

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA ERS 135

Letícia da Cunha Monteiro¹

Gilson Luís Voloski²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a presença e os indícios de efetivação da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014–2024) nos Planos Municipais de Educação de Estação, Getúlio Vargas e Erebango, no Rio Grande do Sul. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise orientada pelos pressupostos da Análise de Conteúdo. Os resultados indicam que, embora a gestão democrática seja reconhecida como princípio orientador nos três planos municipais, a sua concretização ocorre de forma desigual, evidenciando diferentes níveis de institucionalização. Conclui-se que além da presença da Meta 19 nos documentos, é necessária a consolidação de bases normativas de gestão democrática, a continuidade administrativa, os instrumentos de monitoramento e o fortalecimento das instâncias de participação para a sua implementação em âmbito local.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Plano Nacional de Educação. Meta 19. Planos Municipais de Educação. Políticas Educacionais.

1. INTRODUÇÃO

Este texto tem como tema a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2025), que trata das diretrizes e estratégias voltadas ao desenvolvimento da gestão democrática nos sistemas de ensino, delimitando a análise aos Planos Municipais de Educação e a documentos correlatos da região geográfica imediata de Erechim, mais especificamente dos municípios ligados pela rodovia RS 135: Estação, Getúlio Vargas e Erebango, no Rio Grande do Sul.

Considerando que a gestão democrática é resultado de um processo de construção sócio-histórica, marcado por limites, avanços, recuos e ressignificações

¹ Acadêmica do Curso de Pós-Graduação em Gestão Escolar: Direção, Coordenação e Supervisão Educacional, da Universidade Federal da Fronteira Sul – *Campus* Erechim/RS. Graduada em Licenciatura em Pedagogia. E-mail: monteiroleticiadacunha@gmail.com.

² Doutor em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutor em História da Educação pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul – *Campus* Erechim/RS. E-mail: gilson.voloski@uffs.edu.br.

(Voloski, 2020, p.177), torna-se relevante examinar o compromisso expresso nos documentos e os indícios de sua efetivação ao final dessa década educacional. Considerando a trajetória histórica da educação brasileira (Saviani, 2011), a ampliação do acesso à escola pública ocorreu de forma lenta e desigual, em meio a permanentes disparidades regionais. Mesmo com a expansão tardia da escolarização das classes trabalhadoras, consolidou-se uma cultura escolar elitista, sustentada por práticas pedagógicas tradicionais, centralizadoras e hierarquizadas, classificatórias e excludentes.

Em diferentes contextos, essa lógica contribuiu para a manutenção e a legitimação das desigualdades sociais. Traços dessa herança ainda permanecem nas estruturas e no funcionamento de muitos sistemas de ensino, restringindo a participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios e dificultando a consolidação de uma educação orientada por princípios democráticos e comprometida com a justiça social.

A gestão democrática da educação apresenta-se, neste sentido, como princípio orientador da reorganização das práticas educativas e administrativas, sendo reconhecida, ao mesmo tempo, como direito social e dever do Estado. Tal princípio encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que o estabelece como fundamento do ensino público, e é reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

No campo do planejamento educacional brasileiro, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2025) reafirma a centralidade desse princípio ao estabelecer, por meio da Meta 19, diretrizes voltadas à sua efetivação nos sistemas de ensino. Essa meta orienta estados e municípios à criação e ao fortalecimento de mecanismos de participação, como conselhos, fóruns e processos de escolha da gestão escolar, constituindo-se como referência importante para a democratização da educação em âmbito nacional.

A Meta 19 assume papel estratégico ao articular os marcos legais da democratização do ensino com sua concretização nas políticas educacionais desenvolvidas pelos diferentes entes federativos. Os Planos Municipais de Educação (PMEs), por sua vez, ganham relevância como instrumentos centrais para a materialização das diretrizes estabelecidas pelo PNE, especialmente, no que se refere à organização democrática da educação em nível local.

Investigar como a Meta 19 se expressa nesses documentos e identificar indícios de sua efetivação em municípios de pequeno porte do interior mostra-se significativo, considerando que essas realidades apresentam especificidades políticas, administrativas e sociais que incidem diretamente sobre os processos de implementação das políticas educacionais. Estudos voltados a esses contextos contribuem para ampliar a compreensão dos desafios e das possibilidades da democratização da educação, fortalecendo o debate sobre o tema.

Diante disso, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014–2025) está presente nos Planos Municipais de Educação e quais são os indícios documentais de sua efetivação nos municípios de Estação, Getúlio Vargas e Erebango?

O objetivo geral do texto consiste em analisar como a Meta 19 do PNE manifesta-se textualmente nos planos municipais e em dispositivos legais e normativos sobre a gestão democrática da educação. Como objetivos específicos, propõe-se: identificar como a gestão democrática é abordada nos Planos Municipais de Educação analisados; examinar a correspondência entre as diretrizes do PNE e os PMEs no que se refere à Meta 19; e refletir sobre os indícios de efetivação desse princípio na legislação dos sistemas de ensino investigados.

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, voltado à análise da gestão democrática da educação a partir da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2025). A opção pela abordagem qualitativa justifica-se por possibilitar a compreensão aprofundada dos significados, concepções e diretrizes expressas nos documentos analisados, considerando os seus contextos de produção e as suas implicações para a política educacional em nível local.

No que se refere ao caráter bibliográfico, fundamenta-se em produções acadêmicas que discutem a gestão democrática da educação, as políticas públicas educacionais e o planejamento educacional, com destaque para autores que abordam a democratização da escola, a participação e a gestão educacional no contexto brasileiro.

Quanto ao caráter documental, a pesquisa tem, como principais fontes de dados, os Planos Municipais de Educação dos municípios de Estação, Getúlio

Vargas e Erebangó, bem como documentos e informações institucionais disponibilizados nos sites oficiais das respectivas prefeituras.

Os documentos foram examinados com ênfase nos trechos que tratam da gestão democrática da educação, especialmente aqueles relacionados à Meta 19 do PNE, considerando tanto os dispositivos normativos previstos nos PMEs quanto possíveis indícios de sua operacionalização no âmbito das administrações municipais.

A análise dos dados foi orientada pelos pressupostos da Análise de Conteúdo, conforme Bardin (2021), compreendida como um conjunto de técnicas que possibilita a descrição sistemática e objetiva do conteúdo das mensagens, permitindo inferências acerca das condições de produção e dos sentidos presentes nos textos analisados.

Nesse processo, realizou-se, inicialmente, a leitura exploratória dos documentos, seguida da identificação de registros relacionados à participação, à organização da gestão e aos instrumentos previstos para a sua efetivação, tais como conselhos, fóruns, processos de escolha da gestão escolar e outras instâncias participativas. Posteriormente, procederam-se à organização, categorização e interpretação dos dados, buscando identificar convergências, recorrências e indícios de efetivação da Meta 19 nos municípios investigados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

2.1 Contexto histórico e conceitual da gestão democrática da educação

Além da dimensão normativa, a gestão democrática da educação constitui um princípio de caráter pedagógico e político no contexto das instituições escolares. Neste sentido, não se restringe a um modelo administrativo, mas envolve a organização da escola como espaço participativo de construção coletiva de decisões, mediada por instâncias de diálogo e práticas educativas como exercícios constitutivos do modo de ser democrático.

A participação dos diferentes sujeitos que compõem a comunidade escolar configura-se como elemento central nesse processo. Conforme destaca Libâneo (2004), a preparação para o exercício da cidadania envolve a articulação entre

participação, autonomia e organização escolar, indicando que a gestão educacional deve estar orientada por princípios democráticos.

Assim, compreende-se que a gestão escolar estrutura-se a partir de práticas compartilhadas, nas quais professores, servidores, estudantes, famílias e demais atores assumem papel ativo na definição dos rumos da instituição. Essa participação ativa poderá ocorrer em diferentes espaços e tempos escolares, de acordo com o nível ou a modalidade de ensino e com a finalidade: participação geral por meio de fóruns, conselhos municipais de educação, eventos do sistema de ensino etc.; por abrangência de escola: assembleias da comunidade escolar, conselhos escolares, reuniões de planejamento e avaliação do calendário escolar, eventos culturais, reuniões de entrega de boletins; por segmentos escolares: grêmios estudantis, associação de pais, encontros de formação continuada de professores, conselhos de classe. Por fim, é fundamental a participação de todas as pessoas envolvidas nos processos de escolhas dos representantes dessas instâncias escolares. Quando se fala em lei da gestão democrática da educação, a ênfase do debate recai sobre o direito da comunidade escolar poder participar da eleição de diretor, que, sem dúvida, é algo importante, mas é preciso sublinhar também a relevância da normatização e do desenvolvimento da cultura do modo de ser democrático na escolha de representantes do conselho escolar, de organizações dos segmentos e outros.

Nessa perspectiva, a construção do projeto político-pedagógico ocorre em um duplo sentido: primeiro, como resultado de um processo participativo de construção consciente da identidade escolar; segundo, como instrumento que fundamenta e legitima a organização democrática como processo aberto de melhoria da qualidade escolar. Assim, pela mediação do PPP, a organização participativa promove o desenvolvimento da cultura democrática. Conforme assinalam Fernandes e Pereira (2018, p. 647), “o PPP (re)construído coletivamente configura-se em um instrumento relevante para o modelo de gestão democrática”, pois não se limita a um documento formal, mas expressa a identidade da escola. Ao mesmo tempo em que:

Ao realizar um planejamento, priorizando a participação da comunidade escolar na (re)construção do PPP e estabelecendo metas possíveis de serem atingidas, pode-se melhorar a qualidade da educação e fazer da gestão democrática uma realidade possível nas escolas públicas. (Fernandes; Pereira, 2018, p. 668)

O desenvolvimento da cultura da democracia participativa não se restringe aos muros da escola, porque a construção de práticas coletivas envolve, de algum modo, os diferentes sujeitos da comunidade escolar. Nessa ótica:

A preparação para o exercício da cidadania, incluindo a autonomia, a participação e o diálogo como princípios educativos, envolve tanto os processos organizacionais internos da escola como a articulação com os movimentos e organizações da sociedade civil. Muitas escolas adotam formas de gestão participativa e incorporam nos conteúdos escolares as lutas dos movimentos sociais organizados pela moradia, salário, educação, saúde, emprego etc. (Libâneo, 2004, p. 8).

Portanto, a gestão escolar não se limita a aspectos administrativos, mas envolve o desenvolvimento de uma cultura do modo de ser democrático, orientada pela participação, pelo diálogo e pela inserção da escola nas dinâmicas sociais. Nessa direção, a gestão democrática pressupõe a construção de processos coletivos que ampliem a participação nos espaços de decisão, reconhecendo o envolvimento efetivo da comunidade escolar na definição, acompanhamento e avaliação das práticas educativas, pelo compromisso com a qualidade da educação.

Essa compreensão evidencia que a democratização da escola depende não apenas da previsão de mecanismos participativos, mas da criação de condições efetivas para a atuação dos diferentes sujeitos nos processos decisórios. Conforme Paro afirma (2012, p.13):

A tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola.

Nesse contexto, torna-se relevante analisar de que maneira esses princípios são incorporados nos instrumentos de planejamento educacional, especialmente nos Planos Municipais de Educação, e quais são os indícios de sua efetivação em âmbito local, principalmente da lei da gestão democrática da educação nos sistemas municipais de ensino.

2.2 Gestão democrática como princípio jurídico e político

A gestão democrática da educação constitui-se também como fundamento jurídico e político que orienta a organização dos sistemas de ensino e das instituições escolares. Esse princípio está previsto em diferentes marcos legais das políticas educacionais brasileiras, que reconhecem a participação social como elemento fundamental para a construção de uma educação pública de qualidade.

Um dos principais marcos normativos nesse processo é a Constituição Federal de 1988, considerada instrumento importante no processo de redemocratização do país. No campo educacional, a Constituição estabelece, em seu artigo 206, que o ensino será ministrado com base em determinados princípios, entre os quais se destaca a gestão democrática do ensino público. Ao reconhecer esse princípio, o texto constitucional vincula a organização da educação pública à participação da sociedade na definição e no acompanhamento das políticas educacionais, fortalecendo o caráter público e social da educação (BRASIL, 1988).

Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) reafirmou esse princípio ao estabelecer que os sistemas de ensino devem assegurar formas de gestão democrática do ensino público. Em seu artigo 14, a legislação determina que os sistemas educacionais devem definir normas de gestão democrática, considerando, entre outros aspectos, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou instâncias equivalentes (BRASIL, 1996).

Desse modo, a legislação educacional brasileira reconhece que a organização da escola pública deve estar fundamentada em processos participativos que envolvam diferentes sujeitos da comunidade escolar. A gestão democrática passa, assim, a constituir-se como princípio orientador das políticas educacionais, buscando garantir maior transparência, participação social e corresponsabilidade na condução das práticas educativas.

Nesse contexto, a sua consolidação no ordenamento jurídico brasileiro representa um avanço no processo de democratização da educação, ao reconhecer que a participação coletiva constitui elemento fundamental para a organização e o funcionamento das instituições escolares.

2.3 O Plano Nacional de Educação e a Meta 19

O Plano Nacional de Educação (PNE) configura-se como instrumento fundamental de planejamento das políticas educacionais brasileiras, responsável por estabelecer diretrizes, metas e estratégias para o desenvolvimento da educação em âmbito do país. A sua previsão está presente na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 214, determina a elaboração de um plano nacional com o objetivo de articular o sistema educacional em regime de colaboração entre União, estados,

Distrito Federal e municípios, visando à garantia do direito à educação e à melhoria da qualidade do ensino.

Historicamente, o Brasil contou com diferentes iniciativas de planejamento educacional em nível nacional. Entre elas, destaca-se o primeiro Plano Nacional de Educação instituído após a Constituição de 1988, aprovado pela Lei nº 10.172, de 2001, com vigência no período de 2001 a 2010. Posteriormente, após amplo processo de debates envolvendo diferentes segmentos da sociedade civil e da comunidade educacional, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência prevista para o período de 2014 a 2024.

O PNE (2014–2024) apresenta-se como instrumento estratégico de planejamento educacional, estruturado em vinte metas acompanhadas por um conjunto de estratégias destinadas à sua implementação. Essas metas abrangem diferentes dimensões da política educacional brasileira, incluindo a universalização do acesso à educação básica, a ampliação da oferta educacional, a melhoria da qualidade do ensino, a valorização dos profissionais da educação, o financiamento da educação e o fortalecimento da gestão democrática.

Entre essas metas, ressalta-se a Meta 19, que trata especificamente da garantia de condições para a efetivação da gestão democrática da educação, cujo enunciado define como objetivo:

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)

A Meta 19 assume relevância no conjunto das políticas educacionais brasileiras ao buscar fortalecer práticas participativas no interior das instituições escolares e nos sistemas de ensino. Ao mesmo tempo em que reafirma a importância da participação da comunidade escolar nos processos decisórios, o texto da meta também introduz a articulação com critérios técnicos relacionados ao mérito e ao desempenho na escolha dos gestores escolares. Essa formulação evidencia um esforço para conciliar princípios democráticos de participação com aspectos vinculados à qualificação da gestão educacional.

Para orientar a sua implementação, a Meta 19 apresenta um conjunto de oito estratégias (19.1 a 19.8), que tratam de diferentes dimensões desse processo. Entre elas, destacam-se iniciativas voltadas ao fortalecimento dos conselhos escolares e

de outros espaços colegiados de participação, à formação de gestores escolares, à criação de mecanismos de avaliação e acompanhamento da gestão educacional e ao estímulo à participação da comunidade escolar nos processos decisórios. Tais estratégias indicam que a efetivação desse princípio depende da consolidação de práticas institucionais que ampliem a participação e fortaleçam o controle social sobre as políticas educacionais.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel da União no apoio técnico e financeiro para a implementação das metas estabelecidas pelo PNE. Neste sentido, o plano estabelece que a efetivação da gestão democrática deve ocorrer em regime de colaboração entre os diferentes entes federativos, cabendo à União apoiar estados e municípios na implementação das estratégias previstas. Essa articulação busca fortalecer as condições institucionais necessárias para o desenvolvimento de práticas participativas na gestão da educação.

Como instrumentos de planejamento educacional em nível local, os Planos Municipais de Educação devem dialogar com as metas e as estratégias do Plano Nacional de Educação, promovendo a sua adequação às especificidades sociais, políticas e administrativas de cada município.

Assim posto, a análise sobre como a Meta 19 se expressa nos planos dos municípios de Estação, Getúlio Vargas e Erebango permite compreender os modos pelos quais as diretrizes nacionais relativas à gestão democrática são reinterpretadas e operacionalizadas no âmbito local, evidenciando não apenas a sua presença nos documentos, mas também os avanços, os limites e os desafios relacionados à sua efetivação.

3. A META 19 NOS PMEs: ANÁLISE E DISCUSSÃO

3.1 Contextualização dos municípios pesquisados

Os municípios de Estação, Getúlio Vargas e Erebango estão situados na região norte do estado do Rio Grande do Sul. De acordo com o IBGE (2017), eles fazem parte dos trinta municípios que compõem a região geográfica imediata de Erechim. Os três têm características semelhantes, considerados de pequenos portes, predominantemente de economia agrícola, com dinâmicas sociais, econômicas e administrativas típicas de localidades do interior do estado.

A escolha dessas localidades fundamenta-se no interesse de investigar de que modo a Meta 19 do Plano Nacional de Educação se expressa e concretiza-se em sistemas municipais de pequeno porte, nos quais os Planos Municipais de Educação assumem centralidade no processo de planejamento educacional. Além disso, a proximidade territorial entre os municípios investigados favorece uma análise comparativa das diretrizes e ações propostas, propiciando identificar convergências, limites e desafios relacionados à efetivação da gestão democrática da educação.

No que se referem à organização educacional, os três municípios possuem sistemas municipais de ensino responsáveis pela oferta da educação básica em âmbito local, especialmente na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Nesse contexto, os Planos Municipais de Educação assumem papel central no planejamento das políticas educacionais, orientando metas, estratégias e ações voltadas ao desenvolvimento da educação em cada município.

A escolha desses municípios fundamenta-se, também, em sua proximidade territorial e em características semelhantes de organização administrativa e educacional, o que possibilita uma análise comparativa acerca da forma como as diretrizes do Plano Nacional de Educação, especialmente a Meta 19, é incorporada nos instrumentos de planejamento educacional em nível municipal.

3.2 Como a Meta 19 do PNE se apresenta textualmente nos PMEs

A análise dos Planos Municipais de Educação dos municípios de Estação, Getúlio Vargas e Erebango concentrou-se na forma como a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), referente à gestão democrática da educação, foi incorporada aos documentos municipais. Para isso, foram examinados os trechos dos PMEs que tratam da temática, com atenção à redação das metas, estratégias e diretrizes relacionadas à participação da comunidade escolar e aos mecanismos institucionais de gestão educacional.

Nos municípios de Estação e Erebango, identifica-se a presença explícita da Meta 19 no conjunto de metas e estratégias dos respectivos planos. Contudo, a forma como essa meta foi incorporada apresenta adaptações em relação ao enunciado estabelecido no PNE, tanto na redação quanto na organização das estratégias previstas. Tais adaptações expressam-se, por exemplo, na reformulação do texto original, com ênfase diferenciada em determinados aspectos, como a

valorização de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como na reorganização e seleção das estratégias.

No município de Estação, a Meta 19 está associada à proposta de efetivação da gestão democrática no prazo de dois anos, articulando critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública à comunidade escolar. Neste sentido, o plano municipal estabelece, entre suas estratégias:

Assegurar critérios mínimos, definidos no plano de carreira dos profissionais do magistério público, na escolha dos diretores e coordenadores pedagógicos para as escolas municipais, garantindo a participação da comunidade escolar na escolha das equipes diretivas. (Estação, 2015, p. 123).

O plano apresenta, ademais, um conjunto mais amplo de estratégias voltadas à promoção desse princípio, incluindo a previsão de legislação específica, a formação de gestores, o fortalecimento de conselhos e instâncias colegiadas, bem como o incentivo à participação da comunidade e à organização de grêmios estudantis.

No caso de Erebango, a Meta 19 também está presente no plano municipal, com redação semelhante à do PNE, ainda que com algumas adaptações, como a definição de prazo distinto para a sua implementação e a organização de um número mais reduzido de estratégias. As ações previstas concentram-se na definição de critérios para a escolha da gestão escolar, na formação de gestores, na garantia de condições institucionais para o funcionamento das escolas e no fortalecimento dos conselhos escolares e do Conselho Municipal de Educação.

No município de Getúlio Vargas, por sua vez, o Plano Municipal de Educação apresenta referências à Meta 19 no corpo do documento e indica que a sua elaboração ocorreu por meio de processo participativo, envolvendo diferentes segmentos da comunidade educacional. Diferentemente dos demais municípios, a incorporação da meta não se apresenta de forma sistematizada no conjunto das estratégias, o que sugere uma apropriação mais difusa das diretrizes nacionais no planejamento educacional local.

Neste sentido, verifica-se que os municípios investigados reconhecem a gestão democrática como princípio orientador das políticas educacionais. No entanto, também emergem diferenças na forma como as diretrizes da Meta 19 são incorporadas aos Planos Municipais de Educação, especialmente quanto ao grau de

detalhamento das estratégias e à definição dos mecanismos institucionais voltados à sua implementação, o que será aprofundado na análise das normativas municipais.

3.3 A gestão democrática como referência norteadora

A análise dos Planos Municipais de Educação permite compreender que a gestão democrática apresenta-se, nos três municípios investigados, como referência alinhada às diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. Entretanto, a forma como esse princípio é incorporado e operacionalizado revela diferenças importantes quanto ao grau de institucionalização, compreendida como o nível de consolidação das normas e práticas da gestão democrática no âmbito dos sistemas de ensino, no contexto da legislação municipal.

Além dos Planos Municipais de Educação, observa-se, no caso do município de Erebango, a existência de normativas complementares, instituídas por meio de decretos do Poder Executivo, que incidem sobre aspectos relacionados à gestão escolar,

No município de Estação, essa diretriz é abordada de maneira mais estruturada, sendo acompanhada por um conjunto mais amplo de estratégias que contemplam a participação da comunidade escolar, a formação de gestores e conselheiros, o fortalecimento dos conselhos escolares e a previsão de regulamentação específica. Esses elementos indicam uma compreensão mais abrangente do tema, articulada a condições institucionais que tendem a favorecer a sua implementação.

No PME de Getúlio Vargas, a gestão democrática aparece associada, principalmente, ao processo participativo de elaboração do documento e à existência de instâncias colegiadas. As estratégias previstas no plano concentram-se, sobretudo, no fortalecimento dos conselhos, na formação de seus membros e no incentivo à participação da comunidade na gestão escolar (GETÚLIO VARGAS, 2015, p. 114).

Situação semelhante é observada no município de Erebango, onde a Meta 19 está presente no plano municipal, porém acompanhada de estratégias mais gerais, com menor nível de detalhamento quanto aos mecanismos de implementação. Nesse contexto, a gestão democrática aparece como princípio reconhecido, mas ainda em processo de consolidação, com indicações voltadas à promoção e ao

fortalecimento de instâncias participativas, sem definição mais precisa das formas de operacionalização.

Embora o município apresente normativas complementares relacionadas à gestão escolar, instituídas por meio de decretos do Poder Executivo, observa-se que tais instrumentos priorizam critérios técnicos de mérito e desempenho, com participação da comunidade escolar em caráter consultivo, sem vinculação à decisão final da administração municipal.

A comparação entre os municípios demonstra que, embora a gestão democrática esteja presente nos documentos oficiais, ela assume diferentes níveis de densidade normativa. Enquanto Estação apresenta uma abordagem mais estruturada, Getúlio Vargas e Erebango evidenciam uma incorporação mais genérica, o que aponta para limites na institucionalização desse princípio no âmbito dos planos.

Além disso, observa-se que, mesmo nos casos em que há maior detalhamento, esse tema ainda se expressa por meio de formulações amplas, frequentemente associadas a verbos como “promover”, “assegurar” e “fortalecer”.

3.4 Normativas municipais e a institucionalização da gestão democrática

A análise dos Planos Municipais de Educação e das normativas municipais de Estação, Getúlio Vargas e Erebango faz sobressair diferenças relevantes quanto ao grau de institucionalização da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino. Embora os três municípios reconheçam esse princípio como orientador das políticas educacionais, observa-se que a sua regulamentação ocorre por meio de instrumentos normativos distintos, com implicações diretas sobre a sua consolidação como política pública.

No município de Estação, além da previsão da gestão democrática no Plano Municipal de Educação, identifica-se a existência de legislação específica, instituída pela Lei Municipal nº 1.407/2018, que estabelece diretrizes para a organização da gestão democrática no sistema municipal de ensino.

Essa legislação define princípios como autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas, participação da comunidade escolar nos processos decisórios e transparência na gestão educacional. Tais elementos encontram correspondência direta no texto legal, que estabelece, como fundamentos da gestão

democrática, “a autonomia relativa dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica” e a “participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios em órgãos colegiados” (ESTAÇÃO, 2018, p. 1).

A legislação também regulamenta o funcionamento dos Conselhos Escolares, atribuindo-lhes funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, assim como assegura a participação de diferentes segmentos da comunidade escolar. Entretanto, verifica-se que a escolha da equipe diretiva permanece vinculada ao Poder Executivo municipal, o que indica que, embora haja previsão de participação e autonomia, a decisão final sobre a gestão escolar não se configura como processo plenamente participativo.

No município de Getúlio Vargas, identifica-se a promulgação da Lei nº 6.307, de 05 de julho de 2024, que regulamenta a gestão democrática do ensino público municipal. O documento estabelece princípios como participação, transparência, autonomia e valorização dos profissionais da educação, além de instituir instâncias colegiadas e mecanismos de participação, incluindo conselhos, fóruns e conferências, bem como a eleição de gestores escolares. Contudo, destaca-se que essa regulamentação ocorre ao final da vigência do Plano Nacional de Educação (2014–2024), o que sinaliza que a institucionalização da gestão democrática no município consolida-se de forma tardia em relação ao período estabelecido pela Meta 19 do plano nacional.

No caso do município de Erebangó, identificam-se normativas complementares relacionadas à gestão escolar, instituídas por meio dos Decretos Municipais nº 1.271/2022 e nº 1.318/2023, que estabelecem critérios para a designação de dirigentes escolares e para a organização dos processos de gestão. Neste sentido, o Decreto nº 1.271/2022 determina que os diretores devem ser escolhidos entre profissionais previamente aprovados em avaliação de mérito e desempenho (EREBANGO, 2022).

Além disso, o Decreto nº 1.318/2023 prevê a possibilidade de manifestação da comunidade escolar na indicação de nomes, por meio do Conselho Escolar, porém estabelece que essa indicação não vincula a decisão final da administração municipal (EREBANGO, 2023).

Esses instrumentos normativos demonstram a centralidade de critérios técnicos de mérito, desempenho e formação na organização da gestão escolar no município. Embora haja previsão de participação da comunidade escolar, esta ocorre em caráter consultivo, sem vinculação à decisão final do Poder Executivo, o que indica uma forma de regulamentação orientada predominantemente por critérios administrativos.

A comparação entre os municípios expressa que a existência de normativas específicas constitui elemento relevante para a consolidação da gestão democrática, na medida em que contribui para a sua institucionalização e a continuidade como política pública. Entretanto, observa-se que a natureza desses instrumentos, seja por meio de legislação específica ou de decretos administrativos, e a forma como articulam participação e critérios técnicos influenciam diretamente o grau de institucionalização desse princípio nos sistemas municipais de ensino.

4. LIMITES E POSSIBILIDADES ESTRUTURAIS PARA A EFETIVAÇÃO DA META 19

A análise dos Planos Municipais de Educação dos municípios investigados destaca a presença de limites estruturais que incidem diretamente sobre a efetivação da Meta 19, especialmente no que se refere às condições de institucionalização da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino. Nesse contexto, destaca-se a desigualdade na consolidação das bases normativas que sustentam essa política, o que se expressa de forma diferenciada entre os municípios analisados.

Nos casos de Estação e Getúlio Vargas, observa-se a existência de legislação específica voltada à gestão democrática; contudo, a sua institucionalização não se configura como um processo homogêneo. Em Getúlio Vargas, a regulamentação recente, no final da vigência do Plano Nacional de Educação (2014–2024), indica a ausência de um percurso contínuo de consolidação ao longo da década, o que tende a fragilizar a sua efetividade. Em contraste, no município de Erebango, a inexistência de legislação específica, aliada à prevalência de normativas instituídas por decretos do Poder Executivo, revela um padrão de

institucionalização marcado por maior dependência das dinâmicas administrativas e políticas locais.

Essa fragilidade institucional também se manifesta no funcionamento das instâncias de participação. Embora conselhos escolares e outros espaços colegiados estejam previstos nos documentos analisados, a sua atuação revela-se, em muitos casos, limitada, seja pela ausência de processos formativos voltados aos sujeitos envolvidos, seja por restrições estruturais ou pela reduzida incidência nos processos decisórios. Nessas condições, a participação tende a assumir caráter predominantemente formal, distanciando-se de uma perspectiva substantiva de gestão democrática.

A descontinuidade administrativa constitui outro elemento relevante, na medida em que a inexistência de estruturas institucionais estáveis favorece a interrupção ou reconfiguração de políticas a cada mudança de gestão. Tal dinâmica contribui para que a gestão democrática seja frequentemente tratada como prática circunstancial, subordinada a agendas governamentais específicas, em detrimento de sua consolidação como política pública permanente. Soma-se a esse quadro a recorrente redução da gestão democrática a dispositivos formais, realçando a dissociação entre a previsão normativa e sua materialização no cotidiano das redes de ensino.

Ainda que o Plano Nacional de Educação estabeleça parâmetros para a promoção da gestão democrática, a sua implementação depende da capacidade dos entes locais de traduzirem tais diretrizes em políticas concretas, processo que se realiza de forma desigual. Mesmo em contextos com maior grau de institucionalização, como no município de Estação, a efetivação das diretrizes permanece condicionada a fatores como disponibilidade de recursos e continuidade administrativa.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a efetivação da gestão democrática ultrapassa a sua inscrição nos instrumentos de planejamento, exigindo a construção de condições institucionais que assegurem a sua implementação de modo contínuo e estruturado. A consolidação de bases normativas consistentes

configura-se, neste sentido, como elemento central, ao contribuir para a definição de diretrizes, responsabilidades e mecanismos de participação e controle social.

Igualmente, a articulação entre o Plano Municipal de Educação, as normativas vigentes e os atos administrativos que orientam o funcionamento das redes de ensino revela-se condição indispensável para que as diretrizes previstas traduzam-se em práticas efetivas. A formação dos gestores escolares e dos membros dos conselhos, por sua vez, assume papel estratégico, ao potencializar a atuação qualificada nos espaços colegiados e ampliar as possibilidades de incidência nos processos decisórios.

Por fim, o fortalecimento dos mecanismos de controle social, aliado à consolidação de estruturas institucionais estáveis, apresenta-se como condição fundamental para que a gestão democrática afirme-se como política pública permanente. Nessa perspectiva, a sua efetivação não se reduz à existência de dispositivos normativos, mas depende da integração entre planejamento, gestão e participação, sustentada por condições que garantam continuidade, coerência e densidade às ações desenvolvidas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a presença e os indícios de efetivação da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014–2024) nos Planos Municipais de Educação dos municípios de Estação, Getúlio Vargas e Erebangó, no estado do Rio Grande do Sul, considerando os seus dispositivos legais e normativos.

A análise demonstrou que, embora a gestão democrática seja reconhecida como princípio orientador nos três municípios, a sua materialização ocorre de forma desigual, refletindo distintos níveis de institucionalização e de consolidação das políticas educacionais no âmbito local. Nos municípios de Estação e Getúlio Vargas, a existência de legislação específica contribui para maior estruturação dos mecanismos de participação e organização da gestão. Contudo, no caso de Getúlio Vargas, a regulamentação tardia indica a ausência de um processo contínuo de consolidação ao longo da vigência do Plano Nacional de Educação, evidenciando limites na efetivação progressiva desse princípio.

No município de Erebango, por sua vez, a adoção de normativas instituídas por meio de decretos do Poder Executivo expressa um processo de institucionalização mais restrito, marcado pela centralidade de critérios técnicos de mérito e desempenho e pela participação da comunidade escolar em caráter predominantemente consultivo. Tal configuração indica limites na ampliação de mecanismos efetivamente participativos nos processos decisórios, evidenciando uma incorporação parcial das diretrizes da Meta 19.

De modo geral, os resultados indicam que a presença da Meta 19 nos Planos Municipais de Educação, embora relevante, não é suficiente para assegurar a sua efetivação. A sua materialização depende da consolidação de bases normativas consistentes, da continuidade administrativa, da formação dos sujeitos envolvidos e do fortalecimento das instâncias de participação e controle social. Neste sentido, a efetivação da gestão democrática está diretamente relacionada à capacidade dos municípios de articularem planejamento, legislação e práticas administrativas, superando a dependência de iniciativas pontuais e consolidando esse princípio como política pública permanente.

Como contribuição, o estudo realça a relevância de analisar a gestão democrática em municípios de pequeno porte, cujas especificidades políticas, administrativas e sociais incidem diretamente sobre os processos de implementação das políticas educacionais. Tais contextos, muitas vezes pouco explorados na produção acadêmica, revelam dinâmicas próprias que tensionam e, ao mesmo tempo, possibilitam diferentes formas de materialização das diretrizes nacionais.

Por fim, reforça-se a necessidade de investigações permanentes que se debrucem sobre a efetivação das políticas educacionais em realidades locais, especialmente em municípios do interior, de modo a compreender, de forma mais aprofundada, os limites e as possibilidades que atravessam a implementação da gestão democrática.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2021.

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

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024). Brasília, 2014.

EREBANGO. **Plano Municipal de Educação**. Erebangó, 2015.

EREBANGO. **Decreto nº 1.271, de 24 de agosto de 2022**. Estabelece regras básicas para a indicação de dirigentes das escolas da rede pública municipal de Erebangó. Erebangó, 2022.

EREBANGO. **Decreto nº 1.318, de 04 de setembro de 2023**. Dispõe sobre critérios técnicos de mérito e desempenho informadores da escolha de diretores e vice-diretores das escolas públicas da rede municipal de ensino. Erebangó, 2023.

ESTAÇÃO. **Lei Municipal nº 1.407, de 20 de março de 2018**. Estabelece a gestão democrática do ensino público municipal de Estação e dá outras providências. Estação, 2018.

ESTAÇÃO. **Plano Municipal de Educação**. Estação, 2015.

ESTAÇÃO. **Relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) de Estação**. Estação, 2019.

FERNANDES, Sérgio Brasil; PEREIRA, Sueli Menezes. Projeto político-pedagógico: expressão do poder da coletividade. **Quaestio**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 647-671, 2018.

GETÚLIO VARGAS (RS). **Lei nº 6.307, de 05 de julho de 2024**. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Getúlio Vargas/RS e dá outras providências. Getúlio Vargas, RS, 2024.

GETÚLIO VARGAS. **Plano Municipal de Educação**. Getúlio Vargas, 2015.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2012.

VOLOSKI, Gilson Luis. Formação de professores, escola pública e democracia. In: Márcia Adriana Dias Kraemes; Letícia Lassen Peterson; Nedison Luis Gessi. (Org.). **Práticas pedagógicas para a reflexão docente: diálogos e interfaces na educação**. 1ed. Campinas - SP: Mercado de Letras, 2020, v. 1, p. 177-194.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 473.