



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

16240 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS ESCOLARES À LUZ DO PNE – LEI 13.005/2014

Márcio Tarcísio Mendonça Ferreira - UERN - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Arlene Maria Soares de Medeiros - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

## **REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS ESCOLARES À LUZ DO PNE – LEI 13.005/2014**

---

### **1 INTRODUÇÃO**

O processo de democratização da educação pública em solo brasileiro emerge a partir dos movimentos de redemocratização do país na década de 1980, tendo como arcabouço legal a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que em seu artigo 206 e inciso VI legitima a política de gestão democrática. Essa perspectiva política fora fortalecida através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei Nº 9.394/1996, que conforme preconiza o artigo 14<sup>[1]</sup>, responsabiliza os Estados e municípios a definirem as normas da gestão democrática do ensino público no âmbito da educação básica em esfera nacional. Contudo, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Nº 13.005/2014, a gestão escolar democrática passou a ser pensada e praticada de forma mais propositiva no âmbito das políticas públicas nacionais, visando perspicazmente o atendimento da Meta 19 do referido ordenamento jurídico que, vislumbrou assegurar, em curto prazo, as condições necessárias para a efetivação da gestão democrática da educação pública propondo oito estratégias convergentes a esse intento.

Vale a pena salientar que a partir de então, as políticas de gestão democrática ganharam novo impulso considerando todo o escopo da meta supracita que, de forma significativa, com a motivação adequada ou desvirtuada, contribuiu para a inquietação,

reflexão, planejamento e tomadas de decisões no estabelecimento de políticas em contextos locais convergentes à gestão democrática focada para além das estratégias de escolha de diretores das unidades educacionais de ensino básico, canalizando esforços alinhados ao incentivo à participação da comunidade escolar nos órgãos e mecanismos de representação, entre estes, a composição e fortalecimento dos Conselho Escolar (CEs), como evidência do avanço no processo de democratização da educação pública no país.

Apesar de todas as mobilizações e projeções pertinentes, cabe-nos indagar e refletir acerca dos avanços efetivos dessas políticas, considerando os questionamentos como: Para onde caminhamos? Que conclusões o cenário nacional nos permite perscrutar acerca das políticas que fomentam a atuação dos CEs? Partindo desses questionamentos ensejamos uma reflexão dos avanços das articulações e estratégias empreendidas nos contextos locais para o atendimento da Meta 19.5 do PNE, tendo como estratégia metodológica a análise dos dados integrantes do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2024, documento oficial elaborado e socializado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

## **2 DESENVOLVIMENTO**

O Plano Nacional da Educação (PNE) é um documento que determina as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional entre o período de 2014 e 2024. Aprovado pela Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE fora elaborado com a perspectiva de delinear e estabelecer os caminhos para a promoção da educação em solo brasileiro estabelecendo 20 metas e 254 estratégias convergentes ao cumprimento daquilo que nele fora delineado, tendo como premissa basilar o comprometimento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios no fortalecimento do regime de Colaboração e Cooperação Federativa no campo educacional.

Sua duração, definida a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, estabeleceu um período de 10 anos para o cumprimento dos objetivos e a sua efetivação de suas metas em cada uma das 27 unidades federativas do Brasil, contemplando a totalidade dos seus 5.568 municípios visando a manutenção do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, incentivando a promoção de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Para delimitação desse estudo, que objetiva uma reflexão acerca da evolução do processo de gestão democrática, considerando o viés de incentivo e valorização dos espaços de participação como ação democratizante da educação, voltaremos atenção à análise e discussão da Meta 19 do PNE, que em síntese visa:

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 (BRASIL, 2014).

Considerando o que o enunciado da meta supracitada propõe, podemos contemplar a ousadia da proposição de em um intervalo de tempo tão restrito, garantir as condições necessárias para o fortalecimento da gestão democrática em solo brasileiro. Se considerarmos as dimensões do nosso país e as realidades díspares que se revelam nos contextos específicos de cada região, Estados e Municípios, podemos refletir quão desafiador, complexo e/ou inexequível tornara-se o processo.

Como forma de consolidar aquilo que preconiza, o PNE estabeleceu oito estratégias para essa meta, conforme o quadro 1.

**Quadro 1 – Estratégias da Meta 19 do PNE**

| <b>Estratégias da Meta 19 do Plano Nacional de Educação</b> |  |
|---|--|
| 19.1)   | Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;  |
| 19.2)   | Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; |
| 19.3)   | Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;   |
| 19.4)   | Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;  |
| 19.5)   | Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;  |
| 19.6)   | 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;   |
| 19.7)   | Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;   |

- |       |   |
|-------|---|
| 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. |
|-------|---|

**Fonte:** PNE em movimento (2024)

As estratégias, contidas no quadro, constituem-se alvos para os quais todas os esforços dos entes federados devem convergir, de forma a assegurar o cumprimento da referida meta que, em essência, propõe a ampliação e a valorização da gestão democrática no contexto da educação básica pública no âmbito nacional.

Por vezes, o entendimento de gestão democrática no âmbito educacional tem sido reduzido a ideia simplista de que ela se efetiva a partir da implantação do mecanismo da eleição para escolha dos gestores escolares. Sabe-se que a eleição é apenas uma parte do processo de democratização da gestão, que não podemos desconsiderá-la para o enfrentamento das práticas clientelistas presentes na grande parte dos municípios brasileiros.

A eleição, por si só, não caracteriza uma gestão democrática, uma vez que ela carece de outros mecanismos e/ou instrumentos, de mediação e fortalecimento, como a implantação e correta atividade de órgãos colegiados, privilegiando a participação ativa da comunidade escolar, através de representações legítimas, nas discussões e deliberações pertinentes à condução das políticas educacionais em seus respectivos contextos locais.

Compartilhando desse pensamento, Dalbério (2008) descreve que:

Devemos lembrar que a gestão democrática não se resume em eleições ou escolha democrática do diretor escolar. É preciso muito mais do que isso. Nesse sentido, dentro da escola podemos criar conselhos ou grupos que ajudem na efetivação da democracia na escola. Tais instâncias colegiadas devem fazer parte do Projeto Político-Pedagógico da escola, conhecer e construir a concepção educacional que orienta a prática pedagógica (DALBERIO, 2008, p.6).

Para a autora, o conceito de gestão democrática deve ser concebido de forma mais ampla e dinâmico, transpondo a percepção limitante de que o reduz a um mero processo eletivo de escolha de gestores para uma função gerencial das unidades escolares. Isso, também, faz parte do processo, mas não contempla a amplitude da ideia que se reveste de uma concepção mais dinâmica convergente à ação participativa, dialética e colaborativa, em que os representantes dos segmentos da comunidade escolar possam compartilhar suas visões e entendimentos, restringindo a tomada de decisões unilaterais, tão características de gestões autocráticas.

De forma propositiva, a estratégia 19.5 apresenta a sua contribuição para a maximização desse entendimento, conclamando os entes federativos a estimularem e

constituição e o fortalecimento dos espaços participativos necessários à gestão democrática da educação. A referida estratégia concebe os Conselhos Escolares como “instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo” (BRASIL, 2014).

Corroborando sobre a relevância dessa política de valorização da participação, Libânio (2001, p. 4) ao discorrer sobre as atribuições atinentes ao conselho escolar, salienta que: “O Conselho Escolar tem atribuições consultivas, deliberativas e fiscais em questões definidas na legislação estadual ou municipal e no Regimento Escolar. Essas questões, geralmente, envolvem aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros”.

Para o autor, a composição do conselho de escola deve garantir a proporcionalidade de participação dos docentes, dos especialistas em educação, dos funcionários, dos pais e dos alunos, ou seja, toda a comunidade escolar precisa ser contemplada, valorizada e inserida nesse processo participativo evidenciando e garantindo a isonomia entre os pares que, representando seus respectivos segmentos, analisam, discutem e deliberam sobre questões pontuais e essenciais, tendo em vista a consolidação de uma gestão participativa, rejeitando ações unilaterais que traduzam uma postura autoritária, nociva e retrógrada por parte daqueles que estão investidos nas funções de direção escolar.

Corroborando esse pensamento, Góis e Silva (2005) complementam que:

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados que representam a comunidade escolar local, atuando em harmonia com a gestão da escola e resolvendo caminhos para tomar decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas harmônicas com as precisões da escola. Daí se tira a importância e qual a função do Conselho Escolar (GÓIS; SILVA, 2005, p.6).

Para os autores supracitados, os conselhos escolares possuem uma relevância capital como organismo vivo que, de forma consciente, ativa e participativa contribui com a gestão escolar auxiliando-a nas tomadas de decisões relevantes atinentes ao cotidiano da instituição educacional.

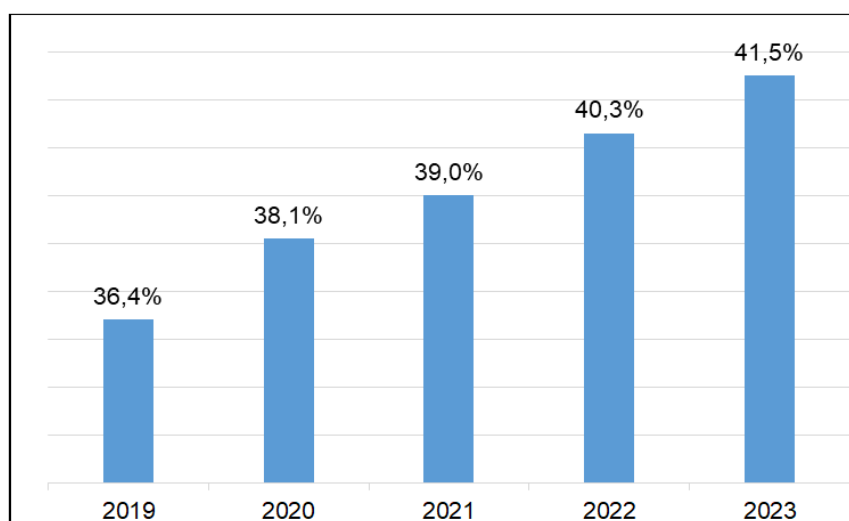
Mas de que forma essa importante estratégia tem se materializado em solo brasileiro. Quais os mecanismos utilizados pelo poder público para o acompanhamento dos avanços dessa política no decênio 2014 – 2024? A resposta a esse questionamento se encontra na própria norma legal do Plano Nacional de Educação que em seu artigo 5º atribui ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP essa atribuição, responsabilizando-o da socialização dos resultados da avaliação através da publicação bianual dos estudos e resultados com o objetivo de subsidiar o acompanhamento e progresso do cumprimento das metas estabelecidas no referido plano.

Correspondendo a essa expectativa, o INEP tem promovido a socialização dessas informações através de cinco documentos: 1) Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016; 2) Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018; 3) Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020; 4º) Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022 e; 5º) Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024.

A análise dos relatórios de monitoramento das metas do PNE, especificamente aqueles do 1º ao 4º Ciclo, revela que esses documentos estabeleceram parâmetros alternados, elegendo apenas algumas das oito estratégias pertinentes a Meta 19. Percebe-se a ausência sistemática de dados que permitam um acompanhamento e um tratamento estatístico consistente da evolução do cumprimento da estratégia 19.5 no primeiro quinquênio considerado para o PNE.

Diante do exposto, consideraremos para a nossa observação os dados disponibilizados no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024, o qual apresenta de forma detalhada a evolução dessa política compreendendo o marco temporal estabelecido no intervalo dos anos 2019 a 2023, conforme ilustrado no gráfico 1.

**Gráfico 1** – Percentual de existência de colegiados interescolares (2019 – 2023)



**Fonte:** INEP/MEC (2024)

O gráfico acima nos apresenta os percentuais de existência de colegiados interescolares que, conforme preconiza a estratégia 19.5 congrega dados integrados de órgãos colegiados e representativos como conselho escolar, associação de pais e mestres e grêmios estudantis, em âmbito nacional, permitindo a constatação da evolução desses espaços no

período de 2019 a 2023. O tratamento estatístico sinaliza avanços nessa política de incentivo e promoção dos espaços de participação democrática, revelando um crescimento de 5,1 p.p em relação aos dados de 2019.

Em situações antagônicas os Estados com maior e menor percentual de presença de órgãos colegiados, sendo os parâmetros considerados, são Paraná e Amapá (13,1%), respectivamente.

O Quadro 2 expõe a distribuição de colegiados intraescolares por redes de ensino, possibilitando a visualização de como os entes federativos têm se articulado para o cumprimento da estratégia 19.5.

**Quadro 2** – Distribuição de colegiados intraescolares por redes de ensino

| Rede de ensino | Intervalo amostral |       | Aumento % |
|----------------|--------------------|-------|-----------|
|                | 2019               | 2023  |           |
| Municipal      | 31,6%              | 37,1% | 5,5%      |
| Estadual       | 53,3%              | 57,2% | 3,9%      |
| Federal        | 47,3%              | 51,9% | 4,6%      |

**Fonte:** INEP/MEC (2024)

A partir da análise desses dados podemos perceber uma evolução em todas as redes de ensino e que as redes municipais se destacaram das demais, com um aumento de 5,5 p.p no período considerado; em segundo lugar, temos as redes estaduais com um acréscimo de 3,9 p.p, seguida da rede federal com um incremento de 4,6%.

Entretanto, ao considerar os índices de 2023, as ordens percentuais do avanço dessas políticas, sinalizam que as redes estaduais de ensino se destacam entre os demais setores, com a presença de órgãos colegiados em 57,2% de suas unidades educacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados oficiais do Ministério da Educação nos permitem uma visão panorâmica de como as políticas voltadas à gestão da democrática da educação encontra-se delineada nos últimos anos.

Percebe-se que ainda existe um longo caminho a ser percorrido a fim de se cumprir o que a Meta 19 do PNE prescreve para a construção de uma educação mais democrática,

participativa e emancipatória, onde os órgãos colegiados, enquanto instituições democráticas de participação e representação, cumpram com a sua função de forma ativa, dinâmica e colaborativa em seus respectivos contextos escolares.

## REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm). Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 14.644, de 2 de agosto de 2023**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm). Acesso em: 06 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 06 abr. 2024.

DALBÉRIO, Maria Célia Borges. **Gestão democrática e participação na escola pública popular**. Revista Iberoamericana de educación, v. 3, n. 47, p. 2-12, 2008. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/deloslectores/2420Borges.pdf>. Acesso: 08 jul. 2024.

GÓIS, Amanda Lituana Belo de; SILVA, Daise Kelly Alves da. **A importância da gestão democrática no processo de educação e formação escolar**. Bananeiras, 2005. Disponível em: [www.cchsa.ufpb.br/portalanterior/index.php?option=gis](http://www.cchsa.ufpb.br/portalanterior/index.php?option=gis). Acesso em 06 jul. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação – 2024**. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio). Acesso em 08 jul. 2024.



LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola:** teoria e prática. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

---

[1] Retificado pela Lei nº 14.644/2023 que altera a Lei nº 9.394/1996 (LDB), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares.