

# SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICO  
EDUCAÇÃO**

## **NOTA 03**

Fortalecimento dos conselhos de educação

**afipea**

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

# Fortalecimento dos conselhos de educação

*Daniel Pitanguiera de Avelino<sup>1</sup>*

## 1. Contextualização e Diagnóstico: do CNE à multiplicidade de colegiados

Esta nota técnica pretende contribuir para os debates sobre gestão da educação nacional, no âmbito da transição de governo. Para isso, de forma sintética, propõe três mudanças de foco na organização dos conselhos de educação e cinco medidas para concretizar essas ideias.

O Conselho Nacional da Educação (CNE) foi criado em 1931 (muito embora houvesse outros colegiados anteriores na área) e, após várias mudanças e transformações na sua composição e atribuições, está em funcionamento até hoje. É, portanto, um dos colegiados mais longevos do Brasil. Sua criação está relacionada à crescente especialização da educação como área de atuação governamental, assim como o reconhecimento da necessidade de mobilizar esse conhecimento especializado dentro do Poder Público:

Segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a proposta de criação do CNE, a ideia central que apareceu no texto foi a de especializar os atos do governo aos assuntos educacionais, ou seja, de que os estudos relativos à educação pudessem ser inspecionados por especialistas educacionais, segundo consta, na contramão do que se vinha realizando. (GUILHERME; SANTOS, 2019, p. 18)

O CNE saiu relativamente fortalecido, em suas competências, após a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1995, que atribuiu ao colegiado a prerrogativa de decidir sobre as questões suscitadas na transição para a nova lei (art. 90). Apesar disso, a LDB não tratou de um sistema nacional de educação (nos moldes do Sistema Único de Saúde) e foi tímida em reconhecer um papel mais decisivo para o CNE na gestão das políticas educacionais. A principal razão, segundo Dermeval Saviani, além de outras questões formais, foi a aversão a uma possível sobreposição de funções com o Ministério da Educação (MEC):

A questão, aí, era o caráter deliberativo do CNE que, segundo a interpretação tanto do governo Collor como do governo Fernando Henrique Cardoso, secundarizaria o MEC na tarefa de formular a política nacional de educação. O que se pretendia, no entanto, era instituir uma instância com representação permanente da sociedade civil para compartilhar com o governo a formulação, acompanhamento e avaliação da política educacional. (SAVIANI, 2010)

O resultado foi que o CNE recebeu atribuições novas com uma estrutura antiga. A composição e funcionamento do colegiado são atualmente regidas pela Lei nº 9.131, de

---

<sup>1</sup> Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

1995, que por sua vez remete à LDB anterior<sup>2</sup>, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. A escolha dos membros do CNE ocorre por meio de processo seletivo com indicação de nomes pela sociedade civil, elaboração de listas e escolha pelo Presidente da República. Essa forma direcionada de seleção destoa de outros conselhos de grande porte, como o Conselho Nacional de Saúde, que privilegiam a autonomia da sociedade civil na escolha de seus representantes.

Diante da insuficiência do CNE para garantir a gestão democrática prevista da Constituição Federal, o que vem acontecendo desde a década de 1990 até o presente momento é a criação de uma pluralidade de outros colegiados na área de educação para gestão de políticas específicas. O caso mais notável é o do Fórum Nacional de Educação, instituído em 2010, com composição majoritária de organizações da sociedade civil. Entre as suas principais atribuições, está o acompanhamento da Conferência Nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação, funções que em outras áreas costumam ser atribuídas aos respectivos conselhos nacionais. Atualmente, há vários projetos de lei que pretendem instituir um Sistema Nacional de Educação (SNE), mas essas propostas esbarram no "receio de que o SNE implique a perda de autonomia por parte dos governos subnacionais, da União e dos conselhos de educação" (LICIO; PONTES, p. 339)

Nesse cenário, em uma constelação de colegiados (ver item 3.a adiante), o CNE continua ocupando um papel de destaque. Isso decorre, por um lado, pela estrutura robusta com a qual está organizado, incluindo sede própria, recursos orçamentários específicos, uma equipe de apoio significativa e câmaras internas que funcionam de modo relativamente autônomo (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017, p. 31-32). Além disso, é importante ressaltar que o CNE foi instituído por lei, na qual constam não apenas suas atribuições, mas sua composição e regras de escolha de seus membros. Essa previsão das regras de funcionamento em lei é fundamental, principalmente nos períodos em que o governo federal tenta realizar extinção indiscriminada de órgãos colegiados, como ocorreu em 2019 (AVELINO; FONSECA; POMPEU, 2020).

## 2. Mudanças de foco

### a. Unificação dos colegiados

Ainda que a adoção do SNE ainda seja objeto de forte dissenso, isso não justifica a existência do grande número de conselhos, comissões e comitês hoje atuando nas diversas políticas educacionais. A dispersão enfraquece esses colegiados e dificulta uma atuação coordenada para o alcance dos resultados previstos nos planos educacionais. Além disso, quando cria colegiados específicos para garantir a participação da sociedade em setores específicos da educação, o governo federal invisibiliza e posterga o necessário debate sobre a reformulação do CNE à luz dos princípios da gestão democrática. Por tudo isso, a unificação dos diversos colegiados de participação social na área da educação, em um único órgão de gestão democrática, é uma medida necessária. Além de criar um novo conselho, mais forte e robusto, a medida também contribui para uma maior coordenação entre as diversas políticas da área educacional. Entre outras funções, o novo CNE poderia absorver as funções, pelo menos, dos seguintes colegiados:

- Conselho Nacional de Educação ([Lei nº 9.131](#), de 24 de novembro de 1995)
- Fórum Nacional de Educação – FNE ([Portaria nº 1.407](#), de 14 de dezembro de 2010)

---

<sup>2</sup> Curiosamente, apesar de revogada pela LDB atual, permanecem vigentes os artigos referentes ao CNE.

- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES ([Lei nº 10.861](#), de 14 de abril de 2004)
- Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação da União – Cacs-Fundeb ([Decreto nº 10.655](#), de 22 de março de 2021)
- Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ([Decreto nº 11.196](#), de 13 de setembro de 2022)
- Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade ([Lei nº 11.494](#), de 20 de junho de 2007)
- Subcomissão de Revalidação de Diplomas Médicos ([Portaria Interministerial nº 278](#), de 17 de março de 2011)
- Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos – Conap ([Portaria nº 183](#), de 13 de março de 2013)
- Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil – CG-Fies ([Lei nº 10.260](#), de 12 de julho de 2001)
- Comissão Nacional de Alfabetização ([Decreto nº 10.959](#), de 8 de fevereiro de 2022)
- Comitê Consultivo do Programa de Inovação Educação Conectada ([Decreto nº 9.204](#), de 23 de novembro de 2017)
- Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação ([Decreto nº 6.094](#), de 24 de abril de 2007)
- Conselho de Alimentação Escolar – CAE ([Resolução nº 6](#), de 8 de maio de 2020) – âmbito local

#### b. Autonomia da sociedade civil

Vários dos colegiados listados anteriormente (principalmente os mais recentes) já incorporam o respeito à autonomia da sociedade civil às suas regras de composição. Isso precisa ser mantido em um órgão que resulte da função dessas instâncias, caso contrário haveria retrocesso em termos de garantia do direito humano à participação política<sup>3</sup>. Conselhos nacionais de grande porte, em outras áreas de políticas públicas, já incorporam formas autônomas de escolha dos representantes da sociedade civil, que poderiam ser facilmente adaptadas à realidade educacional. É importante, contudo, manter essas regras na lei de instituição do colegiado, como já ocorre hoje com o CNE.

#### c. Fortalecimento das estruturas internas

Vários desses colegiados existem hoje porque demandam conhecimentos específicos e disponibilidade direcionada ao acompanhamento de determinadas políticas públicas. Para que isso não se perca com a fusão de instâncias, é importante prever uma estrutura interna do novo CNE que, ao mesmo tempo, permita captar esse conhecimento especializado e garanta relativa autonomia de cada grupo. Isso pode ser feito por meio de um sistema de

---

<sup>3</sup> O princípio da vedação do retrocesso, também chamado de “efeito *cliquet*”, está previsto em várias normas internacionais de proteção dos direitos humanos, entre elas o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 5º, §§1º e 2º); Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 5º, §§1º e 2º); e Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica (art. 29).

comissões internas, que podem ser compostas por membros externos ao conselho, mas sempre sob a coordenação de um de seus membros. Assim como ocorre na área de saúde, essas comissões atuam de modo relativamente autônomo para as questões do dia-a-dia, mas recebem orientações e submetem suas decisões ao plenário quando necessário, para garantir a devida articulação aos planos nacionais. As atuais Câmara de Educação Superior e Câmara de Educação Básica do CNE já funcionam com essa autonomia relativa.

### **3. Propostas**

- a. Unificação de todos os órgãos colegiados de controle social da área de educação em um novo Conselho Nacional de Educação;
- b. Atribuição ao novo CNE das competências de organização de conferências;
- c. Seleção de membros não governamentais de forma autônoma pela sociedade;
- d. Previsão das atribuições, composição, formas de seleção e regras de funcionamento do novo CNE em lei específica (ou lei geral de conselhos);
- e. Organização de estruturas internas ao conselho, com autonomia relativa e possibilidade de inclusão de especialistas não integrantes do colegiado, para tratar dos temas específicos que hoje são acompanhados pelos colegiados a serem absorvidos.

### **Referências**

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O; COSTA, P.C.B. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, 2340).

AVELINO, D.P; FONSECA, I.F.; POMPEU, J.C.B. Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.

GUILHERME, W.D.; SANTOS, S. M. O Conselho Nacional de Educação: 1931 a 1936. Revista Brasileira de História da Educação, v. 19, 2019.

LICIO, E.C.; PONTES, P.A.M.M. A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. (Capítulo 10). In: JACCOUD, L (org.). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: Ipea, 2020, p. 309-343.

SAVIANI, D. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. Educação & Sociedade, v. 31, p. 769-787, 2010.