

---

**Planos estaduais de educação da região nordeste: o papel dos conselhos participativos na democratização da educação pública**

*State education plans of the northeast region: the role of participatory councils in the democratization of public education*

Alexandre Viana Verde  
**Universidade Federal do Maranhão – UFMA**  
São Luís- Brasil  
Francisca das Chagas Silva Lima  
**Universidade Federal do Maranhão – UFMA**  
São Luís- Brasil

**Resumo**

Este artigo apresenta um estudo realizado na disciplina Seminário de Pesquisa I, componente curricular do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UFMA). Busca analisar os Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste, considerando suas articulações e desarticulações com o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/14, com foco na meta sobre gestão democrática, considerando o papel dos conselhos participativos no processo de democratização dos sistemas educacionais e das escolas públicas. As análises foram fundamentadas na pesquisa qualitativa, subsidiadas na pesquisa documental e bibliográfica, possibilitando a construção de significados aos textos políticos. Como conclusão, os PEE's da Região Nordeste atendem a necessidade de construção de leis próprias fundamentadas no PNE (Lei nº 13.005/14). Contudo, apresentam poucas especificidades que atendam as demandas locais, em alguns casos, aderindo à paráfrase da lei nacional e no caso do PEE do Maranhão, ressignificando a gestão democrática da escola pública ao processo de eleição de gestores.

**Palavras-chave:** Plano estadual de Educação; Conselhos participativos; Gestão democrática.

**Abstract**

This article presents a study carried out in the subject Research Seminar I, curricular component of the Graduate Program in Education (PPGE-UFMA). It seeks to analyze the State Education Plans of the Northeast Region, considering their articulations and disarticulations with the National Education Plan, Law nº 13.005/14, focusing on the goal of democratic management, considering the role of participatory councils in the process of democratization of educational systems and public schools. The analyses were based on qualitative research, subsidized by documental and bibliographic research, enabling the construction of meanings to political texts. As a conclusion, the PEE's of the Northeast Region meet the need to build their own laws based on the PNE (Law nº 13.005/14). However, they present few specifications that meet local demands, in some cases adhering to the paraphrase of national law and in the case of the PEE of Maranhão, ressignifying the democratic management of the public school to the process of election of managers.

**Keywords:** State Education Plan; Participatory councils; Democratic management.

## **1. Introdução**

O presente trabalho está articulado à disciplina Seminário de Pesquisa 1, que possui o objetivo de analisar o desenvolvimento da educação básica na região Nordeste do Brasil com ênfase nos movimentos históricos e políticos pós-Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, considerando as conexões com as políticas educacionais, acordou e/ou influências internacionais.

A referida disciplina faz parte do quadro curricular do Núcleo Diversificado da linha de pesquisa – Políticas, Gestão Educacional e Formação Humana, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal em Educação (UFMA) e teve como tema: ***Educação básica e superior do Nordeste: com foco no movimento histórico e político.***

Este artigo possui o objetivo de analisar os Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste, considerando suas articulações e desarticulações com o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/14, com foco na meta referente à gestão democrática, considerando o papel dos conselhos participativos no processo de democratização dos sistemas educacionais e das escolas públicas.

O presente trabalho torna-se relevante na medida que busca ampliar o campo de análise sobre gestão democrática, participação e conselhos participativos, proporcionando um debate específico sobre a Região Nordeste. Debater democracia nas instituições públicas no contexto atual, representa uma resistência aos descaminhos políticos tomados em âmbito nacional nos últimos anos, após o golpe jurídico, parlamentar e midiático de 2016 e consolidado na eleição presidencial de 2018, com ascensão da extrema direita com discurso político fundamentado no neoliberalismo e neoconservadorismo, onde a institucionalização da democracia e dos seus princípios fundamentais tornaram-se alvos do desmonte político da atual gestão. Portanto, defender a democrática e propor caminhos de resistência, é base para superação dessas políticas adversas a formação crítica.

O presente artigo é metodologicamente fundamentado com base na pesquisa qualitativa, pautado em dados não quantificados, pois são elaborados, efetivados, acompanhados e avaliados a partir das contradições inerentes as relações sociais. A pesquisa documental foi utilizada no levantamento de dados, com a utilização das leis que dispõem sobre os Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste, assim como, leis complementares que embasam a democracia como princípio de gestão da educação

pública. Esses dados não foram tratados de forma rígida, mas como fontes de análise preceptivas a ressignificações.

Os dados da pesquisa documental foram coletados a partir de fontes primárias, com busca em sites oficiais. Possibilitando a construção de significados aos textos políticos, tornando-os dotados de significados que desvelam as lutas políticas que constituem seu processo de construção. Tendo por base do entendimento da política como texto e como discursos, infere-se sobre a fragilidade identitária dos Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste, muitos deles foram minimizados a uma reescrita da proposta estabelecida no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14), onde a meta sobre gestão escolar educacional e suas estratégias, apresentam poucas particularidades que possam ser interpretadas como uma demanda específica de cada estado.

O presente trabalho está organizado em quatro sessões e as considerações finais, onde são apresentadas as principais inferências. Na sessão **Políticas educacionais do Brasil: situando a gestão democrática**, onde se faz a análise dos parâmetros legais que dispõem sobre a gestão democrática no Brasil. Consequente, apresenta-se a sessão **Gestão democrática da educação pública: contexto histórico e político**, faz-se uma retomada dos caminhos e descaminho da gestão democrática até sua afirmação como princípio de gestão escolar e educacional.

Na última sessão, **Coleta de dados, resultados e discussão**, estão dispostos os dados da pesquisa, os instrumentos de coleta e tratamento dos dados. É organizada a partir de uma análise documental do Plano Nacional de Educação (Lei nº9.394/96) e dos Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste, relacionando-os a partir das suas propostas de gestão e do papel dos conselhos participativos na democratização escolar e educacional.

Nas considerações finais infere-se sobre a falta de coerência entre os Planos Estaduais de Educação e a realidade na qual eles propõem atuar, interfere no processo de efetivação da gestão democrática, uma vez que, esvazia-se as relações entre as definições legais e a realidade educacional, tornando os Planos Estaduais de Educação documentos não acolhidos pela comunidade educacional.

Ao tratar sobre os conselhos participativos, os Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste apresentam as seguintes linhas de atuação: foco na institucionalização dos conselhos estaduais, municipais e escolares; preocupação com a formação dos conselheiros;

fortalecimento da função normativa dos conselhos estaduais e municipais como garantia da democratização das escolas públicas.

## **2. Políticas educacionais do Brasil: situando a gestão democrática**

A democracia como princípio de gestão educacional é apresentada como marco político a partir da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, onde estabelece no inciso VI: “Gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Contudo, apresenta apenas direcionamentos gerais, não elucidando os caminhos para efetivação, considerando que “[...] a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação” (OLIVEIRA, 2007, p.95).

O estabelecimento da gestão democrática pela CF de 1988, é reflexo dos movimentos políticos que se efetivaram na época, onde o Brasil buscava consolidar-se como uma democracia participativa, afastando-se das rédeas autoritárias das duas décadas que antecederam a Constituição Cidadã, e consolidando a proposta de que “todos os envolvidos no processo político têm capacidade de representar seus próprios interesses e de regular seus atos por iniciativa própria” (HABERMAS, 1986, p. 920).

Apenas na década de 1990, na efervescência do alinhamento brasileiros ao modelo capitalista internacional, foram estabelecidas leis que eludiram os caminhos e descaminhos da gestão educacional e escolar no país. Dentre elas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional, nº 9.394/96, onde no Art. 14, atribui aos sistemas de ensino o dever no estabelecimento de normas próprias para a efetivação da gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1996).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional apresenta-se como um avanço, principalmente, ao estabelecer a gestão democrática pautada na participação da comunidade escolar na construção do projeto político pedagógico das instituições, assim como, a participação de novos sujeitos na gestão escolar, institucionalizando a participação mediante conselhos ou equivalentes (BRASIL, 1996).

A LDB de 1996 é um demonstrativo das influências políticas e econômicas da reforma do Estado que se constituiu na época, com foco na descentralização, na institucionalização dos espaços participativos, da cooptação de instâncias de participação, que historicamente constituíam e fortaleciam os movimentos da sociedade civil, no reconhecimento de novo

sujeitos educacionais, bem como, da diminuição do Estado com a responsabilização dos entes regionais e locais pelo provimento de políticas públicas.

Em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, que apresenta o objetivo de organizar a educação brasileira a partir do estabelecimento de metas e estratégias para um decênio. O PNE (2001-2010), estabeleceu na meta 22: “Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade” (BRASIL, 2001). Percebe-se que a lei apresenta uma cópia do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional (Lei nº 9.394/94), o que refletiu na sua pouca efetividade na realidade educacional no estabelecimento da democracia como princípio de gestão educacional e das escolas públicas.

Enquanto isso, o atual Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/14, destinou à gestão democrática, a meta 19, que será melhor analisada na sessão seguinte, uma vez que, entre as medidas propostas na lei supracitada, está a atribuição dada aos estados e municípios de criação de planos próprio, fundamentados no nacional, mas que atenda às necessidades de cada localidade. Assim, na próxima sessão vamos estabelecer uma relação entre a meta 19, do PNE e as metas correspondentes ao mesmo tema estabelecidos nos Planos Estaduais de Educação dos nove estados do Nordeste brasileiro.

### **3. Gestão democrática da educação pública: contexto histórico e político**

O presente trabalho busca analisar a gestão democrática fundamentada no contexto histórico e político. Considerando que é consenso entre os estudiosos de política educacional e gestão educacional e escolar no Brasil, que a democracia como fundamento de gestão das instituições e sistemas, é uma conquista social advinda da resistência e preposição da comunidade escolar (PILAGALLO, 2002).

A proposição da democracia como princípio de gestão escolar e educacional é um tema recorrente no Brasil a partir da década de 1930, fundamentada nos pensamentos dos Reformadores da Educação, que mediante o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação, estruturaram e documentaram a organização do campo educacional, buscando atribuir a área maior cientificidade, ampliação da participação da comunidade escolar nos espaços de decisões, adesão à novos métodos, entendimento da realidade educacional e estabelecendo a escola como *lócus* de pesquisa, estreitamento das relações entre educação

*Planos estaduais de educação da região nordeste: o papel dos conselhos participativos na democratização da educação pública*

básica e universidade, assim como, mudanças nas relações que constituem o clima e a cultura organizacional das instituições.

Os avanços educacionais conquistados nessa época foram freados no início dos anos de 1960, com a instauração do Golpe Militar em 1964. Nesse novo contexto, a educação pública, até então, subsidiada pela efervescência Escolanovista, abre caminho para um ensino tecnicista, centralizado, visando a formação de mão de obra, organizado e administrado de forma racional, aderindo aos princípios empresariais, como: eficiência, eficácia, racionalização, burocratização, dentre outros.

Considerando os movimentos políticos e econômicos de ordem mundial, nos anos de 1970, o regime autoritário e centralizado que o Brasil estava organizado começa a entrar em crise. Com o processo redemocratização do país, na década de 1980, com a primeira eleição direta para presidente, pós-golpe de 1964, instaura-se no Brasil a esperança de novos modos de gestão que se distancie dos anos passados. Esse movimento caminhou de forma concomitante a adequação do país na nova ordem mundial, direcionada pelo capital internacional.

Nos anos de 1990, o contexto brasileiro apresenta essa condensação ideológica que será preponderante nos caminhos e descaminhos das políticas públicas do país. Ao analisar esse período, Carvalho (1999, p.210) aponta que:

Ao assumir o governo em 15 de março de 1990, o presidente Collor de Melo passa a desenvolver uma política de corte neoliberal com prioridade absoluta para o mercado, enquanto orientação e caminho para uma nova integração econômica internacional e modernidade institucional. Tal política tem como eixo a diminuição do papel do Estado, na perspectiva de um Estado mínimo, dentro das orientações dos centros hegemônicos para o ajuste dos países periféricos. Assume, como diretrizes gerais de atuação de governo, estratégias básicas da agenda de Washington: abertura comercial; reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; programa de privatizações; renegociação da dívida externa; liberalização dos preços; desregulamentação salarial; redução dos gastos públicos.

Apesar do pouco tempo no governo, as ações desenvolvidas por Collor estabeleceram o ordenamento brasileiro ao receituário neoliberal. Contudo, demonstrando a condensação ideológica da época, seu governo amargou uma desaprovação popular, acrescido de diversas acusações de corrupções, escândalos políticos e pessoais que acarretaram o processo de impeachment em 1992.

Adiante, após a queda do governo, as reformas propostas nos diversos campos tornaram-se ainda mais intensas com a administração do antes vice-presidente, Itamar Franco, que assumiu o governo em 1992. Entre os feitos do então presidente, está a estabilização monetária, ajuste das contas estatais, apresentação do plano de desregulação econômica. Em 1995, chega à presidência do país, Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, sociólogo e professor aposentado. Para Carvalho (1995, p.10):

A prioridade real do governo é manter, a qualquer custo, o tripé estratégico do ajuste estrutural na prescrição do Consenso de Washington: estabilização/reformas estruturais/retomada de investimentos estrangeiros. A prioridade declarada do governo é reduzir o custo Brasil. Afirma, então, que o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado.

Analisando os dois mandatos do governo FHC (1995 – 2003), é possível caracterizá-lo por um governo estruturada pela e para a elite conservadora brasileira, criando os arranjos necessários para consolidar a subordinação do Brasil à ordem do capital mundial, seguindo os planos de estruturação política definidos pelos centros econômicos. Esses descaminhos são refletidos nas políticas educacionais do país, principalmente após o Consenso de Washington, dando o rumo das propostas educacionais que emergiram nas últimas décadas.

A década de 1990 é fundamental no direcionamento educacional do Brasil, pois apresenta antigos e novos atores que vão dividir os campos e espaços de decisões, com projetos educacionais e sociais antagônicos. De um lado, o projeto de Estado-empresário, com propostas neoliberais, firmadas no discurso de modernização e flexibilização da esfera pública, enxugamento dos gastos públicos e privatização. Do outro, organizações da sociedade civil, sindicatos, associações, conselhos e estudiosos que empenhados no processo de democratização social, vislumbravam uma educação nos parâmetros democráticos, fundamentada na participação crítica, na autonomia dos sistemas e instituições, na redefinição do provimento do cargo de gestor, na mudança nas relações dentro da comunidade escolar, na proposição de políticas firmadas com e na escola, no planejamento compartilhado e na avaliação atrelada a qualidade educacional.

Portanto, as políticas públicas educacionais que envolvem uma perspectiva mais crítica sobre gestão, começam absorver os parâmetros gerencialistas, transformando o conceito atual de gestão democrática, muitas vezes, em uma condensação ideológica que

amplia a participação, mas de forma institucionalizada e condicionada; advoga por autonomia mediante uma descentralização, que mascara a desresponsabilização do Estado e não desconcentra o poder de decisão; que defende a institucionalização dos conselhos, associações, grêmios, dentre outras organizações sociais, mas não apresenta condições efetivas para o funcionamento; que defende o planejamento participativo, mas a partir de políticas curriculares nacionais que buscam uma formação que nem sempre atendem aos anseios democráticos e emancipatórios; que busca ressignificar a avaliação, mas submete a escola à processo avaliativos de longa escala, objetivando classificar a comprovar a eficiência das instituições sem compreender as demandas locais.

#### **4. Coleta de dados, resultados e discussão**

A presente sessão fundamenta-se na pesquisa documental com base em fontes primárias, pois os dados foram coletados nos textos políticos originais, disponíveis em sites oficiais. Contudo, esses documentos não são entendidos e analisados como fontes brutas de informações, mas como construções históricas, sociais e políticas.

Os resultados e discussões presentes nesse artigo partem do entendimento que os textos políticos representam o desfecho de disputas e acordos entre grupos sociais que atuam em diferentes campos de poder. Portanto, são permeados de significados e intenções que direcionam os caminhos e descaminhos da escola pública.

Diante do exposto, busca-se a ampliação do entendimento dos textos políticos com sentido literário, organizados apenas de codificações, tendo uma pluralidade de significados como consequência da pluralidade de leitores. Este artigo parte do entendimento do texto político também como discurso, dotado de significados, como uma construção influenciada por vozes distintas, que no jogo político, se condensam, se cooptam, se contradizem e se legitimam.

A partir da pesquisa documental tornou-se possível a aproximação e entendimento sobre o objeto, com a análise do papel dos conselhos educacionais e escolares, presentes no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/14, e relacioná-lo com os nove Planos Estaduais da região Nordeste, uma vez, o objetivo desses últimos, consiste no estabelecimento de relação entre a política pública nacional e as demandas de cada estado. Essa análise será feita a partir do quadro 1.

Quadro 1: metas referentes à gestão democrática presente no PNE e PEE da Região Nordeste.

Planos Educacionais	Número da meta	Meta sobre gestão educacional e escolar
Plano Nacional de Educação (Lei nº 15.005/14)	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.
Plano Estadual de Educação do estado da Alagoas (Lei nº 7.795/15)	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 e do Estado para tanto.
Plano Estadual de Educação do estado da Bahia (Lei nº 13.559/16)	Meta: 19	Estimular a discussão sobre a regulamentação acerca da gestão democrática da educação, com vistas à garantia da sua consolidação associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta ampla à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União, do Estado e dos Municípios.
Plano Estadual de Educação do estado do Ceará (Lei nº 16.025/16)	Meta: 19	Assegurar condições, no prazo de 1 (um) ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.
Plano Estadual de Educação do estado do Maranhão (Lei nº 10.009/14)	Meta: 20	Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses.
Plano Estadual de Educação do estado do Paraíba (Lei nº 10.448/15)	Meta: 27	Assegurar, no prazo de 2 anos, condições 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, com apoio técnico e financeiro da União, do Estado e dos municípios.
Plano Estadual de Educação do estado do Pernambuco (Lei nº 15.533/15)	Meta: 19	Assegurar condições, no prazo de 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.
Plano Estadual de Educação do estado do Piauí	Meta: 19	Assegurar, no prazo de 01 (um) ano, condições para a efetivação da gestão democrática da educação associada à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos da União e apoio técnico da União,

*Planos estaduais de educação da região nordeste: o papel dos conselhos participativos na democratização da educação pública*

(Lei nº 6.733/15)		Estados e municípios.
Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (Lei nº 10.049/15) <sup>1</sup>	Dimensão: 6	Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
Plano Estadual de Educação de Sergipe (Lei nº 8.025/15)	Meta: 19	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da vigência desse PEE, 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.

Fonte: Elaboração própria (2020)

Ao tratar sobre gestão democrática, o PNE estipulado o prazo de dois anos para sua efetivação, definindo o papel da União como apoio técnico (BRASIL, 2014). Para tanto, no Quadro 1, percebe-se que os estados do Nordeste pouco acrescentaram à definição nacional em suas metas sobre gestão democrática, o que acarreta a falta do estabelecimento de especificidades que atendam as demandas de cada estado. Vale ressaltar, que a necessidade de criação dos planos estaduais de educação, apesar da definição de estarem atrelados ao PNE, tinham a premissa de se concretizarem como uma lei democrática, criada, acompanhada, avaliada a partir das necessidades de cada localidade

Entre as variantes da proposta nacional, prevista na meta 19 no PNE, percebe-se inicialmente o prazo de efetivação, alternando entre um e dois anos, e todos os estados, exceto o Maranhão, associam esse processo à critérios técnicos de mérito, desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.

No caso do Maranhão, apesar de apresentar algo que diferente ao PNE, demonstra um entendimento diferente sobre gestão educacional, uma vez que, estipula em sua meta decenal para gestão escolar a “efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses.” (MARANHÃO, 2014. p. 27).

O PEE do estado do Maranhão reflete um movimento muito comum nos anos de 1990, que foi a supervalorização do processo de eleição de gestores como o principal

caminho na democratização da escola pública. Contudo, a partir de uma análise histórica, Dourado (2013) explicita a importância da eleição como critério para o provimento do cargo de gestor, mas alerta que não há garantia que essa medida se concretize sempre como um processo legítimo, assim como, aponta que a eleição de gestores escolares, por si só, não proporciona a efetivação da democratização da escola pública.

O Plano Nacional de Educação em vigor apresenta a 19 como específica para gestão escolar e educacional, devendo ser concretizada mediante 8 estratégias específicas, entre elas, a 19.2, 19.3 e 19.5 apresentam em algum momento os conselhos como instrumento de democratização da gestão das escolas e sistemas de ensino. Essas estratégias dispõem sobre a necessidade dos programas formativos para conselheiros, com foco no controle do Fundeb; conselhos de alimentação, das escolas, dentre outros; o fortalecimento dos conselhos municipais e escolares como instrumento participativo e fiscalizador da gestão das escolas e sistemas; a necessidade de estimular nas escolas espaços, condições de funcionamento e fortalecimentos dos conselhos escolares para atuarem de forma autônoma (BRASIL, 2014).

Ao adentrarmos a análise por estados, percebe-se que o estado de Alagoas, em suas metas 19 (Gestão Democrática), apresenta 12 estratégias para sua efetivação, sendo 4 estratégias referentes ao papel dos conselhos participativos. Nas estratégias 19.2, 19.4 e 19.5 repete a proposta do Plano Nacional de Educação, mas atribui na estratégia 19.9 a instituição de uma política de formação de conselheiros para o Sistema de Educação alagoano, organizado de forma colaborativa, dispondo de estrutura e matérias para formação de Conselhos de Controle Social das Políticas Educacionais, Conselhos Escolares e Conselhos de Educação, com vista a promova uma participação crítica e que promova a gestão democrática (ALAGOAS, 2015).

Enquanto isso, o estado na Bahia, apresenta na meta 19, 8 estratégias para sua efetivação, com 3 tendo referências ao papel dos conselhos participativos. Contudo, todas as estratégias do plano estadual referentes aos conselhos não apresentam características próprias que se diferenciem do PNE, ou que seja possível sinalizarmos como medidas referentes às necessidades locais (BAHIA, 2016).

O Plano Estadual de Educação do estado do Ceará apresenta na meta 19, referente à gestão escolar e educacional, com 19 estratégias. Entre as estratégias, 7 se referem a

*Planos estaduais de educação da região nordeste: o papel dos conselhos participativos na democratização da educação pública*

participação dos conselhos participativos. A estratégia 19.2 amplia a proposta nacional ao sinalizar a necessidade do “regime de colaboração com os municípios, a esses colegiados, com recursos financeiros, espaço físico adequado, equipe técnica, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções” (CEARÁ, 2016, p. 34).

A estratégia 19.4 e 19.8 são desmembramentos de estratégias já referenciadas pelo PNE (2014-2024). Entretanto, a Lei nº 16.025/16, na estratégia 19.6 apresenta um avanço ao deliberar sobre a necessidade de “fomentar a instituição dos sistemas municipais, atribuindo aos Conselhos Municipais de Educação funções normativas, consultivas, deliberativas, fiscalizadoras e mobilizadoras” (CEARÁ, 2016, p. 35).

Essa relação entre conselhos e gestão do SME é reafirmada na estratégia 19.17 que delibera sobre a importância de “apoiar, por meio do Conselho Estadual de Educação, os municípios que manifestem interesse em constituírem Conselhos Municipais de Educação, como instrumento de participação e normatização da gestão educacional” (CEARÁ, 2016, p. 35). Assim como “apoiar, por meio do Conselho Estadual de Educação, os municípios que manifestem interesse em instituírem sistemas municipais, de forma a atribuir aos Conselhos Municipais de Educação funções normativas, consultivas, deliberativas, fiscalizadoras e mobilizadoras” (CEARÁ, 2016, p. 35).

O estado do Maranhão, na meta 20, destinada à gestão democrática, 17 estratégias, sendo 4 referentes ao papel dos conselhos participativos. A estratégia 20.4 extrapolando a proposta nacional, ao estipular a criação da casa dos conselhos das escolas públicas e conselhos políticos, essa casa teria o objetivo de socialização de informações e ambiente de tomada de decisões, contribuído com o controle social (MARANHÃO, 2014). Enquanto isso, a estratégia 20.6 é uma reescrita da proposta nacional, mas amplia o papel participativo dos conselhos escolares a deliberar sobre na estratégia 20.7 a necessidade de formação de lideranças E fiscal, vinculados as universidades e centros de formação política, objetivando uma participação crítica dessa instância na proposição, acompanhamento e avaliação de políticas públicas (MARANHÃO, 2014).

A estratégia 20.8, da meta 19, apresenta uma aglutinação de conceitos, que refletem um descompasso sobre o princípio de gestão adotado na lei estadual ao propor: “Criar uma rede de comunicação contínua entre unidades escolares, unidades administrativas centrais e

descentralizadas e os conselhos educacionais, buscando a articulação e racionalização dos trabalhos de cada setor e efetivando a cooperação entre as esferas públicas” (MARANHÃO, 2014, p. 28).

O Plano Estadual de Educação da Paraíba, entre os planos da Região Nordeste, é o que dispõe do maior número de metas, sendo 28 metas, 20 correspondentes ao Plano Nacional de Educação e 8 para atender as especificidades da realidade do estado. A meta 27 é a destinada a gestão democrática, contendo 10 estratégias, sendo 4 referentes ao papel dos conselhos participativos. Contudo, das 4 referências aos conselhos, todas estão acordadas com a proposta nacional, sem grandes mudanças que possam ser atreladas as necessidades específicas do estado (PARAÍBA, 2015).

O estado de Pernambuco, dispõe de um PEE com 20 metas, destinando a 19 para gestão democrática. A referida meta é composta por 14 estratégias, tendo 5 delas relacionadas aos conselhos participativos. A estratégia 19.1 especifica o tipo de formação destinada os conselheiros escolares, sendo à nível de extensão e aperfeiçoamento; destina aos conselhos escolares na estratégia 19.4 o dever de assegurar a gestão democrática e estipula na estratégia 19.8 o prazo de um ano, a partir do início de vigência do PEE, criação de conselhos escolares em todas as escolas de educação infantil do estado de Pernambuco. Na estratégia 19.3, fortalece a necessidade formativa dos conselheiros, mas especificamente dos conselhos municipais de educação; e assegura na estratégia 19.14 o financiamento para funcionamento de forma autônoma do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco (PERNAMBUCO, 15).

O Plano Estadual de Educação do Piauí, dispõe de 20 metas, garantindo a 19 para gestão escolar e educacional. A meta 19 do PEE do Piauí, entre os demais da região nordeste, é o que reuniu o maior número de estratégias, sendo dispostas um total de 25, entre elas, 10 referenciam os conselhos participativos (PIAUI, 2015).

A estratégia 19,1 objetiva a criação de normativos que regule o processo de implantação, implementação e avaliação dos Conselho Escolares, evidenciando a participação também nos municípios; na estratégia 19.2, atribui ao conselho escolar o papel de monitoramento da gestão das escolas; as estratégias 19.4, 19.5, 19.6 e 19.7 são reformulações das deliberações do PNE. Contudo, apresenta na estratégia 19.9 a construção de regulamentos, fortalecimento e formação para que 100% das escolas estaduais tenham

*Planos estaduais de educação da região nordeste: o papel dos conselhos participativos na democratização da educação pública*

conselhos escolares ativos e autônomos. O PEE do Piauí assegura na estratégia 19.10 recursos financeiros para que os conselhos escolares atuem de forma sistemática; na estratégia 19.11 e 19.12 são estratégias que reafirmam outras já analisadas (PIAUÍ, 2015).

O PEE Rio Grande do Norte, é organizado por dimensões, ou seja, áreas de atuação, se projetando de uma forma diferente dos demais planos da Região Nordeste e do Plano Nacional de Educação. Assim, o PEE do estado apresenta na dimensão 6 as deliberações relacionadas a gestão escolar e educacional, contendo 16 estratégias para sua efetivação. As estratégias 3, 4, 5 e 8 são paráfrases do PNE, mas apresentando proposições específicas na estratégia 8, onde propõe sobre a garantia de aprovação e implementação de leis municipais sobre Conselhos de Educação.

Entre os estados da Região Nordeste, o estado de Sergipe é o que apresenta um a meta de gestão democrática mais próxima do PNE, onde meta 19 e suas 9 estratégias, pouco expressam singularidades que represente as demandas do estado. Essa constatação é reafirmada na análise nas estratégias sobre gestão democrática, onde 4 das 5 estratégias são representadas também no Plano Nacional de Educação, acrescentando apenas na estratégia 19.6, onde aponta a necessidade de reestruturação do CEE, objetivando fortalecer suas ações normativas.

### **Considerações finais**

A partir da análise dos Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste, infere-se que as estão escolares e educacionais dos estados do Nordeste, evoluiu diante de suas afirmações legais. A partir da análise histórica e política, percebe-se que os direcionamentos para sua efetivação e os fundamentos que compõem foram arquitetados diante de lutas ideológicas de grupos sociais antagônicos, possuem distintas concepções de escola, gestão escolar e educacional, democracia, participação e conselhos participativos.

Os embates ideológicos supracitados tornam a gestão democrática uma condensação de princípios e prática que atuando de forma concomitante os fundamentos gerenciais, técnico-burocráticos e da democracia participativa. A partir disso, torna-se cada vez necessário a participação da sociedade civil nos processos participativos e de tomadas de decisão, uma vez que, esses órgãos podem atuar como representantes legais nesses campos de poder.

Ao adentrarmos a análise da meta sobre gestão democrática, percebe-se a falta de iniciativa de superação ao que está proposto no Plano Nacional de Educação, Lei nº 9.394/96, pois todos os Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste, com exceção do Maranhão, fizeram uma paráfrase da lei nacional.

O estado do Maranhão apresenta na sua meta a eleição de gestores como elemento fundamental para o processo de democratização. A ênfase no processo de eleição de gestores também foi constatada nas estratégias dos demais planos. Essa vertente é muito comum na realidade educacional brasileira, pois representa a quebra do paradigma do gestor como centro do processo de gestão da escola, atuando com prática autoritárias e estruturando a escola de forma hierárquica.

Ao tratar sobre conselhos participativos no processo de implementação da gestão democrática, o Plano Nacional de Educação, Lei nº 15.003/14 afirma sua importância e a necessidade de fortalecimento e ações formativas, visando uma participação mais qualificada. Enquanto isso, os Planos Estaduais de Educação da Região Nordeste pouco extrapolam as premissas do plano nacional.

As grandes diferenças encontradas formam: articulações entre conselho estadual de educação e formulação de políticas públicas; conselhos estaduais de educação e suporte para construção de conselhos municipais; necessidade formativa de conselheiros; fortalecimento do conselhos como instância participativa; conselhos escolar como instância de democratização da escola pública; conselho escolar como avaliador da gestão escolar; criação de espaço, necessidade de suporte técnico e financeiro aos conselhos; suporte que dê as conselhos a autonomia necessária para atuarem, dentre outras.

Diante da análise podemos inferir que a gestão democrática é um dever, ou seja, um processo em andamento, que ainda precisa de ações mais sólidas e caminhos mais claros para sua efetivação. O papel dos Planos Estaduais de Educação nesse processo é fundamental, acima de tudo, na garantia de premissas legais que atendam às necessidades de cada localidade, tornando as políticas públicas territoriais e como projetos de concretização de todos os profissionais da educação.

## Referências

- ALAGOAS. Lei nº 7.795, de 22 de janeiro de 2016. **Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 24 jul. 2016.
- BAHIA. Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016. **Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 12 jul. 2020.
- BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 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.
- 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 de jan. 2001.
- 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.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **O “Brasil Real” em questão:** em resgate crítico de cientistas sociais. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza – Ceará. 1999.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** In: Revista de políticas públicas/ Universidade Federal do Maranhão. Universidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em políticas públicas V. 1, nº 1 (1995). São Luiz: EDUFMA, 1995.
- CEARÁ. Lei ° 16.025, de 30 de maio de 2016. **Aprova o Plano Estadual de Educação (2016/2024).** Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, v. 8, n. 101, 1 ago. 2026.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1986. Trad. Flávio R. Kothe.
- MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho 2014. **Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, v. 108, n. 111, 11 jun. 2014.
- OLIVEIRA, C. **Democratização da educação:** acesso e permanência do aluno e gestão democrática. In: RESCIA, A. P. O. et al. (Orgs.). Dez anos de LDB: contribuições para a discussão das políticas públicas em educação no Brasil. 1. ed. Araraquara: Junqueira & Marin, 2007. p.93- 103.

PARAÍBA. Lei nº 10.488, de 23 de junho de 2015. **Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa, 24 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.533, de 23 de junho de 2015. **Aprova o Plano Estadual de Educação.** Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 24 jun. 2015.

PIAUÍ. Lei nº 6.733, de 17 de dezembro de 2015. **Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, v. 84, n. 239, 21 dez. 2015. p. 1-17.

PILAGALLO, Oscar. **O Brasil em Sobressalto: 80 Anos de História Contados pela Folha.** São Paulo: Publifolha, 2002.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.049, de 27 de janeiro de 2016. **Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025) e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 28 jan. 2016.

SERGIPE. Lei nº 8.025, de 4 de setembro de 2015. **Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, n. 27291, 8 set. 2015.

#### Nota

---

<sup>1</sup> O Plano estadual do Rio grande do Norte não segue a organização do Plano Nacional de Educação e dos demais planos estaduais. Contudo, a lei estadual deixa explícito que a dimensão 6 corresponde à meta 19 do PNE.

#### Sobre os autores

##### **Alexandre Viana verde**

Mestrando em educação pelo Programa de Pós-Graduação em educação (PPGE-UFMA)  
E-mail: [aleexandre.viana@outlook.com](mailto:aleexandre.viana@outlook.com)      Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2923-1534>

##### **Francisca das Chagas Silva Lima**

Doutora em Educação Brasileira pelo Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Programa de Pós-Graduação/Mestrado e Doutorado em Educação e do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: [fransluma@bol.com.br](mailto:fransluma@bol.com.br)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9654-0797>

Recebido em: 21/09/2020

Aceito para publicação em: 22/09/2020