). O PNE também recomenda a constituição e fortalecimento dos grêmios estudantis e das associações de pais, assegurando-lhes condições de funcionamento e estimulando sua articulação com os conselhos escolares (Estratégia 19.4).

Adicionalmente, estabelece-se a importância de:

[...] estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (Estratégia 19.6).

Tais medidas estão alinhadas à promoção de “processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino” (Estratégia 19.7), reforçando a perspectiva de descentralização e corresponsabilidade.

Assim, o PNE 2014 retoma e aprofunda questões essenciais que têm orientado a política educacional brasileira no tocante à gestão democrática ao longo das últimas décadas temas que serão analisados no tópico subsequente.

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 15.388/2026, representa um avanço significativo na forma como a gestão democrática é concebida nas políticas educacionais brasileiras. Diferentemente do plano anterior, o novo PNE incorpora esse princípio de maneira mais estruturante, articulando-o aos eixos de financiamento, governança e controle social. Nesse sentido, o plano estabelece como objetivo a necessidade de “consolidar a gestão democrática do

ensino público” (BRASIL, 2026, p. 12), indicando que esse princípio passa a ocupar posição central na organização dos sistemas educacionais.

Essa mudança de enfoque revela que a gestão democrática deixa de ser tratada apenas como uma diretriz normativa e passa a assumir um papel operativo no âmbito das políticas públicas educacionais. O próprio plano reforça essa perspectiva ao defender a “democratização dos processos educacionais, com participação e controle social” (BRASIL, 2026, p. 13), evidenciando que a participação não deve se restringir a um plano formal, mas materializar-se nas práticas institucionais. Assim, observa-se uma ampliação conceitual importante: a gestão democrática passa a ser compreendida como componente essencial da governança educacional. Essa perspectiva não se restringe à educação básica, manifestando-se também nas Instituições de Ensino Superior, cuja organização se estrutura em torno de instâncias colegiadas, como Conselhos Universitários, Conselhos de Ensino, Pesquisa e Extensão e Colegiados de Curso, responsáveis pela deliberação e pela participação dos diferentes segmentos acadêmicos. Desse modo, a participação colegiada constitui um princípio organizador da gestão educacional em seus diferentes níveis e modalidades, reafirmando a centralidade do diálogo e da construção coletiva nas decisões institucionais.

No conjunto das diretrizes do PNE 2026, o Objetivo 18 assume papel estratégico ao tratar diretamente da gestão democrática e do controle social. O documento estabelece a necessidade de “assegurar a participação e o controle social no planejamento, na gestão democrática” (BRASIL, 2026, p. 48), vinculando esses elementos à transparência e à responsabilização. Tal formulação indica que a participação da comunidade escolar não é apenas desejável, mas indispensável para a legitimidade das decisões educacionais.

As estratégias vinculadas a esse objetivo reforçam essa diretriz ao enfatizar mecanismos concretos de participação. Entre eles, destaca-se a previsão de processos de escolha de gestores escolares com envolvimento da comunidade, o que contribui para superar práticas centralizadoras historicamente presentes na administração pública. Além disso, o plano estabelece a importância da construção coletiva do projeto pedagógico, ao indicar a necessidade de “elaboração participativa do projeto pedagógico com a comunidade escolar” (BRASIL, 2026, p. 49). Essa

orientação dialoga diretamente com a LDB, mas amplia sua exigência ao inserir a participação como critério de qualidade da gestão.

Outro elemento relevante diz respeito ao fortalecimento das instâncias colegiadas. O PNE 2026 prevê o “apoio técnico às instâncias colegiadas para o exercício do controle social” (BRASIL, 2026, p. 50), reconhecendo que a simples existência de conselhos escolares não garante sua efetividade. Essa diretriz aponta para a necessidade de qualificação dos sujeitos envolvidos, de modo que esses espaços possam exercer, de fato, funções deliberativas e fiscalizadoras.

Ainda nesse campo, o plano introduz a valorização de processos de avaliação participativa, ao propor o desenvolvimento de mecanismos de autoavaliação institucional. Ao incentivar práticas dessa natureza, o PNE contribui para a consolidação de uma cultura de corresponsabilidade, na qual diferentes segmentos da comunidade escolar participam ativamente da análise e do aprimoramento das ações educativas.

No que se refere ao financiamento da educação, o plano estabelece uma relação direta entre gestão democrática e controle dos recursos públicos. Nesse sentido, destaca-se a orientação para o “fortalecimento dos conselhos de acompanhamento e controle social” (BRASIL, 2026, p. 32), bem como o incentivo ao “aperfeiçoamento da capacidade de gestão financeira” das unidades escolares (BRASIL, 2026, p. 33). Essas diretrizes evidenciam que a descentralização de recursos exige, necessariamente, mecanismos de transparência e participação.

Essa discussão se torna ainda mais relevante quando se considera o papel da unidade executora (UEX). O PNE 2026 reconhece explicitamente a possibilidade de organização das escolas por meio de “unidades executoras ou outros arranjos de autogestão” (BRASIL, 2026, p. 12), ampliando o entendimento desse instrumento. Nesse contexto, a UEX deixa de ser compreendida apenas como instância administrativa vinculada ao PDDE e passa a ser reconhecida como elemento estruturante da gestão democrática, articulando autonomia, participação e controle social.

A participação da comunidade escolar, por sua vez, assume caráter transversal em todo o plano. O documento reforça a necessidade de envolvimento social não

apenas na gestão escolar, mas também na ampliação da autonomia das instituições educativas, especialmente ao defender a importância de “prestar apoio técnico para fortalecer a autonomia financeira e de gestão das escolas indígenas, respeitando suas especificidades culturais e organizacionais, inclusive por meio da possibilidade de constituírem unidades executoras ou outros arranjos que assegurem participação e autogestão” (BRASIL, 2026, Estratégia 9.24). Esse aspecto evidencia uma ampliação do conceito de gestão democrática, que passa a abranger não apenas os processos internos das escolas, mas também formas mais amplas de participação, autonomia e governança dos sistemas educacionais.

Diante desse cenário, é possível identificar elementos de continuidade e inovação no PNE 2026. Por um lado, o plano mantém a gestão democrática como princípio estruturante da educação pública; por outro, amplia significativamente seu alcance ao integrá-la aos mecanismos de financiamento, planejamento e controle social. Trata-se, portanto, de uma mudança qualitativa, na medida em que a gestão democrática deixa de ser compreendida apenas como participação formal e passa a ser incorporada como eixo central da política educacional.

A análise realizada pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE 2026–2036) evidencia que a centralidade da gestão democrática passa a se concentrar de maneira mais explícita no fortalecimento dos Conselhos Escolares. O próprio texto do plano demonstra essa prioridade ao estabelecer, no Objetivo 18, a necessidade de “assegurar que todas as escolas públicas da educação básica tenham conselhos escolares instituídos e em pleno funcionamento” (BRASIL, 2026, Objetivo 18). Tal direcionamento revela que o PNE busca reafirmar o Conselho Escolar como principal espaço institucional de participação coletiva, deliberação e acompanhamento das políticas educacionais no interior das escolas públicas.

Essa perspectiva torna-se ainda mais evidente na Estratégia 18.5, ao determinar a necessidade de “assegurar condições adequadas ao funcionamento de conselhos escolares para a elaboração, a implementação e a avaliação do projeto pedagógico e do material didático, bem como dos demais instrumentos formais de planejamento da escola” (BRASIL, 2026, Estratégia 18.5). Observa-se, portanto, que o plano amplia a dimensão político-pedagógica do Conselho Escolar, reforçando seu papel não apenas na fiscalização administrativa, mas principalmente na construção

coletiva dos processos pedagógicos e das decisões institucionais da escola. Nesse sentido, o PNE 2026 retoma elementos historicamente associados à concepção de gestão democrática prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996), enfatizando a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar na condução da vida escolar.

Diferentemente do Conselho Escolar, a Unidade Executora aparece de maneira bastante pontual no novo plano educacional, sendo mencionada apenas na Estratégia 9.24, voltada especificamente às escolas indígenas. O documento prevê “prestar apoio técnico para fortalecer a autonomia financeira e de gestão das escolas indígenas, respeitando suas especificidades culturais e organizacionais, inclusive por meio da possibilidade de constituírem unidades executoras ou outros arranjos que assegurem participação e autogestão” (BRASIL, 2026, Estratégia 9.24). A presença isolada da UEx nesse contexto indica que o PNE 2026 não atribui centralidade às unidades executoras como eixo estruturante da gestão democrática nacional.

Desse modo, conclui-se que o novo Plano Nacional de Educação reafirma a gestão democrática sobretudo a partir da valorização dos Conselhos Escolares como instâncias fundamentais da participação social na escola pública. Ao priorizar o funcionamento desses colegiados e ampliar suas atribuições no planejamento e avaliação das ações pedagógicas, o plano reforça uma concepção de gestão democrática mais vinculada à participação coletiva e à construção compartilhada das decisões educacionais, reduzindo a centralidade anteriormente atribuída às estruturas de natureza predominantemente administrativa e financeira, como as Unidades Executoras.

3. CONSELHO ESCOLAR COMO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A gestão democrática da escola pública constitui uma exigência constitucional e legalmente prevista, além de representar um fundamento essencial para a construção de uma educação voltada para a cidadania e para a participação coletiva. Sua materialização no cotidiano escolar depende da existência de mecanismos e estruturas que viabilizem a participação efetiva dos diferentes segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios. Nesse contexto, destacam-se os órgãos colegiados, especialmente os Conselhos Escolares, que desempenham papel

fundamental na articulação entre escola, família e comunidade, contribuindo para a construção de práticas mais participativas e para o fortalecimento da autonomia e do controle social no âmbito das instituições de ensino. Entre essas estruturas, destacam-se os colegiados escolares, com ênfase para o Conselho Escolar e o conselho de classe e a Unidade Executora.

Essas instâncias são expressões concretas da gestão colegiada e da participação cidadã, permitindo que professores, funcionários, estudantes, pais e representantes da comunidade deliberem sobre questões fundamentais da vida escolar. Não se trata apenas de garantir voz aos diversos segmentos, mas de instituir mecanismos institucionais que possibilitem decisões compartilhadas, controle social e corresponsabilidade na gestão dos recursos e na qualidade do processo educacional.

A LDB, no art. 14, determina que os sistemas de ensino definirão normas da gestão democrática, conforme os princípios de "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" (inciso I) e de "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes" (inciso II) (BRASIL, 1996). Isso evidencia que o Conselho Escolar deve ser compreendido como um órgão central na operacionalização da gestão democrática.

Segundo Gadotti (2014), "a gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional" (p. 8). Para o autor, a efetiva participação social nos processos de tomada de decisão escolar fortalece a democracia e qualifica as políticas educacionais. A criação e o fortalecimento dos colegiados escolares são, portanto, instrumentos fundamentais de democratização das relações institucionais.

No contexto da escola pública brasileira, o Conselho Escolar exerce funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras. Além de acompanhar a execução do projeto político-pedagógico (PPP), o conselho atua na gestão administrativa e financeira, especialmente quando articulado com a Unidade Executora (UEX). Esta, por sua vez, é responsável por operacionalizar a aplicação dos recursos públicos recebidos por meio de programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A Resolução CNE/CEB n.º 1/2012, que estabelece diretrizes nacionais para a gestão democrática da educação básica na escola pública, reforça o papel dos conselhos escolares como espaços de articulação entre os diferentes segmentos da

escola. Segundo o documento, cabe ao Conselho Escolar promover a participação da comunidade nas decisões da escola, garantindo a transparência dos atos administrativos e a defesa do interesse coletivo (Brasil, 2012).

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, coordenado pelo MEC, também enfatiza a importância desses órgãos na consolidação da gestão democrática. De acordo com os materiais de formação do programa, o Conselho Escolar deve ser compreendido como um colegiado que contribui para a construção de uma cultura participativa na escola, promovendo o diálogo entre os atores escolares e fortalecendo o vínculo da escola com a comunidade local (Brasil, 2014).

Por fim, a função social do Conselho Escolar é percebida na sua capacidade de integrar a escola com seu entorno social, promovendo o envolvimento das famílias, a articulação com outras instituições e a construção de uma escola cidadã. Como sintetiza Conceição (2007, p. 16), "estes conselhos [...] devem ser entendidos como uma ferramenta de extrema importância para a consolidação de uma escola organizada e pautada na participação e na construção da cidadania de seus alunos".

4. UNIDADE EXECUTORA: AUTONOMIA FINANCEIRA E CONTROLE SOCIAL

A Unidade Executora (UEx) é um colegiado institucional que desempenha papel fundamental na gestão financeira da escola pública brasileira, atuando como instrumento de autonomia administrativa e da transparência na aplicação de recursos públicos. Sua existência está relacionada a programas de descentralização financeira, especialmente ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implementado pelo Governo Federal por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Do ponto de vista legal, a Unidade Executora encontra respaldo no art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), que estabelece a obrigatoriedade de os sistemas de ensino assegurarem às unidades escolares públicas "progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira" (BRASIL, 1996). A autonomia de gestão financeira, nesse contexto, implica

a capacidade da escola de gerir diretamente os recursos que lhe são destinados, com vistas à melhoria da infraestrutura, das condições de ensino e da participação comunitária.

A Resolução FNDE n. 15/2007 é o principal marco normativo que regula o funcionamento e as atribuições da Unidade Executora. De acordo com essa resolução, a UEx deve ser organizada como uma associação civil sem fins lucrativos, composta por membros da comunidade escolar e regularmente constituída com estatuto social, CNPJ, ata de eleição da diretoria e demais documentos exigidos pela legislação civil. Sua principal finalidade é administrar os recursos financeiros transferidos à escola para execução de programas e projetos voltados à melhoria do ensino (Brasil, 2007).

O Manual de Gestão do PDDE, atualizado anualmente pelo FNDE, detalha as responsabilidades da Unidade Executora quanto à elaboração do plano de aplicação, movimentação de recursos, aquisição de bens e serviços, e prestação de contas. A UEx deve garantir que os gastos estejam alinhados ao Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola e que reflitam as reais necessidades da comunidade escolar. Para isso, deve atuar em consonância com o Conselho Escolar, promovendo a participação coletiva nas decisões financeiras.

A relação entre a Unidade Executora e o Conselho Escolar é, portanto, de complementaridade e corresponsabilidade. Enquanto o Conselho Escolar exerce função deliberativa, consultiva e fiscalizadora, a UEx executa as ações financeiras aprovadas, seguindo os prazos e normas estabelecidos. Essa articulação é essencial para garantir que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência, equidade e foco na aprendizagem.

Portanto, a UEx tem se constituído como um componente essencial da gestão dos recursos financeiros da escola. Quando articulada ao projeto pedagógico da escola e integrada ao Conselho Escolar, pode representar um instrumento poderoso de gestão participativa, controle social e promoção da equidade educacional. Sua existência, regulamentação e funcionamento eficaz são apresentadas como condições imprescindíveis para a materialização da gestão democrática da educação pública.

5. METODOLOGIA

A pesquisa empírica foi realizada em duas cidades da região Norte do Brasil: Tocantinópolis, no estado do Tocantins, e Porto Franco, no estado do Maranhão. Apesar de pertencerem a unidades federativas diferentes, os dois municípios compartilham diversas semelhanças geográficas, culturais e socioeconômicas. Ambas as localidades são cortadas pelo rio Tocantins e apresentam estruturas educacionais que refletem as dificuldades comuns às redes públicas de ensino em municípios interioranos do Norte e Nordeste: limitação orçamentária, carência de infraestrutura e obstáculos à consolidação de práticas democráticas de gestão escolar.

Foram analisadas quatro escolas públicas: em Tocantinópolis, a Escola Municipal Alto da Boa Vista II e a Escola Municipal Antônio Farias; em Porto Franco, a Unidade Integrada Centro Educacional e a Escola Marcolino Magalhães. Três dessas escolas atendem prioritariamente à Educação Fundamental I, com exceção da Escola Marcolino Magalhães, que atende ao Ensino Fundamental II. Todas as instituições estão localizadas em bairros periféricos e socialmente vulneráveis, o que impõe desafios à sua organização pedagógica, administrativa e participativa.

Estas escolas foram escolhidas em função dos seguintes critérios: a) maior possibilidade de acesso do pesquisador; b) são as maiores escolas municipais das referidas cidades; c) ambas estão localizadas em regiões periféricas atendendo, majoritariamente, a uma população em vulnerabilidade econômica.

A metodologia da pesquisa baseou-se na abordagem qualitativa, sendo realizada uma entrevista semiestruturada com o(a) diretor(a) de cada escola. A opção pela abordagem qualitativa fundamenta-se na compreensão de que esse tipo de pesquisa “se dedica à análise do universo de significados, valores, crenças, atitudes e interpretações construídas pelos sujeitos em suas experiências sociais”, conforme destaca Maria Cecília de Souza Minayo (1994, p. 21). Diferentemente das abordagens quantitativas, que priorizam a mensuração e a generalização de dados, a pesquisa qualitativa busca compreender a realidade em sua complexidade, considerando os contextos específicos nos quais os fenômenos se manifestam e as relações sociais que os constituem.

Nesse sentido, a escolha por essa abordagem mostra-se adequada aos objetivos deste estudo, uma vez que se pretendeu compreender o funcionamento e a articulação entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora a partir da perspectiva dos gestores escolares, valorizando suas experiências, percepções e interpretações construídas no cotidiano institucional. Tal perspectiva implica reconhecer que a realidade investigada não é estática nem objetiva em si mesma, mas socialmente construída pelos sujeitos que dela participam, sendo, portanto, necessário interpretá-la a partir de suas próprias narrativas (Minayo, 1994).

Além disso, conforme argumenta Minayo (1994, p. 58), a pesquisa qualitativa estabelece uma relação mais próxima entre pesquisador e objeto de estudo, permitindo um contato direto com a realidade investigada e favorecendo a apreensão das múltiplas dimensões que compõem os fenômenos sociais. No contexto desta pesquisa, isso se materializa na realização de entrevistas semiestruturadas, que possibilitam não apenas a obtenção de informações, mas também a exploração de sentidos, contradições e nuances presentes nas falas dos participantes.

Ademais, a abordagem qualitativa revela-se particularmente pertinente para a análise de fenômenos sociais complexos, como é o caso das dinâmicas de gestão escolar e da atuação dos órgãos colegiados. A relação entre Conselho Escolar e Unidade Executora envolve aspectos institucionais, políticos e participativos que não podem ser plenamente compreendidos por meio de dados quantitativos, exigindo uma análise interpretativa capaz de captar suas especificidades, tensões e possibilidades de aprimoramento (Minayo, 1994).

Dessa forma, a utilização da abordagem qualitativa neste estudo não se configura apenas como uma escolha metodológica, mas como uma perspectiva teórico-analítica que orienta todo o processo investigativo, desde a definição do objeto até a interpretação dos dados, permitindo uma compreensão mais aprofundada e contextualizada das práticas de gestão escolar nas instituições analisadas.

Essa escolha permitiu uma aproximação mais sensível da realidade vivida pelos gestores e proporcionou uma leitura crítica sobre como os órgãos colegiados, Conselho Escolar e Unidade Executora (UEX), atuam (ou não) no cotidiano escolar.

Todas as participantes da pesquisa aceitaram participar voluntariamente da pesquisa e assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TECLE).

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, utilizando como instrumento uma entrevista com quatro perguntas norteadoras, que buscaram compreender a existência, o funcionamento, as possíveis sobreposições e as percepções de melhoria na relação entre os órgãos colegiados: 1. A escola tem Conselho Escolar? 2. Como é o funcionamento do Conselho Escolar e da Unidade Executora aqui na escola? 3. Você percebe alguma sobreposição ou interferência entre a atuação desses colegiados? 4. Há algo que você acredita que poderia ser melhorado no funcionamento e na relação entre esses órgãos? As entrevistas buscaram investigar a presença, o funcionamento e a articulação entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora, além de identificar possíveis sobreposições de atribuições e oportunidades de aprimoramento.

6. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E PERCEPÇÕES DOS GESTORES

6.1 A escola tem Conselho Escolar?

A análise das respostas dos gestores evidencia, em um primeiro momento, a presença formal do Conselho Escolar em todas as unidades investigadas. Todos os entrevistados afirmaram a existência desse colegiado, indicando que, do ponto de vista normativo, as escolas atendem às exigências legais relacionadas à gestão democrática. No entanto, ao aprofundar a análise das falas, percebe-se que essa presença se configura predominantemente no plano formal, não sendo necessariamente acompanhada de uma atuação efetiva e contínua.

O entrevistado “A” afirmou que a escola possui Conselho Escolar em funcionamento, destacando que “temos sim, tá operando dentro do cotidiano da escola”. Contudo, na sequência, relativiza essa afirmação ao mencionar que “nem sempre conseguimos reunir todo pessoal com a frequência necessária, devido às demandas da escola né”. Essa fala revela uma contradição recorrente: embora o conselho exista e seja reconhecido como parte da estrutura escolar, sua atuação sofre limitações práticas, especialmente no que se refere à regularidade das reuniões.

Situação semelhante é observada na fala do entrevistado “B”, que afirma: “a escola tem um conselho, mas nós se reunimos de vez em quando, quando realmente precisa resolver alguma coisa específica”. Nesse caso, o Conselho Escolar assume um caráter reativo, sendo acionado apenas diante de demandas pontuais, o que fragiliza sua função como espaço permanente de participação e deliberação coletiva.

Já o entrevistado “C” apresenta uma percepção que associa diretamente o funcionamento do conselho à gestão de recursos financeiros. Ao afirmar que “sempre tem reunião, principalmente quando envolve recursos da escola” e, posteriormente, esclarecer que se trata dos recursos do PDDE, evidencia-se uma centralidade da dimensão financeira na dinâmica do colegiado. Tal aspecto indica uma possível redução do papel do Conselho Escolar a funções administrativas, em detrimento de sua atuação político-pedagógica, bem como uma possível confusão de papéis, em que não se vislumbra uma distinção entre Conselho Escolar e Uex.

Por sua vez, o entrevistado “D” reconhece a existência do conselho ao afirmar que “temos o conselho escolar presente, está funcionando”, mas acrescenta que “só podia ser mais presente”. Essa colocação sintetiza uma percepção recorrente entre os gestores: o reconhecimento da importância do colegiado, acompanhado da consciência de que sua atuação ainda é limitada.

À luz do artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a gestão democrática pressupõe a participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios. Nesse sentido, a baixa frequência de reuniões, o caráter pontual das ações e a centralidade em questões financeiras comprometem a materialização desse princípio.

Essa constatação dialoga com a reflexão de Moacir Gadotti, ao afirmar que “a gestão democrática não é só um princípio pedagógico, é também um preceito constitucional” (GADOTTI, 2014, p. 8), o que implica sua concretização nas práticas cotidianas da escola. Assim, verifica-se uma dissociação entre a existência formal do Conselho Escolar e sua efetividade enquanto espaço de participação coletiva.

Do ponto de vista analítico, os dados indicam que o Conselho Escolar, embora institucionalizado, ainda opera, em muitos casos, sob uma lógica burocrática e funcional, distante de seu potencial como instância de construção democrática. Tal

cenário reforça a compreensão de que a gestão democrática, nas escolas investigadas, encontra-se em um estágio de implementação predominantemente formal, ainda não plenamente consolidado como prática participativa efetiva.

6.2 Como é o funcionamento do Conselho Escolar e da Unidade Executora aqui na escola?

A análise das respostas dos gestores acerca do funcionamento do Conselho Escolar e da Unidade Executora (UEX) evidencia uma dinâmica marcada por articulações pontuais, centralidade da dimensão financeira e, em alguns casos, sobreposição de funções. Embora todos os entrevistados afirmem que os colegiados estão em funcionamento, a forma como esse funcionamento se concretiza no cotidiano escolar revela limitações importantes no que se refere à consolidação da gestão democrática.

O entrevistado “A” relatou que “o Conselho Escolar e a Unidade Executora existem”, porém destacou que, em razão de demandas relacionadas à prestação de contas, “a unidade executora tem se reunido apenas para viabilizar os recursos do PDDE”. Ao comentar sobre a frequência das reuniões, afirmou que “as reuniões acontecem, tipo não com a regularidade ideal, mas quando surgem as demandas”, complementando que “quando tem alguma coisa pra resolver, principalmente dinheiro, aí o pessoal se reúne”. Essa fala evidencia uma dinâmica reativa e instrumental dos colegiados, nos quais a participação é mobilizada prioritariamente em função da gestão financeira, em detrimento de um planejamento contínuo e participativo.

Situação semelhante pode ser observada na fala do entrevistado “B”, que inicialmente afirma que “os dois colegiados funcionam bem”. No entanto, ao detalhar a frequência dos encontros, indica que “o conselho escolar teve reunião no início do ano (há 5 meses atrás)”, enquanto “a UEX sempre tem reuniões para resolver problemas escolar”. Embora o gestor afirme que tais problemas não se restringem à dimensão financeira, a regularidade maior das reuniões da Unidade Executora sugere um protagonismo dessa instância na condução das demandas escolares, o que pode indicar um deslocamento do centro decisório para a esfera administrativa.

O entrevistado “C” apresenta uma organização aparentemente mais integrada entre os colegiados, ao afirmar que “utilizamos a mesma reunião para resolver tudo

que a escola está precisando”. Contudo, ao ser questionado sobre a estrutura dessas reuniões, destaca que “aqui a gente sempre chama o conselho, principalmente pra decidir junto o que vai fazer com o dinheiro”. Essa fala, embora evidencie a participação do Conselho Escolar, reforça novamente a centralidade da dimensão financeira como eixo organizador das reuniões, indicando que outras dimensões da gestão escolar podem estar sendo secundarizadas.

Já o entrevistado “D” descreve o funcionamento dos colegiados como ativo, afirmando que “temos os dois funcionando ativamente”, mas reconhece que “frequentemente mistura os assuntos, por serem assuntos semelhantes, principalmente quando o assunto é dinheiro”. Ainda que o gestor interprete essa sobreposição como algo positivo, ao afirmar que “é para uma boa causa que é ajudar a escola a funcionar”, sua fala evidencia uma ausência de delimitação clara entre as funções dos colegiados, o que pode comprometer o equilíbrio entre deliberação e execução.

Do ponto de vista normativo, essa dinâmica contraria o que está estabelecido na Resolução nº 15/2007 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que define a Unidade Executora como uma entidade de natureza jurídica específica, responsável pela gestão dos recursos financeiros, enquanto o Conselho Escolar deve exercer funções deliberativas, consultivas e fiscalizadoras (BRASIL, 2007). A ausência de distinção clara entre essas atribuições, conforme observado nas falas dos entrevistados, pode resultar em fragilidades nos mecanismos de controle social e participação coletiva.

Além disso, a centralidade das questões financeiras nas reuniões dos colegiados dialoga com o contexto das políticas de descentralização, especialmente aquelas vinculadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Conforme orientações do Ministério da Educação, a participação da comunidade escolar deve envolver não apenas a gestão de recursos, mas também a construção coletiva do projeto pedagógico e das decisões institucionais (BRASIL, 2014). Nesse sentido, a redução da atuação dos colegiados à dimensão financeira evidencia um processo de tecnocratização da gestão escolar, no qual a eficiência administrativa tende a se sobrepor à participação democrática.

Do ponto de vista analítico, os dados indicam que o funcionamento dos colegiados, embora existente, está fortemente condicionado às demandas operacionais da escola, especialmente à gestão de recursos financeiros. Essa característica reforça a compreensão de que a gestão democrática, nas instituições investigadas, assume um caráter predominantemente instrumental, vinculando-se à viabilização de recursos, em detrimento de sua função formativa e emancipatória.

Assim, verifica-se que, embora haja uma estrutura formal de funcionamento dos colegiados, sua atuação ainda apresenta limitações significativas no que se refere à construção de espaços efetivos de participação e deliberação coletiva, evidenciando, mais uma vez, a distância entre o marco legal da gestão democrática e sua materialização no cotidiano escolar.

6.3 Você percebe alguma sobreposição ou interferência entre a atuação desses colegiados?

A análise das falas dos gestores evidencia que a relação entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora (UEX) é marcada por diferentes percepções quanto à existência de sobreposição de funções. Embora nem todos os entrevistados reconheçam explicitamente a ocorrência de interferências, suas falas indicam, de forma recorrente, a presença de uma zona de interseção entre as atribuições desses colegiados, especialmente no que se refere à tomada de decisões e à gestão de recursos financeiros.

O entrevistado “A” relata que “às vezes acaba misturando um pouco, porque todo mundo acaba opinando nas mesmas coisas”, embora relativize essa situação ao afirmar que “não seria exatamente uma interferência”. Essa colocação sugere uma percepção de naturalização da sobreposição, na qual a participação ampliada é vista como algo positivo, ainda que não haja clareza quanto aos limites institucionais de cada instância.

De forma mais crítica, o entrevistado “B” reconhece que “a Unidade Executora realmente tende a assumir mais responsabilidades”, destacando que “no papel é separado, mas na prática acaba indo tudo junto”. Essa fala evidencia uma dissociação

entre a estrutura normativa e a prática cotidiana, indicando que, embora exista uma definição formal das atribuições, essa distinção não se sustenta na realidade da escola. Tal cenário pode resultar em uma concentração de poder decisório na UEx, especialmente em função de sua centralidade na gestão financeira.

O entrevistado “C”, por sua vez, enfatiza uma perspectiva de participação coletiva, ao afirmar que “cada um tem sua função, mas quando precisa decidir coisa importante, todos da escola participam”. Ao mencionar que “reúne todo mundo aqui e depois de muitas discussões resolve o que precisa resolver”, o gestor evidencia uma prática de decisão compartilhada. No entanto, essa dinâmica, embora participativa, pode indicar uma diluição das funções específicas de cada colegiado, sobretudo quando não há delimitação clara entre os papéis deliberativos e executivos.

Já o entrevistado “D” reconhece explicitamente a existência de sobreposição ao afirmar que “tem sim uma mistura, principalmente na parte do dinheiro”, mas atribui a essa situação um caráter positivo, ao considerar que “é até bom porque aumenta o controle”. Além disso, ao afirmar que “isso tudo já faz parte da dinâmica da escola há muito tempo”, o gestor evidencia um processo de institucionalização dessa prática, indicando que a sobreposição de funções deixou de ser percebida como um problema e passou a ser compreendida como parte do funcionamento regular da escola.

Do ponto de vista normativo, essa configuração contraria o que está estabelecido na Resolução nº 15/2007 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que define atribuições distintas para a Unidade Executora e o Conselho Escolar. Enquanto a UEx é responsável pela execução e gestão dos recursos financeiros, o Conselho Escolar deve atuar nas dimensões deliberativa, consultiva e fiscalizadora (BRASIL, 2007). A ausência de delimitação clara entre essas funções pode comprometer o equilíbrio entre execução e controle, fragilizando os mecanismos de participação e transparência.

Sob a perspectiva teórica da gestão democrática, a distinção entre instâncias deliberativas e executivas é fundamental para garantir a efetividade do controle social e a participação qualificada da comunidade escolar. A sobreposição identificada nas falas dos gestores, ainda que interpretada como funcional ou positiva em

determinados contextos, pode gerar ambiguidades institucionais e dificultar a consolidação de práticas verdadeiramente democráticas.

Além disso, a recorrente associação dessa sobreposição à gestão de recursos financeiros reforça a centralidade do aspecto econômico na organização dos colegiados, indicando uma possível influência das políticas de descentralização, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nesse contexto, a participação tende a se concentrar nas decisões relacionadas ao uso dos recursos, em detrimento de outras dimensões da gestão escolar, como o planejamento pedagógico.

Do ponto de vista analítico, os dados revelam que a sobreposição entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora não apenas existe, mas é, em muitos casos, naturalizada e incorporada à dinâmica institucional das escolas. Essa condição evidencia uma fragilidade na compreensão das atribuições dos colegiados e reforça a hipótese de que a gestão democrática, embora formalmente instituída, ainda enfrenta desafios significativos em sua materialização prática.

Assim, a análise das respostas permite concluir que a interferência entre os colegiados, longe de ser um fenômeno isolado, constitui um elemento estruturante do funcionamento das escolas investigadas, exigindo maior clareza normativa e investimentos em formação para gestores e membros da comunidade escolar, de modo a fortalecer a distinção de papéis e aprimorar os mecanismos de participação e controle social.

6.4 Há algo que você acredita que poderia ser melhorado no funcionamento e na relação entre esses órgãos?

A análise das respostas dos gestores acerca das possibilidades de melhoria no funcionamento do Conselho Escolar e da Unidade Executora (UEx) revela uma percepção aparentemente positiva em relação à dinâmica atual dos colegiados, acompanhada, contudo, do reconhecimento de limitações importantes. De modo geral, os entrevistados tendem a avaliar o funcionamento como satisfatório, ainda que apontem aspectos que poderiam ser aprimorados, especialmente no que se refere à participação, à frequência das reuniões e à definição das atribuições.

O entrevistado “A” afirma que “tá até funcionando bem, mas como tudo na vida poderia melhorar”, destacando que “se tivesse mais reunião e mais gente participando, seria melhor”. Essa fala evidencia uma percepção de adequação do funcionamento atual, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de ampliar a participação e a regularidade dos encontros, elementos centrais para a efetivação da gestão democrática.

Na mesma direção, o entrevistado “B” reconhece a possibilidade de aprimoramento ao afirmar que “dá pra melhorar sim, principalmente organizar melhor quem faz o quê”. Essa colocação reforça a existência de uma fragilidade na delimitação das funções entre os colegiados, aspecto já evidenciado nos subtópicos anteriores. A necessidade de maior clareza organizacional indica que a sobreposição de atribuições não apenas existe, mas também é percebida como um ponto que demanda ajustes.

O entrevistado “C”, por sua vez, destaca que “tem funcionado bem, mas podia trazer mais gente pra participar das decisões”, apontando que “o problema acontece por não haver um engajamento na participação de toda a comunidade, acaba que fica apenas uns para resolver o todo”. Essa fala evidencia uma limitação recorrente na gestão democrática: a baixa participação efetiva da comunidade escolar. Ainda que existam espaços formais de participação, sua ocupação permanece restrita a um grupo reduzido, o que compromete o caráter coletivo das decisões.

Já o entrevistado “D” afirma que “está funcionando bem, mas se separar melhor as funções talvez fiquem mais organizado”. Essa percepção reforça a necessidade de delimitação mais clara entre as atribuições do Conselho Escolar e da Unidade Executora, evidenciando que a organização interna dos colegiados ainda apresenta fragilidades estruturais.

Do ponto de vista normativo, a participação da comunidade escolar e a definição clara das funções dos colegiados são elementos centrais da gestão democrática, conforme estabelecido no artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nesse sentido, as sugestões apresentadas pelos gestores — ainda que formuladas de maneira informal — convergem para aspectos fundamentais

já previstos na legislação, indicando uma lacuna entre o que está estabelecido no plano normativo e sua efetivação no cotidiano escolar.

Do ponto de vista analítico, um aspecto que se destaca é a contradição entre a avaliação positiva do funcionamento dos colegiados e as limitações apontadas pelos próprios gestores. Embora afirmem que “está funcionando bem”, suas falas revelam problemas como baixa participação, irregularidade das reuniões e indefinição de funções. Essa contradição sugere um processo de naturalização dessas limitações, no qual práticas que se distanciam do ideal democrático passam a ser percebidas como adequadas ou suficientes.

Tal fenômeno pode ser compreendido como um dos principais desafios à consolidação da gestão democrática, uma vez que a ausência de uma percepção crítica mais aprofundada dificulta a implementação de mudanças institucionais. Quando as fragilidades são reconhecidas, mas não problematizadas de forma mais incisiva, tende-se à manutenção de práticas já estabelecidas.

Além disso, a ênfase recorrente na necessidade de maior participação da comunidade escolar reforça a compreensão de que a gestão democrática ainda não se efetiva plenamente como prática coletiva. A participação, nesse contexto, permanece limitada e, muitas vezes, concentrada em poucos sujeitos, o que compromete o princípio de corresponsabilidade na gestão da escola.

Dessa forma, os dados analisados indicam que, embora os gestores reconheçam possibilidades de melhoria, suas percepções ainda estão marcadas por uma visão relativamente conformada com o funcionamento atual. Esse cenário reforça a hipótese de que a gestão democrática, nas escolas investigadas, encontra-se em um estágio de consolidação parcial, no qual coexistem elementos formais de participação e práticas que ainda demandam avanços significativos.

Assim, conclui-se que o aprimoramento do funcionamento dos colegiados passa, necessariamente, pelo fortalecimento da participação efetiva da comunidade escolar, pela ampliação da frequência das reuniões e pela definição mais clara das atribuições entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora, de modo a garantir maior coerência entre os princípios normativos da gestão democrática e sua prática no cotidiano das instituições escolares.

7. AS CONTRADIÇÕES ENTRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E GERENCIALISMO EDUCACIONAL

A LDB estabelece, em seu artigo 14, que os sistemas de ensino devem definir normas de gestão democrática com base na participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e na participação da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes. Tal orientação fortaleceu a compreensão do Conselho Escolar como espaço de deliberação coletiva, diálogo democrático e construção participativa da gestão escolar.

Entretanto, paralelamente à ampliação do discurso da democratização da gestão educacional, consolidou-se no Brasil um conjunto de reformas administrativas influenciadas pelo ideário neoliberal e pela lógica gerencial do Estado. Nesse cenário, a gestão escolar passou gradativamente a incorporar princípios relacionados à eficiência, racionalização de recursos, descentralização administrativa e responsabilização das unidades escolares pelos resultados obtidos.

Ao analisar esse processo, Aguiar (2009) destaca que as políticas educacionais implementadas nas últimas décadas passaram a articular concepções contraditórias de gestão escolar. De um lado, fortaleceram-se mecanismos de participação democrática, como os Conselhos Escolares e o incentivo à construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico; de outro, consolidaram-se instrumentos de gestão vinculados à racionalidade técnico-administrativa e financeira, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as Unidades Executoras (UEX).

Segundo Aguiar (2009), essa dualidade evidencia a coexistência de duas concepções distintas de gestão no interior das políticas públicas educacionais brasileiras: uma orientada pela perspectiva da gestão democrática e outra fundamentada na lógica gerencialista. Tal contradição pode ser observada na análise de Dourado (2007, p. 936-937), ao afirmar haver “de um lado, a centralidade conferida à gestão democrática e, de outro, a concepção gerencial como norte pedagógico”.

Essa contradição repercute diretamente no cotidiano das escolas públicas e ajuda a compreender muitas das situações identificadas na presente pesquisa, especialmente no que se refere à sobreposição de funções entre Conselho Escolar e Unidade Executora, bem como à centralidade das questões financeiras nos processos participativos escolares.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado no contexto das reformas gerenciais do Estado brasileiro, apresentou-se oficialmente como

mecanismo de descentralização financeira e fortalecimento da autonomia escolar. Todavia, conforme destaca Aguiar (2009), sua implementação ultrapassou a simples transferência de recursos, alterando significativamente as dinâmicas internas da gestão escolar e instituindo novos padrões de relação entre escola e Estado.

Nesse contexto, as Unidades Executoras passaram a ocupar posição estratégica no gerenciamento dos recursos públicos destinados às escolas, assumindo funções administrativas e financeiras que, em muitos casos, passaram a sobrepor-se às atribuições político-pedagógicas dos Conselhos Escolares. Tal movimento contribuiu para o fortalecimento de uma racionalidade técnico-instrumental no interior das instituições escolares, deslocando o foco da participação coletiva para demandas burocráticas e operacionais.

Aguiar (2009) argumenta que o PDDE enfatiza “a eficácia e a eficiência dos processos pedagógicos e administrativos com a marca pragmática do gerencialismo” (Aguiar, 2009, p. 175). Isso significa que a gestão escolar passa a ser orientada prioritariamente por princípios administrativos relacionados ao controle financeiro, à prestação de contas e à otimização dos recursos, em detrimento de discussões pedagógicas mais amplas vinculadas à formação cidadã, à participação democrática e à construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico.

Essa lógica gerencialista manifesta-se claramente nos dados obtidos na presente pesquisa. As entrevistas realizadas demonstram que a atuação dos colegiados escolares tende a concentrar-se principalmente em decisões relacionadas aos recursos financeiros da escola, especialmente no que se refere à utilização das verbas do PDDE, prestação de contas e resolução de questões administrativas. Em diversos relatos, a participação dos membros do Conselho Escolar ocorre de forma mais intensa apenas quando existem demandas financeiras a serem deliberadas.

Tal realidade evidencia um processo de tecnocratização dos espaços participativos escolares, no qual o Conselho Escolar passa gradativamente a assumir funções predominantemente burocráticas, aproximando-se mais de uma instância homologadora de decisões administrativas do que de um espaço efetivo de cogestão democrática.

Nesse sentido, observa-se que a institucionalização formal dos mecanismos de gestão democrática não garante, necessariamente, a efetivação de práticas democráticas substantivas no cotidiano escolar. Embora os Conselhos Escolares estejam formalmente presentes nas instituições investigadas, sua atuação

frequentemente ocorre de maneira limitada, esporádica e fortemente vinculada às exigências técnico-burocráticas impostas pela gestão financeira escolar.

Aguiar (2009) adverte que a permanência de mecanismos de gestão voltados à busca de ganhos de eficiência “mais limitam do que favorecem o exercício da cogestão democrática na escola pública” (AGUIAR, 2009, p. 180). Essa análise contribui significativamente para a compreensão das contradições identificadas nesta pesquisa, uma vez que evidencia como a racionalidade gerencial tende a esvaziar politicamente os espaços coletivos de participação.

Os resultados desta pesquisa indicam que a coexistência entre Conselho Escolar e Unidade Executora não constitui, por si só, um obstáculo à gestão democrática. O problema surge quando as atribuições desses colegiados deixam de ser compreendidas como complementares e passam a se sobrepor, fazendo com que a dimensão financeira ocupe posição predominante em detrimento das discussões pedagógicas e da participação coletiva.

Além disso, a coexistência entre Conselho Escolar e Unidade Executora produz ambiguidades institucionais que dificultam a consolidação de práticas efetivamente democráticas. Conforme demonstrado nas entrevistas, muitos gestores apresentam dificuldades em delimitar claramente as atribuições de cada órgão, havendo recorrentes sobreposições de funções e centralização das decisões relacionadas à gestão financeira.

Essa realidade não deve ser interpretada apenas como resultado de falhas organizacionais locais ou desconhecimento técnico por parte dos gestores escolares. Conforme aponta Aguiar (2009), as próprias políticas educacionais implementadas pelo Estado brasileiro passaram a articular, simultaneamente, princípios democráticos e mecanismos gerenciais contraditórios, produzindo tensões permanentes no interior da gestão escolar.

Dessa forma, a descentralização financeira promovida pelas reformas educacionais das últimas décadas não significou, necessariamente, ampliação efetiva da democracia escolar. Em muitos casos, o que se observa é a transferência de responsabilidades administrativas para as unidades escolares sem o correspondente fortalecimento das condições concretas de participação coletiva e deliberação democrática.

A partir dessa perspectiva, é possível compreender que a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras permanece atravessada por disputas entre diferentes

projetos de educação e distintas concepções de gestão. Enquanto a perspectiva democrática defende a participação coletiva, o fortalecimento do Projeto Político-Pedagógico e a ampliação do controle social sobre as decisões escolares, a lógica gerencial prioriza a eficiência administrativa, a racionalização dos recursos e a responsabilização técnica das instituições escolares.

Consequentemente, os Conselhos Escolares passam a operar em um contexto marcado por tensões entre participação política e operacionalização burocrática, o que contribui para o enfraquecimento de seu potencial emancipatório e para a redução da participação da comunidade escolar a práticas predominantemente formais e instrumentais.

Assim, as análises desenvolvidas nesta pesquisa indicam que as fragilidades identificadas no funcionamento dos colegiados escolares não podem ser compreendidas de maneira isolada ou descontextualizada. Elas refletem contradições estruturais presentes nas próprias políticas de gestão educacional implementadas no país, especialmente no que se refere à coexistência entre propostas de democratização da escola pública e mecanismos de gestão orientados pela racionalidade gerencial e financeira.

8. CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a relação entre o Conselho Escolar e a Unidade Executora (UEX) no contexto da gestão democrática em escolas públicas municipais, buscando compreender de que forma esses colegiados se organizam, atuam e se articulam no cotidiano escolar. A partir da análise documental, do levantamento bibliográfico e, principalmente, das entrevistas realizadas com gestores escolares, foi possível identificar importantes contradições entre os princípios normativos da gestão democrática e sua materialização concreta nas instituições investigadas.

Embora a legislação educacional brasileira estabeleça a participação coletiva, o fortalecimento dos órgãos colegiados e a democratização das decisões escolares como fundamentos da gestão pública educacional, os dados analisados demonstram que tais princípios ainda se efetivam de maneira parcial e limitada nas escolas pesquisadas. Formalmente, os Conselhos Escolares e as Unidades Executoras encontram-se instituídos e reconhecidos pelos gestores como instâncias distintas,

possuindo, em tese, funções específicas e complementares. Contudo, a análise mais aprofundada das entrevistas revelou que, na prática, há recorrentes sobreposições de atribuições, indefinições organizacionais e centralização das decisões, especialmente no que se refere à gestão financeira.

As falas dos gestores evidenciaram fragilidades significativas na compreensão das atribuições específicas de cada colegiado, indicando que a distinção entre as funções deliberativas, consultivas e fiscalizadoras do Conselho Escolar e as funções administrativas e executoras da UEx nem sempre se encontra claramente consolidada no cotidiano institucional. Em diversos momentos, os entrevistados atribuíram ao Conselho Escolar funções essencialmente administrativas e financeiras, ao mesmo tempo em que reconheceram a atuação predominante da Unidade Executora na condução das decisões relacionadas aos recursos da escola.

Esse cenário confirma a hipótese inicialmente levantada nesta pesquisa de que a gestão democrática, embora formalmente instituída, enfrenta importantes obstáculos em sua efetivação prática. Os resultados demonstram que a participação coletiva ainda ocorre de maneira restrita, concentrada em poucos sujeitos e frequentemente vinculada às demandas burocráticas e financeiras da escola, sobretudo às exigências relacionadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Nesse sentido, a discussão teórica desenvolvida ao longo deste trabalho mostrou-se fundamental para a compreensão crítica dos dados empíricos obtidos nas entrevistas. Conforme discutido por Aguiar (2009), as políticas educacionais implementadas nas últimas décadas passaram a articular concepções contraditórias de gestão escolar, promovendo simultaneamente mecanismos de democratização da gestão e instrumentos vinculados à racionalidade gerencial e técnico-administrativa. Tal contradição torna-se evidente quando os colegiados escolares, originalmente concebidos como espaços de participação política e construção coletiva, passam gradativamente a operar sob uma lógica predominantemente burocrática e operacional.

As análises realizadas evidenciaram que a centralidade assumida pela Unidade Executora nas escolas investigadas não constitui apenas uma questão organizacional isolada, mas reflete transformações mais amplas nas políticas de gestão educacional

implementadas no país. A descentralização financeira promovida pelo PDDE, embora apresentada como mecanismo de fortalecimento da autonomia escolar, contribuiu para ampliar a importância das demandas administrativas e da prestação de contas no interior das instituições escolares, deslocando parte significativa das discussões coletivas para o campo da operacionalização financeira.

Nessa perspectiva, as contribuições teóricas de Dourado (2007) tornam-se particularmente relevantes ao demonstrar a coexistência entre duas racionalidades distintas no interior das políticas educacionais brasileiras: de um lado, a defesa da gestão democrática e da participação coletiva; de outro, a consolidação de uma lógica gerencial orientada pela eficiência administrativa, racionalização de recursos e responsabilização técnica das escolas. Tal contradição manifesta-se claramente nos resultados desta pesquisa, especialmente na recorrente associação dos colegiados às questões financeiras e na redução da participação da comunidade escolar em processos predominantemente formais e burocráticos.

As entrevistas também revelaram um fenômeno importante: a naturalização das fragilidades democráticas no interior das escolas. Ainda que os gestores reconheçam limitações como baixa participação da comunidade, pouca frequência das reuniões e indefinição de funções, grande parte deles avalia o funcionamento dos colegiados como satisfatório. Essa aparente contradição demonstra que determinadas práticas já se encontram institucionalizadas no cotidiano escolar, deixando de ser percebidas como problemas estruturais da gestão democrática.

Outro aspecto relevante identificado na pesquisa refere-se ao esvaziamento político-pedagógico do Conselho Escolar. Em muitos casos, sua atuação mostrou-se concentrada em reuniões esporádicas voltadas à aprovação de contas, acompanhamento financeiro e resolução de questões administrativas, reduzindo significativamente sua função como espaço de debate pedagógico, construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico e fortalecimento da participação social. Tal condição evidencia um processo de tecnocratização dos espaços participativos escolares, no qual a lógica gerencial tende a sobrepor-se às dimensões políticas e democráticas da gestão educacional.

Dessa forma, compreende-se que as fragilidades identificadas no funcionamento dos colegiados escolares não decorrem exclusivamente de dificuldades individuais dos gestores ou de problemas pontuais das escolas investigadas. Elas refletem contradições estruturais presentes nas próprias políticas de gestão educacional implementadas no Brasil, marcadas pela coexistência entre propostas de democratização da escola pública e mecanismos de gestão orientados pela racionalidade gerencial e financeira.

Conclui-se, portanto, que a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas exige muito mais do que a simples institucionalização formal de Conselhos Escolares e Unidades Executoras. Torna-se necessário fortalecer processos permanentes de formação dos gestores e da comunidade escolar, **efetivar** os espaços de participação coletiva, promover maior clareza na delimitação das atribuições dos colegiados e resgatar a dimensão político-pedagógica da gestão escolar, para além das exigências técnico-administrativas impostas pelas políticas de descentralização financeira.

Por fim, espera-se que esta pesquisa contribua para ampliar as discussões acerca dos desafios contemporâneos da gestão democrática na educação pública brasileira, especialmente no que se refere às tensões entre participação coletiva e racionalidade gerencial. Além disso, espera-se que os resultados aqui apresentados possam subsidiar futuras reflexões e investigações sobre o funcionamento dos colegiados escolares, fortalecendo o debate acerca da democratização efetiva da gestão educacional e da construção de práticas participativas mais consistentes no interior das escolas públicas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Conselhos escolares: espaço de cogestão da escola. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 173-183, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011**. Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a estados, municípios e ao Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Gestão do PDDE**. Brasília: FNDE, [ed. mais recente]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 6 jun. 2025

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 abr. 2026. Disponível em: [Acessar lei no Planalto](#). Acesso em: 27 abr. 2026.

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, 23 dez. 1996.

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, 23 dez. 1996.

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, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2012**. Diretrizes Nacionais para a gestão democrática da educação básica na escola pública. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 15, de 23 de abril de 2007**. Dispõe sobre as Unidades Executoras e sua constituição. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 16, de 15 de agosto de 2024**. Institui os critérios de destinação de recursos financeiros no âmbito do Proec. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 15, de 23 de abril de 2007. Dispõe sobre as Unidades Executoras. Brasília, DF: FNDE, 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 264, de 1º de abril de 2024**. Institui o Programa Escola e Comunidade – Proec. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília, DF: MEC, SEB, 2004. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: MEC/SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2012. Define Diretrizes Nacionais para a gestão democrática da educação básica na escola pública. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2026.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: CONAE 2014. **Documento-Referência**. Brasília: MEC, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

SILVA, José Alves da. Processo histórico e político da gestão democrática escolar no Brasil. **Revista de Educação, Ciências e Matemática**, v. 6, n. 2, p. 1-14, maio/ago. 2016.