



GESTÃO DEMOCRÁTICA E O OBJETIVO 17 DO NOVO PNE: O QUE APRENDEMOS NO ÚLTIMO DECÊNIO?

Márcio Alexandre Barbosa Lima¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6908>

RESUMO

O Objetivo 17 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024 propõe assegurar a gestão democrática da educação, fortalecendo a participação social no planejamento e na gestão educacional. O projeto estabelece três metas: a escolha de diretores escolares com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar; a universalização dos conselhos escolares; e a institucionalização dos fóruns de educação. Embora essas propostas representem continuidade em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) vigente, persistem desafios históricos, como a baixa adesão aos processos participativos e a ausência de mecanismos indutores eficazes. A experiência positiva da complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e da implantação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb demonstram que condicionantes legais podem

¹ Pesquisador em informações e avaliações educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). É graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

impulsionar avanços, sugerindo a necessidade de estratégias mais certeiras para consolidar a gestão democrática no próximo decênio.

Palavras-chave: gestão democrática; participação social; conselhos escolares; diretores escolares; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa as propostas relacionadas à gestão democrática da educação, apresentadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por meio do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio. A gestão democrática da educação é abordada em diversos artigos do PL e, de forma destacada, no Objetivo 17, que visa assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional.

A gestão democrática encontra fundamento constitucional no artigo 206 da Constituição Federal, que determina que o ensino público brasileiro seja ministrado sob o princípio da gestão democrática, “na forma da lei”. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, reafirmou esse princípio, determinando que a sua implementação ocorra “na forma desta lei e da legislação dos respectivos Estados, Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1996, art. 3º, VIII). Na LDB, o artigo 14 materializa o princípio da gestão democrática ao prever a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e o envolvimento das comunidades escolar e local em conselhos escolares.

A institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática também remonta ao primeiro PNE, Lei nº 10.172/2001, que incluiu, entre os seus objetivos, a democratização da gestão do ensino público. Reforçou, ainda, o previsto no artigo 14 da LDB, destacando a implantação de conselhos escolares e estabelecendo como meta para a educação básica a universalização desses conselhos nas escolas do País.

O PNE vigente, instituído pela Lei nº 13.005/2014, manteve as orientações, exigindo mais uma vez que os entes federativos definissem normas para a gestão democrática em suas respectivas redes de ensino. Além disso, o Plano trouxe a recomendação de realizar consulta pública a comunidade para a escolha dos dirigentes escolares.

Esse panorama evidencia que, passadas mais de 3 décadas, desafios persistem na institucionalização da gestão democrática. Os conselhos escolares ainda não foram universalizados nas redes públicas de ensino, e o percentual de dirigentes escolares escolhidos por consulta a comunidade permanece baixo, comparado àqueles selecionados por indicação política.

Para os próximos 10 anos, o PL nº 2.614/2024 parece repetir algumas estratégias anteriores, mantendo prescrições como a obrigatoriedade de regulamentação da gestão democrática pelos entes federativos e a consulta a comunidade para a escolha de dirigentes escolares. No entanto, essas medidas, embora previstas na LDB e em dois PNEs, continuam longe de serem plenamente implementadas.

Diante desse cenário, surgem questões fundamentais: o que pode ser feito para superar esses desafios, universalizar os conselhos escolares e ampliar a consulta à comunidade na escolha dos diretores das escolas? Como garantir a obrigatoriedade de regulamentação da gestão democrática pelos entes federativos? Quais lições aprendemos ao longo da última década? Repetir as mesmas estratégias será suficiente para alcançar novas metas de gestão democrática da educação?

Para contribuir com algumas dessas reflexões, este artigo apresenta, primeiramente, uma análise do PNE atual sob a ótica participativa. Em seguida, avalia as propostas do Executivo, seus indicadores e resultados já alcançados e, ao final, levanta questões para refletir sobre a efetivação da gestão democrática.

O PNE VIGENTE E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

O atual PNE se distingue dos Planos anteriores principalmente pela forma democrática e participativa como foi elaborado. Antes de ser aprovado no Congresso Nacional, o Plano vigente foi objeto na Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, a qual foi precedida por conferências distritais, estaduais e municipais de educação.¹

O tema da conferência, que envolveu mais de 450 mil delegados nas diversas etapas preparatórias, foi “Construindo o sistema nacional articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. À época, as resoluções aprovadas desempenharam papel essencial na orientação das discussões e das emendas propostas pelo Congresso.

Ao comparar o documento final da Conae 2010 com o PL nº 8.035/2010 e a Lei nº 13.005/2014, fica evidente a influência das conferências, especialmente na temática da gestão democrática da educação, pois algumas proposições não incorporadas inicialmente ao projeto do Executivo foram incluídas durante a tramitação no Parlamento, tais como o fortalecimento de conselhos, grêmios e associações de pais, a garantia de condições para o funcionamento dos conselhos e a formação dos conselheiros.

O texto do PNE vigente estabeleceu a realização de duas conferências nacionais obrigatórias, com o objetivo de “avaliar a execução” e “subsidiar a elaboração do plano

¹ Esses antecedentes produziram subsídios essenciais para a elaboração do novo PNE.

nacional de educação para o decênio subsequente” (Brasil, 2014, art. 6º, § 2º). Essas conferências ocorreram em 2014 e 2018, mas, em 2024, com o novo governo eleito e a recomposição do Fórum Nacional de Educação (FNE)², uma conferência extraordinária foi realizada para subsidiar a elaboração do Plano para o próximo decênio.

Outro ponto importante, embora ainda não efetivado, foi a determinação para que estados e municípios aprovassem leis específicas para seus sistemas de ensino, “disciplinando a gestão democrática da educação pública” (Brasil, 2014, art. 9º). Essa proposta consta no artigo 14 da LDB, no atual PNE e se repete no documento final da Conae 2024, evidenciando a relevância da proposta e os desafios para sua efetivação.

Aspectos importantes da gestão democrática, como a participação da comunidade educacional e da sociedade civil, estão presentes em outros artigos da lei do atual PNE, ao tratar do regime de colaboração entre os entes federativos com o objetivo de alcançar as metas do Plano. Também está prevista uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federativos, um espaço que, embora não tenha se concretizado ao longo da vigência do Plano, também se repete no PL encaminhado ao Congresso.

Além desses aspectos que diferenciam o PNE vigente dos Planos anteriores, a lei do PNE também inovou ao estabelecer uma meta direcionada especificamente para a gestão democrática da educação:

Meta 19: 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).

Embora genérica, a Meta 19 prevê consulta pública à comunidade escolar na escolha dos diretores das escolas públicas, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Todavia, o texto da meta não deixa claro que a consulta se refere à escolha dos dirigentes escolares.

É na Estratégia 19.1 que se faz a conexão entre a meta e o cargo de diretor, ao estabelecer que a União deve priorizar o repasse de recursos para os entes federativos que selecionam diretores das escolas públicas com base na consulta à comunidade escolar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Essa estratégia de priorizar os repasses da União foi utilizada na Lei nº 14.113/2020, com resultados positivos.

A Meta 19 possui nove estratégias que visam à efetivação da gestão democrática, tanto dentro quanto fora da escola. No que se refere às instituições extraescolares, há estratégias (19.2) que visam o fortalecimento dos conselhos de políticas públicas,

² A lei do PNE vigente criou uma instância participativa inédita, o FNE, cujo objetivo é acompanhar a execução do PNE, coordenar e realizar as conferências de educação estabelecidas por lei, nos estados, municípios e no Distrito Federal.

como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e outros conselhos de acompanhamento de políticas públicas, oferecendo apoio logístico para seu funcionamento e para a formação de seus conselheiros. Além dos conselhos de políticas públicas, outra estratégia (19.3) importante é a criação de Fóruns Permanentes de Educação nos estados e municípios, que no PL encaminhado se transformou em uma meta específica.

Quanto às instituições intraescolares, as estratégias visam ao fortalecimento e à constituição de grêmios e associações de pais, com apoio para seu funcionamento (19.4). O conselho escolar é abordado em outra estratégia (19.5), associado à proposta de fortalecimento e implementação de programas de formação para conselheiros. Além do incentivo à instituição do conselho escolar, a participação da comunidade escolar na formulação dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP) é tida como estratégia (19.6), ampliando sua atuação para além da elaboração do PPP, incluindo-se nesta currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.

Outras estratégias (19.8) foram estabelecidas, como realização de provas para o cargo de diretor, programas de formação para diretores e até avaliação de docentes e gestores escolares, com a participação dos pais. No entanto, algumas dessas propostas não se efetivaram ao longo dos 10 anos.

Ao analisar a lei aprovada, após os debates públicos e parlamentares, percebe-se uma preocupação com a institucionalização desses espaços participativos nas escolas e nos sistemas educacionais, com estratégias voltadas para o fortalecimento e criação de grêmios, associações de pais, conselhos escolares, fóruns e conselhos de educação e controle social, além da preocupação com a formação de conselheiros e com as condições de funcionamento dos conselhos.

O texto aprovado se diferenciou do documento final da Conae, no qual a efetivação da gestão democrática estava associada à qualidade da educação e à avaliação institucional, formando um tripé conceitual a respeito da gestão democrática. No texto, enfatizam-se o fortalecimento e a criação de instituições participativas dentro e fora da escola, porém estão desvinculadas da questão da qualidade da educação – tema tratado na Meta 7 do atual Plano.

Outro aspecto interessante se refere à amplitude do monitoramento da meta pelo Inep. Além de acompanhar a forma de escolha dos diretores das escolas públicas (Indicador 19A), parte das estratégias aprovadas se transformaram em indicadores de monitoramento da gestão democrática, o que permitiu acompanhar o comportamento de todas as instituições participativas das escolas.

Considerando a Meta 19 e as estratégias previstas, o processo de monitoramento foi estabelecido pelo Inep com base nos seguintes indicadores e seus resultados:

TABELA 1

INDICADOR 19A: PERCENTUAL DE ESCOLAS PÚBLICAS QUE SELECIONAM DIRETORES POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO QUALIFICADO E ELEIÇÃO COM PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR – BRASIL – 2019-2024

Indicador 19A	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	6,6%	6,6%	6,0%	7,1%	10,5%	12,9%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados do Censo Escolar/Inep (2019 -2024).

TABELA 2

INDICADOR 19B: PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS – 2019-2024

Indicador 19B	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	36,4%	38,1%	39,0%	40,3%	41,5%	42,2%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados do Censo Escolar/Inep (2019-2024).

TABELA 3

INDICADOR 19C: PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS EXTRAESCOLARES (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES E FÓRUMS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO) NAS UNIDADES FEDERATIVAS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19C	2018	2021
	100,0%	99,1%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Estadiv/IBGE (2018/2021).

TABELA 4

INDICADOR 19D: PERCENTUAL DE OFERTA DE INFRAESTRUTURA E DE CAPACITAÇÃO AOS MEMBROS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES NAS UNIDADES FEDERATIVAS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19D	2018	2021
	79%	80%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Estadiv/IBGE (2018/2021).

TABELA 5

INDICADOR 19E: PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS EXTRAESCOLARES (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES E FÓRUMS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO) NOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19E	2018	2021
	83,9%	84,6%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Munic/IBGE (2018/2021).

TABELA 6

INDICADOR 19F: PERCENTUAL DE OFERTA DE INFRAESTRUTURA E CAPACITAÇÃO AOS MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES NOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19F	2018	2021
	60,4%	65,4%

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Munic/IBGE (2018/2021).

Para o monitoramento das instituições participativas extraescolares e da oferta de formação e infraestrutura para conselheiros, utilizam-se dados das Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais (Munic/Estadic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já para acompanhar as instituições participativas intraescolares e os métodos de escolha de diretores, os dados são provenientes do Censo Escolar (Inep). Contudo, enquanto o Censo Escolar é atualizado anualmente, os suplementos educacionais da Munic e Estadic são publicados apenas a cada 3 anos, o que limita a precisão do acompanhamento.

Apesar dessas limitações, os indicadores permitem avaliar a evolução da Meta 19, cobrindo quase todas as estratégias previstas. Os resultados, contudo, revelam um crescimento pouco expressivo em grande parte dos indicadores, com variações de apenas 2 pontos percentuais (p.p.) ao longo do decênio.

A exceção está no Indicador 19A, referente à forma de escolha de diretores escolares, que apresentou aumento significativo nos últimos 2 anos: o percentual de diretores selecionados conforme os critérios da Meta 19, que historicamente se manteve em torno de 6% até 2021, subiu para 12,9% em 2024.

Entretanto, o aumento foi mais expressivo entre os diretores selecionados por processo seletivo qualificado, cuja representatividade passou de 7,7%, em 2021, para 24,5% em 2024. Essas mudanças tiveram início logo após a aprovação da nova lei do Fundeb (Lei nº 14.113/2020), que estabelece a condicionalidade de gestão para a disputa dos recursos do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), considerando a obrigatoriedade de cumprimento do critério técnico de mérito e desempenhos e, dentre esses, a possibilidade de consulta a comunidade (Brasil, 2020, art. 14, § 1º, Inciso I).

Outro aspecto relevante no contexto da Meta 19 é a institucionalização dos conselhos de controle social, como o CACS e o CAE. De acordo com os dados da Munic e Estadic, esses conselhos estão praticamente universalizados em todo o território nacional, resultado atribuído à exigência legal de sua existência e funcionamento como condição para o recebimento de recursos federais. Nesse caso, a obrigatoriedade legislativa mais uma vez demonstrou elevada eficácia na criação e consolidação de espaços participativos.

A escolha de diretores escolares com base nos critérios estabelecidos pela Meta 19 apresentou um crescimento significativo após a aprovação da nova lei do Fundeb

e, da mesma forma, os CACS já alcançaram universalização, impulsionados pela obrigatoriedade legal para acesso aos recursos financeiros.

Esses casos evidenciam a eficácia das medidas legislativas como ferramentas de indução para a criação e fortalecimento de espaços participativos por parte do poder público. Talvez sejam um dos maiores aprendizados a respeito da efetivação da gestão democrática nos últimos 10 anos.

Essas observações serão retomadas mais adiante; contudo, importa perceber que a Estratégia 19.1 realmente induz os entes federativos a alterarem as formas de escolha dos diretores de suas escolas, revelado através do incentivo financeiro previsto no VAAR, cujos resultados aparecem de maneira inequívoca com o crescimento da forma de escolha por meio de processo seletivo, e, em menor intensidade, na consulta à comunidade associada a critérios técnicos de mérito e desempenho.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PL Nº 2.614/2024

O PL nº 2.614/2024, que propõe o novo PNE, foi elaborado com base nas proposições do documento da Conae, realizada nos dias 28, 29 e 30 de janeiro de 2024. Essa conferência foi precedida por encontros municipais, intermunicipais e estaduais. Além das contribuições provenientes da Conae, outras sugestões foram apresentadas pelo Grupo de Trabalho (GT) do PNE, instituído pela Portaria nº 1.112, de 27 de outubro de 2023.

No texto do PL, as diretrizes do atual PNE se transformaram em objetivos gerais da educação. Entre elas, destaca-se o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito, com ênfase na promoção da cidadania e na consolidação da gestão democrática do ensino público.

Outros artigos da Lei nº 13.005/2014, que tratam de prazos, monitoramento e elaboração de planos decenais nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, também estão presentes no PL, entre eles os que se referem ao monitoramento e à avaliação do PNE.

Assim como na legislação vigente, o PL prevê a realização de duas conferências nacionais de educação, precedidas por conferências estaduais, distritais e municipais. A articulação das conferências será de responsabilidade do FNE, que também participará do acompanhamento do cumprimento das metas do PNE. No entanto, a periodicidade dessas conferências, que ocorre a cada 4 anos no atual Plano, não está especificada no PL em questão. Inclusive, a institucionalização dos fóruns de educação em todo País se tornou a Meta 17.c do atual PL nº 2.614/2024.

Quanto aos planos subnacionais, o PL estabelece a necessidade de garantir a participação da sociedade civil e da comunidade educacional, além de considerar os resultados das conferências de educação. Ao comparar com o PNE vigente, observa-se

que houve uma alteração na redação, mas as formas de participação previstas permanecem as mesmas da lei atual.

No conteúdo da proposta referente à gestão democrática, é possível perceber a continuidade de princípios do PNE vigente. Essa continuidade está explicitamente inserida no Objetivo 17 do PL nº 2.614/2024, que estabelece a gestão democrática como um dos pilares para a educação nacional. O Objetivo 17 é: “Assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional” (Brasil, 2024).

Esse objetivo vem acompanhado de três metas:

Meta 17.a. Assegurar que todos os diretores escolares sejam selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar.

Meta 17.b. Assegurar que todas as escolas públicas da educação básica tenham conselhos escolares instituídos e em funcionamento, com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.

Meta 17.c. Assegurar que todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei e em funcionamento. (Brasil, 2024).

A Meta 17.a do PL nº 2.614/2024 trata da escolha dos dirigentes das escolas públicas com a participação da comunidade associada a critérios técnicos e é um aperfeiçoamento da Meta 19 do PNE vigente. Além da meta relacionada à escolha dos dirigentes escolares, o PL trata da criação e do fortalecimento dos conselhos escolares, nos moldes já apresentados na Lei nº 10.172/2001 (PNE 2001-2010), que previa universalizar, em 2 anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes. A terceira meta do Objetivo 17 visa assegurar a criação e funcionamento de “fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social” (Brasil, 2024, Meta 17.c.).

Com essas alterações, a consulta à comunidade na escolha do diretor e a universalização de conselhos escolares e dos fóruns de educação, que fazem parte das estratégias do Plano vigente, tornaram-se as novas metas do novo Plano.

Essas novas metas foram, em parte, monitoradas no atual Plano através dos Indicadores 19A, 19B, 19C e 19E, embora nesses três últimos indicadores os conselhos e fóruns estejam considerados de maneira agregada com os grêmios, associações de pais e outros conselhos de educação e controle social.

Mas o que realmente merece destaque é a ausência do mecanismo indutor existente na Estratégia 19.1 do PNE vigente, “priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria” (Brasil, 2014) e aplicado na Lei do Fundeb com sucesso.

São nove estratégias previstas no PL para alcançar o Objetivo 17, a saber:

Estratégia 17.1. Instituir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *diretrizes nacionais de qualidade da gestão*

escolar, abrangidas dimensões como a capacidade administrativa, pedagógica e de diálogo com a comunidade local, a qualificação profissional e a proposta de gestão para a escola.

Estratégia 17.2. Instituir, em regime de colaboração, uma *política nacional de desenvolvimento* para a gestão escolar, com vistas a referenciar as competências necessárias ao trabalho dos gestores de escola.

Estratégia 17.3. Assegurar a efetivação da gestão democrática da educação por meio das *instâncias colegiadas intraescolares e extraescolares*, tais como: conselho escolar, grêmio estudantil, associação de pais e mestres, fóruns e conselhos de educação e instâncias colegiadas para a gestão de políticas, o apoio técnico e financeiro e o fortalecimento da participação social.

Estratégia 17.4. Assegurar o funcionamento de *conselhos escolares* para a elaboração, a implementação e a *avaliação do projeto pedagógico da escola*, garantida a representatividade dos vários segmentos da comunidade escolar.

Estratégia 17.5. Assegurar a elaboração do *projeto pedagógico* como orientador da gestão escolar.

Estratégia 17.6. Estabelecer *mecanismos de comunicação* entre a equipe escolar, os estudantes, os pais ou os responsáveis, com o objetivo de fortalecer os vínculos entre a escola e a comunidade.

Estratégia 17.7. Assegurar as condições para o *funcionamento regular dos fóruns de educação* como instâncias permanentes e representativas de participação social na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos decenais de educação e de coordenação e articulação das conferências de educação, garantida a representatividade, principalmente, de grupos sub-representados.

Estratégia 17.8. Criar mecanismos de *apoio técnico às instâncias colegiadas* para a elaboração, o acompanhamento e o controle social das políticas educacionais.

Estratégia 17.9. Implementar em todos os territórios, especialmente nos indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas e nas periferias urbanas, políticas públicas intersetoriais que *promovam escuta, inclusão e equidade* na garantia do direito à educação. (Brasil, 2024, grifos nossos).

Como já afirmado, parte das estratégias presentes no PL são semelhantes às encontradas no atual Plano. A Estratégia 17.8, por exemplo, assemelha-se às Estratégias 19.2 e 19.5 do atual Plano, quando propõe apoio técnico para funcionamento das instâncias participativas e formação de conselheiros.

A Estratégia 17.7 visa criar condições para o funcionamento dos Fóruns de educação e assemelha-se com a Estratégia 19.3. Já as Estratégias 17.4 e 17.5, que visam fortalecer os conselhos escolares e os projetos políticos pedagógicos, são semelhantes a Estratégia 19.6 do atual Plano.

A novidade está nas Estratégias 17.1 e 17.2, que propõem instituir diretrizes nacionais de qualidade da gestão escolar e uma política nacional de desenvolvimento

para a gestão escolar, propostas que não constam como meta ou estratégia no plano vigente nem no documento final da Conae.

A análise comparativa do PL encaminhado ao Congresso Nacional com o atual PNE revela continuidades e semelhanças em diversos aspectos relacionados a participação social na elaboração e monitoramento dos planos.

As novas metas trazem clareza quando comparadas com as metas do atual PNE. Por outro lado, a escolha de três instâncias participativas (consulta, conselho escolar e fóruns de educação) limita a perspectiva da gestão democrática a poucas instâncias, deixando de lado os grêmios, associação de pais e processos relacionados à formação de conselheiros.

Conhecidas as novas metas previstas, segue-se à análise dos dados existentes na construção dos possíveis indicadores de monitoramento.

OS INDICADORES DE MONITORAMENTO PARA O OBJETIVO 17 DO PL N° 2.614/2024:

Meta 17.a – Diretores das escolas selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar.

O Gráfico 1 apresenta a série histórica das formas de seleção de diretores das escolas públicas, informado pelo Censo da Educação Básica.

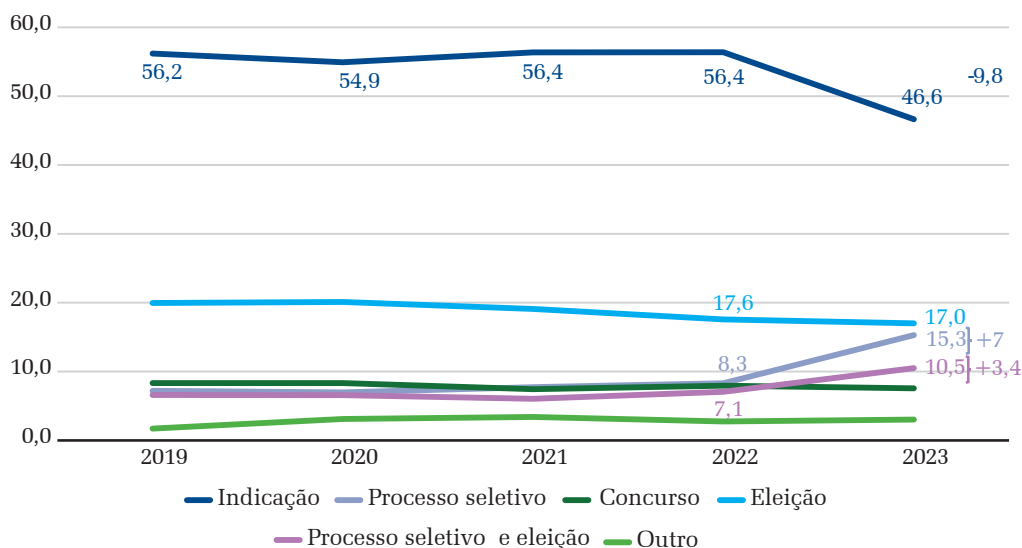


GRÁFICO 1

FORMAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS PÚBLICAS – BRASIL – 2019-2024

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (2019-2024).

Os dados mostram que, entre 2022 e 2024, houve um crescimento de 5,8 p.p. na forma de seleção de diretores com base em consulta a comunidade associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Em 2024, 12,9% dos diretores das escolas foram selecionados segundo esses critérios, enquanto nos anos anteriores o indicador permaneceu estável em torno de 6%.

A mudança mais significativa ocorreu na forma de escolha por meio de processo seletivo, que dobrou seu percentual no período. Entre 2014 e 2022, o percentual de diretores selecionados por esse método permaneceu estável, mas desde então houve um crescimento de 16,2 p.p., atingindo 24,5% dos diretores das escolas públicas.

Esses resultados parecem se relacionar com a redução da indicação política como forma de seleção, que caiu 21,6 p.p., e da diminuição da escolha exclusiva por eleições, que teve uma queda de 0,7 p.p. entre 2022 e 2024.

As mudanças nos percentuais das formas de escolha dos diretores coincidem com a aprovação da nova lei do Fundeb, Lei nº 14.113/2020, que em seu artigo 14, ao tratar das condicionalidades de gestão para os entes federativos participarem do rateio dos recursos do VAAR, estabeleceu como critério de gestão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho *ou* a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar *dentre* candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho. (Brasil, 2020, art. 14, § 1º, I, grifos nossos).

Ou seja, a Estratégia 19.1 da lei do PNE vigente, nunca implementada, foi utilizada na lei do Fundeb com uma mudança simples, mas com fortes consequências: a estratégia de repasse de recursos apenas àqueles entes federativos que proveram seus cargos de diretor com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, tornando opcional aos gestores do Executivo a consulta a comunidade. Com isso, o processo seletivo aumentou 16,2 p.p. nesse período, e a escolha por eleição associada a critérios técnicos de mérito e desempenho aumentou 5,8 p.p., revelando mais uma vez o poder indutor contido na Estratégia 19.1 e efetivado na lei do Fundeb.

Cumpramos lembrar que pode ser relativamente simples para um gestor municipal mudar a forma de seleção dos diretores de escola: pelos registros administrativos ele modifica a forma de indicação política para a de processo seletivo e, muitas vezes, mantém o mesmo servidor no cargo.

Isso não é possível quando se tem a consulta a comunidade, pois, quando isso acontece, a autonomia escolar é respeitada e a margem para manobras dessa natureza se torna mais restrita devido à participação da comunidade e à rotatividade inerente aos processos democráticos.

De qualquer forma, a estratégia mostrou bons resultados quando aplicada no Fundeb, embora a lei aprovada não assegure a universalização da escolha dos diretores das escolas públicas por meio de consulta a comunidade associada a critérios de mérito e desempenho.

Por isso, mantido o atual texto do PL, os resultados já podem ser previstos pela estabilidade do Indicador 19A desde o início do seu monitoramento e pelos efeitos da mudança na lei do Fundeb nas formas de escolha dos diretores escolares. Para que as metas alcancem resultados mais positivos do que os encontrados desde o início do monitoramento da Meta 19, é imprescindível utilizar instrumentos indutores que promovam a forma apropriada de seleção dos diretores e, nesse sentido, a alteração da lei do Fundeb se torna estratégica para efetivar a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras.

Meta 17.b – Universalização do Conselho Escolar

A segunda meta visa assegurar conselhos escolares em todas as escolas e com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar. Essa meta se alinha às orientações da LDB, nas quais os conselhos escolares ocupam um papel importante na gestão escolar e, no PNE de 2001, já estava prevista a sua universalização, com prazo de 2 anos para se materializar. Mesmo assim, passados 10 anos do PNE vigente, 25 anos do PNE 2001 e 29 anos da ELD, 23,5% das escolas públicas ainda não possuem conselho escolar em funcionamento.

TABELA 7
**PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS
BRASILEIRAS – 2019-2024**

Conselho Escolar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	63,7%	67,5%	70,0%	73,0%	75,1%	76,5%

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados do Censo Escolar/Inep (2019-2024).

Os conselhos escolares estavam presentes em 63,7% das escolas em 2019 e, em 2024, esse percentual aumentou para 76,5%, ou seja, um crescimento de 12,8 p.p. no período. Nos menores percentuais estão as redes municipais, responsáveis pela primeira etapa da educação básica, seguido das redes estaduais e da rede federal. As redes de ensino com menores percentuais foram as que mais cresceram no período. Nas redes municipais o crescimento foi de 14,4 p.p., nas redes estaduais houve um aumento de 7,2 p.p. e, em menor escala, a rede federal aumentou em 11,8 p.p., embora seus percentuais sejam os maiores durante todo o decênio.

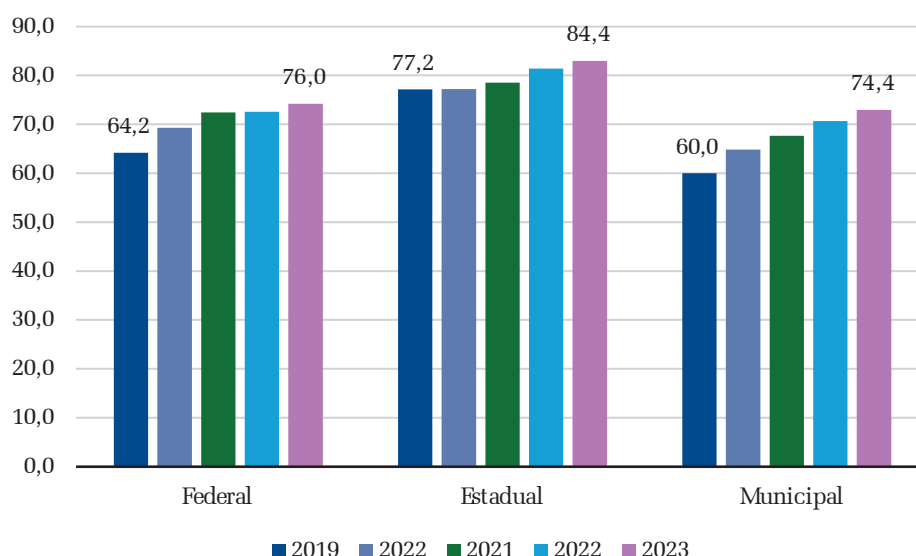


GRÁFICO 2

**CONSELHOS ESCOLARES NAS ESCOLAS PÚBLICA, POR REDES DE ENSINO – BRASIL
– 2019-2024**

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (2019-2024).

Passados mais de 29 anos da promulgação da LDB, que inaugurou a obrigatoriedade da participação da comunidade escolar nos conselhos escolares em funcionamento das escolas públicas, quase um quarto destas ainda não possuem conselho escolar em funcionamento. Assim, os resultados encontrados fazem refletir sobre quais são as chances de universalizar a presença de conselhos mantendo as estratégias já utilizadas até aqui.

Meta 17.c – Universalizar os Fóruns Permanentes de Educação

Durante o monitoramento da Meta 19 do PNE vigente, os Indicadores 19C e 19E acompanharam a presença de conselhos de educação, do CACS, do CAE e dos Fóruns Permanentes de Educação. A base de dados utilizadas para o monitoramento provém da Munic e da Estadiv, do IBGE.

Entretanto, os suplementos educacionais da Munic e da Estadiv são publicados apenas a cada 3 anos, o que limita a precisão do acompanhamento. Nesse sentido, é indispensável reunir informações a respeito da existência de fóruns de educação nos estados, municípios e Distrito Federal em bases de dados próprias do órgão responsável pelo monitoramento.

Dessas instâncias colegiadas, o Fórum Permanente de Educação é o único não obrigatório por lei e possui o menor percentual de presença nos estados e principalmente nos municípios. Não ter o Fórum de Educação no município ou estado em funcionamento não acarreta perda de recursos nem perda de oportunidades entre os entes federativos.

Assim, em 2018, 42,7% dos municípios possuíam Fóruns Permanentes de Educação e, em 2021, o percentual subiu para 45% dos municípios. Os dados relativos ao ano de 2023 ainda não haviam sido publicados até o final da elaboração desta nota técnica, o que coloca em destaque a importância da governança dessas informações permanecem no âmbito deste ministério.

RECOMENDAÇÕES

No processo de efetivação da gestão democrática da educação nas últimas 3 décadas, viu-se que importantes documentos legais estabeleceram repetidas vezes prazos e obrigações aos entes federativos, e os resultados alcançados ainda são insuficientes: apenas 12,9% dos diretores das escolas públicas são escolhidos com base na consulta à comunidade escolar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, e 16,9% foram exclusivamente eleitos, representando 29,8% dos diretores aprovados pela comunidade escolar; 23,5% das escolas públicas não possuem conselho escolar em funcionamento, e menos da metade (45%) dos municípios possuem Fóruns Permanentes de Educação.

Ao mesmo tempo, nesse período, assistiu-se à utilização com sucesso da estratégia prevista na Meta 19, na atual lei do Fundeb, na condicionalidade de gestão do VAAR, e identificou-se a universalização dos conselhos de controle e acompanhamento social de políticas públicas na educação graças à obrigatoriedade da legislação aplicada.

Tanto no caso das condicionalidades de gestão aplicadas para o rateio do VAAR quanto na obrigatoriedade de funcionamento dos conselhos de fiscalização e controle social para o recebimento de recursos, fica evidente o poder indutor do Estado e da legislação.

Para os próximos 10 anos, aos dirigentes ficam as questões: manter as atuais estratégias, repetidas ao longo de 30 anos, vai alterar os resultados desta vez? Aprendemos algo de novo nesses últimos anos? E, nesse sentido, o Fundeb pode contribuir para a universalização dos conselhos escolares e da escolha dos diretores escolares a partir da consulta a comunidade associada a critérios técnicos de mérito e desempenho?

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 18 jul. 2025.

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

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF, [2019-2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 21 jul. 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final*. Brasília, DF: MEC, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável: documento final*. [S. l.], 2024. Disponível em: https://proifes.org.br/wp-content/uploads/2024/03/CONAE-2024-Doc-Final-29-02-_compressed.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estadic: Pesquisa de Informações Básicas Estaduais*. Brasília, DF, [2018/2021]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Munic: Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Brasília, DF, [2018/2021]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.



APÊNDICE

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES 17A, 17B, 17C PRELIMINARES DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	Meta 17.a.
Nome do indicador:	Assegurar que todos os diretores escolares sejam selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar
Modelo:	$(DirTcElei/Dir) * 100$ [%]
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	DirTcElei = Diretores selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade Dir = Diretores das escolas públicas
Fonte:	Censo da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Municipal
Código:	Meta 17.b.
Nome do indicador:	Percentual de Conselhos Escolares Existentes e em funcionamento
Modelo:	$(CEAtiv/Esc) * 100$ [%]
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	CEAtiv = conselho escolar em funcionamento Esc = Escolas públicas de ensino básico
Fonte:	Censo da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Município
Código:	Meta 17.c.
Nome do indicador:	Assegurar que todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei e em funcionamento.
Modelo:	$(FEAtiv/E_M) * 100$ [%]
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	FEAtiv = Foruns de Educação instituídos e em funcionamento E_M = estados e municípios
Fonte:	Munic/Estadial
Nível geográfico de desagregação:	Municipal

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).