

XIII SEMINÁRIO REGIONAL DO CENTRO-OESTE  
EIXO - POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NO DOCUMENTO REFERÊNCIA DA CONAE E NO  
PROJETO DE LEI 2.614 DE 2024 - QUE APROVA O PLANO NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO PARA O DECÊNIO 2024-2034**

Andréia Mello Lacé - UnB - [amlace@unb.br](mailto:amlace@unb.br)

Joyce Pereira da Silva - UnB - [pereira-joyce.jp@aluno.unb.br](mailto:pereira-joyce.jp@aluno.unb.br)

Hanna Costa e Silva - UnB - [hannacostaes@gmail.com](mailto:hannacostaes@gmail.com)

Camille Blandino Viana Azevedo - UnB - [cvmille@gmail.com](mailto:cvmille@gmail.com)

### **Introdução do Problema**

De acordo com o inciso VI, do artigo 206, da Constituição Federal, a gestão democrática é um princípio da educação pública. Ao estabelecer, após 21 anos de ditadura civil militar, o Estado democrático de direito, a Constituição cidadã previu mecanismos para que a cidadania ativa se concretizasse no campo das práticas sociais. A educação se consignou como um fértil espaço para a realização desse fundamento constitucional.

Em relação à gestão democrática, a Constituição determinou que sua regulamentação se daria em lei específica. Em 1996, com a aprovação de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº. 9.394, o princípio da gestão democrática foi reafirmado, no inciso VIII, do artigo 3º, delegando aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a sua regulamentação. A LDB, portanto, apresenta diretrizes gerais, no artigo 14 e em seus respectivos incisos, sobre a gestão democrática, tendo como principal fundamento, a participação social.

A LDB define a participação social ativa, dos profissionais da educação básica, na formulação do Projeto Político-Pedagógico (PPP), da comunidade escolar e local, em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes (Brasil, 1996). Essas bases deverão respaldar as normatizações dos entes federados, considerando suas peculiaridades.

O Brasil, país de dimensões continentais, com 26 Estados, e o Distrito Federal e 5.568 Municípios, ainda não assegurou em todos os seus entes, a gestão democrática da educação

pública. É imprescindível encarar este desafio e assegurar as condições para a consolidação da gestão democrática no país.

Entendemos a gestão democrática, como um princípio pelo qual, todos os segmentos do processo educativo, internos e externos à escola, participam do planejamento, da execução, do monitoramento e da avaliação de suas políticas. O Plano Nacional da Educação (PNE), para o decênio 2014-2024, Lei 13.005 de 2014, estabeleceu a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública como uma de suas diretrizes e estipulou no artigo 9º, o prazo de dois anos para que os entes federados disciplinassem a gestão democrática da educação pública, em seus respectivos campos de atuação. Além disso, definiu a meta 19, com oito estratégias, que intencionava assegurar a gestão democrática, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, prevendo recursos e apoio técnico da União (Brasil, 2014).

O PNE se define por ser uma política de Estado e, por isso, deve transpassar legislaturas cuja intenção é garantir, de forma planejada e intencional, o direito à educação para todos e todas, sem nenhum tipo de distinção. Todavia, historicamente, no Brasil, o PNE ainda não foi incorporado como política de Estado. Em tempos recentes, mais precisamente a partir de 2016, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, ocorreu um recuo significativo das políticas sociais, uma vez que a austeridade fiscal se consolidou no país, por meio da Emenda Constitucional 95, de 2016. Os recuos civilizatórios avançaram, nos anos seguintes, com a eleição de Bolsonaro, que promoveu um esgarçamento da participação social e da própria democracia brasileira.

Um dos principais ataques que nos cabe mencionar neste Resumo, após o *impeachment*, foi a reconfiguração unilateral, com a exclusão, de forma autoritária, de entidades e movimentos sociais, do Fórum Nacional de Educação (FNE) - espaço de debate educacional coletivo, constituído pela sociedade civil organizada. A partir desse emaranhado de retrocessos da conjuntura política e econômica, o PNE de 2014-2024 foi relegado, pelos dois governos, após Dilma Rousseff.

Em 2023, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Portaria nº 718/2023, o FNE foi recomposto e pode retomar suas ações de convocar, planejar e acompanhar as Conferências Locais, em níveis municipais, estaduais e distrital de Educação e a Conferência Nacional de Educação (Conae). A Conae 2024 foi realizada, na Universidade de Brasília (UnB), entre os dias 28 e 30 de janeiro, no Centro Comunitário Athos Bulcão. O tema da Conae 2024, instituído pelo Decreto 11.697, de 11 de setembro de 2023, foi o “Plano Nacional de Educação (2024-2034): Política de Estado para a garantia da educação como direito humano

com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. O resultado da Conae 2024 foi o Documento Referência que serviu de base para a elaboração do Projeto de Lei do novo Plano Nacional de Educação (2024-2034).

O objetivo desse estudo é, portanto, analisar comparativamente as proposições do Documento Referência da Conae 2024 e do Projeto de Lei (PL) 2.614 de 2024, no que diz respeito à gestão democrática. Os procedimentos metodológicos adotados privilegiaram os estudos em fontes primárias. As fontes primárias se constituíram no Documento Referência, Conae 24, principalmente o Eixo IV do Documento, referente à gestão democrática e educação de qualidade e as proposições decorrentes; e no PL 2.614 de 2024, em particular, a meta 17, intitulada: participação social e gestão democrática, e suas respectivas estratégias.

**Desenvolvimento**

O PL do PNE, 2024-2034, foi encaminhado ao Congresso Nacional, em junho de 2024. A consolidação da gestão democrática do ensino público foi consignada como o segundo objetivo geral da educação nacional. Nas Disposições Finais e Transitórias do PL, consta no artigo 23, que lei instituirá, no prazo de dois anos, a partir da data de aprovação da lei do PNE, o Sistema Nacional de Educação (SNE), “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, das metas e das estratégias do PNE”. (PL, 2024). A criação do SNE foi uma recomendação da Conae 2024, reconhecendo o importante papel da União, na coordenação das políticas nacionais de educação.

De agora em diante, a análise cotejará três pontos que estão presentes no Documento Referência, Conae 2024, com o que está consignado no PL 2.614 de 2024.

**Quadro 1 - Gestão Democrática no Documento Referência, Conae 2024 e no PL 2.614 de 2024.**

Documento Referência, Conae 2024	PL 2.614 de 2024
1. A urgente e necessária aprovação, em lei específica, nos entes federados, regulamentando à gestão democrática, no prazo de <b>dois anos</b> de vigência do PNE.	1. O <i>caput</i> da Meta 17 se intitulou “Participação Social e Gestão Democrática”, com o objetivo de “assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional”. São apresentadas três Metas e nove estratégias. Na terceira estratégia, 17.3, se encontra a importância de assegurar a efetivação da gestão democrática da educação por meio de instâncias colegiadas intraescolares e extraescolares.

2. Garantir que a nomeação de diretores (as) ocorra mediante eleição direta e com a participação da comunidade escolar e educacional.	2. Meta 17.a., prevê que todos os diretores escolares sejam selecionados com base em <b>critérios técnicos</b> em consulta à comunidade escolar.
3. Importância da prerrogativa da gestão democrática na rede privada de educação básica e superior.	3. Muito embora o <i>caput</i> da Meta 17, seja “Participação Social e Gestão democrática”, ao longo do texto que compõe a referida Meta, a menção à gestão democrática é feita em única estratégia, 17.3. A expressão gestão escolar ou gestão educacional é mais difundida no texto. A Meta 17.b., <b>restringe</b> , ao <b>espaço da escola pública</b> , de educação básica, a criação de conselhos escolares, com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.

Fonte: Elaboração das autoras, 2024, com base no Documento Referência da Conae, 2024, e no PL 2.614 de 2024.

Evidenciam-se contradições entre os documentos em análise. A primeira é o silenciamento, em relação **ao prazo**, para que as entidades federativas regulamentem à gestão democrática em seus territórios. O Documento Referência da Conae, 2024, esclarece além da urgência dessa regulamentação em âmbito nacional, sobre as indispensáveis condições materiais e legais para a consolidação da gestão democrática.

Outra defesa realizada na Conae é da instituição, em regime de colaboração, de uma legislação nacional, chamada de “Diretrizes Nacionais para a Gestão Democrática”, com vistas a assegurar a participação da sociedade civil, da comunidade escolar e dos órgãos de controle (Conae, 2024). “A regulamentação e materialização da gestão democrática pelos entes federados, por meio de leis específicas, é condição para a democratização das estruturas de participação e de decisões em educação”[...]. (Conae, 2024, p. 121).

No PL, em sua primeira estratégia, existe a previsão da instituição de “Diretrizes Nacionais de Qualidade da Gestão Escolar”. O olhar mais fugaz leva-nos a compreender que a recomendação da Conae foi atendida, todavia, gestão escolar não é sinônimo de gestão escolar democrática.

A segunda contradição se refere à nomeação de diretores (as) mediante eleição direta e com a participação da comunidade escolar. As recomendações da Conae 2024, são claras e inexoráveis, no sentido de desvincular a gestão democrática de “critérios de mérito e desempenho”. Lembramos que no caput da Meta 19, do PNE 2014-2024, a efetivação da gestão democrática estava associada a “critérios técnicos de mérito e desempenho”. Enfatizar o

critério técnico de mérito e desempenho significa reduzir a importância da consulta pública à comunidade escolar, além de expressar perspectivas neotecnicistas amparadas em resultados finais de desempenho.

No PL, de 2024, a primeira Meta manteve a seleção de diretores, “com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar”. Mais uma vez, a consulta à comunidade escolar ficou subsumida aos critérios técnicos. Esses limites demonstram os embates historicamente presentes entre grupos privatistas e publicistas, na consolidação das políticas nacionais de educação, verdadeiramente democráticas.

Por fim, a terceira contradição, em destaque, e que nos convida a uma reflexão mais pausada e de maior duração, tem a ver com a recomendação da Conae na garantia da gestão democrática na rede de ensino privada. A defesa realizada é fundamentada e pautada na “garantia e na manutenção das ideias e processos democráticos”. (Conae, 2024, p. 122). Muito embora, as autoras, dessa pesquisa, concordem com o pleito da Conae, o texto do PL, de 2024, foi cauteloso, em se tratando dessa questão.

A reflexão que partilhamos é a seguinte: o inciso VI, do artigo 206, da Constituição Federal, ao estabelecer os nove princípios pelos quais o ensino deve ser ministrado, nos diz textualmente: “gestão democrática do ensino público, na forma de lei” (Brasil, 1988). Desse modo, lei ordinária, como aquela que estabelece o Plano Nacional de Educação, não pode alterar o texto constitucional. A lei maior do país, pode ser alterada sim, à exceção das cláusulas pétreas, mediante Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Acreditamos, ser esse, oportuno momento, para seguirmos refletindo e promovendo mudanças necessárias no campo das leis e das práticas sociais para que a gestão democrática se efetive, plenamente, no Brasil.

## **Conclusões**

A análise comparativa entre o documento de referência da Conae 2024 e o projeto de lei 2.614 de 2024 reverbera perceptíveis avanços e desafios na consolidação da gestão democrática. E mesmo com os avanços legais, a democratização da gestão é um processo contínuo de construção e é ferramenta de fortalecimento da democracia.

As contradições entre o Documento Referência da Conae 2024 e o PL 2614 no que se refere à gestão democrática demonstram o campo em disputa da educação pública. Apesar dos avanços no plano legal, a gestão democrática enquanto realidade concreta ainda é um horizonte. Que o PNE se constitua, finalmente, como política de Estado e que suas metas e estratégias

possam ser cumpridas no próximo decênio e que, a gestão democrática sai do plano da intencionalidade e se torne realidade em nosso país.

## Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2YwzXbV>. Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL, **Lei 13.005**, de 25 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://abrir.link/w3eBO> . Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL, **Lei 9.394**, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://abrir.link/tbyK8> . Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL, **Projeto de Lei n. 2.614** de 2024, aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://abrir.link/xxkId> . Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL, **Documento Referência**, Conae 2024, Plano Nacional de Educação 2024-203: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. Brasília, DF: Presidência da República, 2024, Disponível em: <https://abrir.link/pqUYx> . Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL, **Decreto n.11.697**, de 11 de setembro de 2023, convoca em caráter extraordinário, a Conferência Nacional de Educação, Conae, edição 2024, a ser realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal. Brasília, DF. Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://abrir.link/AFaJx> . Acesso em: 5 out. 2024.