

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

Letícia da Cunha Monteiro¹
Gilson Luís Voloski²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a presença da Meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014–2025) nos Planos Municipais de Educação de Estação, Getúlio Vargas e Erebango, e os indícios normativos de sua institucionalização. 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. Meta 19. Planos Municipais de Educação. Políticas Educacionais.

INTRODUÇÃO

Este texto tem como tema a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2025)³, que trata das diretrizes e estratégias voltadas ao desenvolvimento da gestão democrática nos sistemas de ensino, com delimitação da análise desta Meta nos Planos Municipais de Educação (PMEs 2015-2025) da região imediata de Erechim, com demarcação geográfica nos municípios ligados pela rodovia ERS-135: Estação, Getúlio Vargas e Erebango.

Dado que a democratização escolar brasileira emergiu de um processo sócio-histórico permeado por limites, avanços, retrocessos e ressignificações (Voloski, 2020, p.177), revela-se pertinente investigar o compromisso com a gestão

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.

³ O PNE 2014-2024 foi prorrogado até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934/2024.

democrática. Na trajetória histórica da educação brasileira, a expansão do acesso à escola pública deu-se de modo lento e desigual, em meio a persistentes disparidades regionais (Saviani, 2011). Apesar da universalização tardia, consolidou-se uma cultura escolar elitista, alicerçada em práticas pedagógicas tradicionais, hierarquizadas e excludentes. Traços dessa herança ainda permanecem nas estruturas e no funcionamento de alguns 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, em seu artigo 206, 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).

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2025) reafirma a centralidade do princípio da gestão democrática ao estabelecer, por meio da Meta 19, diretrizes voltadas à sua implementação nos sistemas de ensino. Essa meta orienta estados e municípios à criação de mecanismos de participação, o “fortalecimento dos conselhos que reúne a comunidade escolar” (Vieira; Vidal, 2015, p. 26), fóruns e processos de escolha da gestão escolar, constituindo-se como referência importante para a democratização da educação em âmbito nacional.

Os Planos Municipais de Educação (PMEs), por sua vez, ganham relevância como instrumentos para a materialização das diretrizes estabelecidas pelo PNE, no que se refere à organização democrática da educação em nível local. Investigar como a Meta 19 se expressa em documentos de municípios de pequeno porte do interior mostra-se significativo, considerando que essas realidades apresentam especificidades políticas, administrativas e sociais. 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.

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 indícios documentais e normativos da institucionalização desta Meta nos municípios investigados?

O objetivo geral do texto consiste em analisar a presença da Meta 19 do PNE nos Planos Municipais de Educação de Estação, Getúlio Vargas e Erebango, identificando indícios documentais de institucionalização normativa da gestão democrática nos respectivos sistemas municipais de ensino. 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.

Quanto ao caráter documental, a pesquisa tem, como principais fontes de dados, os Planos Municipais de Educação dos municípios de Estação, Getúlio Vargas e Erebango, bem como documentos e informações institucionais disponibilizados nos sites oficiais das respectivas prefeituras, no período de 2015 a 2025. 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.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

2.1 A gestão democrática da educação como princípio formativo

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 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 democrática se torna prática formativa a partir de atividades compartilhadas, nas quais professores, servidores, estudantes, famílias e demais atores assumem papel ativo na definição dos rumos da instituição. Nessa direção, Vieira e Vidal (2015) reforçam a relevância dos conselhos e das organizações escolares como instâncias de participação e controle social. Essa participação ativa poderá ocorrer em diferentes espaços e tempos escolares, de acordo com o nível ou a modalidade de ensino e com diferentes abrangências de finalidades: 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: grêmio estudantil, 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.

Como afirma Gadotti (1995, p.74), em diálogo com Freire e Guimarães, “a participação e a autonomia não se impõem. Elas dependem de um desenvolvimento cultural e político da própria sociedade”. Assim, o desenvolvimento da cultura do modo de ser democrático pressupõe práticas permanentes de participação, diálogo, corresponsabilidade e construção coletiva. Nesta mesma direção, Paro diz que a participação democrática “não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva” e precisa de “mecanismos institucionais que não apenas viabilizem mas também incentivem práticas participativas” (1992, p.262). Por sua vez, Lück compreende a gestão democrática como processo de participação, no qual as pessoas envolvidas “tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes” (2009, p.70) o que pressupõe colegiados com o “poder

real” de participação na gestão escolar (Lück, 2009, p.73). Assim, conselhos municipais de educação, conselhos escolares, grêmios estudantis, associação de pais e demais instâncias representativas devem ser compreendidas como espaços e tempos de formação de uma cultura democrática.

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. Nesse sentido, “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” (Paro, 2012, p.13). 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.

2.2 Gestão democrática como princípio jurídico e político

A gestão democrática da educação configura-se também como alicerce jurídico e político que norteia a organização dos sistemas de ensino e das instituições escolares. Tal princípio encontra respaldo em diversos marcos legais das políticas educacionais brasileiras, os quais reconhecem a participação social como elemento essencial para a edificação de uma educação pública de excelência.

Um dos principais marcos normativos nesse âmbito é a Constituição Federal de 1988, considerada instrumento basilar no processo de redemocratização nacional. No campo educacional, a Constituição dispõe, em seu artigo 206, que o ensino será ministrado com base em determinados princípios, destacando-se a gestão democrática do ensino público. Ao consagrar esse princípio, o texto constitucional vincula a organização da educação pública à participação social na definição e no acompanhamento das políticas educacionais, reforçando 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 tal princípio ao estabelecer que os sistemas de ensino devem garantir formas de gestão democrática do ensino público. Em seu artigo 14, a legislação determina que os sistemas educacionais instituam normas de gestão democrática, as quais devem contemplar, entre outros aspectos, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a inclusão da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou instâncias equivalentes (Brasil, 1996).

Assim, a legislação educacional brasileira reconhece que a organização da escola pública deve fundamentar-se em processos participativos que envolvam os diversos sujeitos da comunidade escolar. A gestão democrática, portanto, consolida-se como princípio orientador das políticas educacionais, visando assegurar maior transparência, participação social e corresponsabilidade na condução das práticas educativas. Nesse cenário, sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro representa um avanço significativo no processo de democratização da educação, ao reconhecer que a participação coletiva é 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 primeiro Plano Nacional de Educação após a Constituição de 1988, foi 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. E foi prorrogado até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934/2024. Recentemente, foi aprovado novo PNE pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, com vigência para dez anos a partir da sua data de aprovação, mantendo diretrizes vinculadas à participação social, monitoramento, avaliação e consolidação da gestão democrática do ensino público. O objeto de análise deste estudo demarca a Meta 19 do PNE (2014-2025).

O PNE (2014–2025) 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.

A Meta 19 do PNE representa um avanço ao reafirmar a gestão democrática como princípio da educação pública, mas sua redação também expressa tensões internas. Dourado (2016, p. 34) observa que a meta “assumiu conteúdo ambíguo”, especialmente por tentar associar a consulta pública à comunidade escolar, sem detalhar parâmetros, a critérios técnicos de mérito e desempenho. Essa ambiguidade permite diferentes interpretações nos sistemas municipais de ensino, podendo tanto favorecer processos participativos quanto justificar modelos de escolha de gestores com predomínio técnico-administrativo. Nesse sentido, Vieira e Vidal (2015, p. 23) destacam que estados e municípios mantêm “entendimentos próprios e, por vezes, muito diferenciados” sobre a gestão democrática, o que ajuda a compreender as distintas formas de incorporações da Meta 19 e a dificuldade da avaliação da sua efetivação.

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.

3. A META 19 NOS PMEs: ANÁLISE DOCUMENTAL E DISCUSSÃO

3.1 Contextualização dos municípios pesquisados

Os municípios de Estação, Getúlio Vargas e Erebangó 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 apresentam características semelhantes e são considerados municípios de pequeno porte, predominantemente de economia agrícola, com dinâmicas sociais, econômicas e administrativas típicas de localidades do interior do estado do Rio Grande do Sul.

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 implementação normativa da gestão democrática da educação.

No que se refere 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, são incorporadas 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 2014–2025), 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, considerando na observação os seguintes aspectos: a existência de lei específica ou apenas decreto; participação deliberativa ou apenas consultiva da comunidade; previsão de conselhos e fóruns; mecanismo de monitoramento e continuidade administrativa.

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 Erebangó, 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 evidencia que, embora a gestão democrática esteja contemplada nos documentos oficiais, sua incorporação ocorre com diferentes níveis de densidade normativa e institucionalização. O município de Estação apresenta uma abordagem mais estruturada, com dispositivos que explicitam mecanismos e estratégias voltados à efetivação desse princípio. Em Erebangó, a gestão democrática é mencionada de forma mais genérica, com menor detalhamento normativo, o que sugere limites à sua consolidação no âmbito do

Plano Municipal de Educação. Em Getúlio Vargas, embora a Meta 19 também tenha sido incorporada de modo pouco sistematizado no PME, a promulgação da Lei nº 6.307/2024 constitui um importante avanço normativo posterior, ao estabelecer regulamentações específicas para a gestão democrática da educação pública municipal. Ainda que essa iniciativa tenha ocorrido após o prazo previsto pela Meta 19, ela demonstra um movimento de fortalecimento institucional do princípio, diferenciando o município de contextos em que a previsão permanece apenas no plano formal. Assim, observa-se que a presença da gestão democrática nos instrumentos normativos municipais não se traduz, necessariamente, em igual grau de regulamentação, revelando distintos estágios de desenvolvimento das políticas voltadas à sua institucionalização.

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 (2014–2025), 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.

Segundo Dourado (2016, p. 34), a elaboração textual do Meta 19 do PNE "assumiu conteúdo ambíguo" ao tentar combinar, de forma tensa, a consulta pública à comunidade escolar com critérios técnicos de mérito e desempenho. Essa combinação ocorreu sem detalhamento dos critérios, pois permitiu, em alguns casos, que os critérios técnicos fossem determinantes, enquanto a participação comunitária se limitasse a um caráter consultivo.

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.

Essas diferentes interpretações e encaminhamentos normativos de cada município parecem decorrer também da própria tensão interna contida na redação da Meta 19 do PNE, quando associa de modo impreciso critérios técnicos e consulta pública: se por um lado, busca qualificar a escolha da gestão escolar pela valorização da capacidade técnica; por outro, possibilita abertura para restrição do alcance da participação comunitária quando a consulta não possui caráter deliberativo.

4. LIMITES E POSSIBILIDADES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA META 19 NOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

A análise dos Planos Municipais de Educação dos municípios investigados destaca a presença de limites estruturais que incidem diretamente sobre a 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 (2014–2025), 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 Erebangó, 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, as diretrizes permanecem condicionadas a fatores como disponibilidade de recursos e continuidade administrativa.

Os limites identificados nos municípios analisados também se relacionam à tensão entre participação democrática e racionalidade gerencial. A valorização de

critérios de mérito e desempenho, quando desvinculada de processos deliberativos da comunidade escolar, pode restringir o alcance da gestão democrática, embora o modo como o texto da Meta 19 está elaborado permita tal apropriação interpretativa. Gomes Neto e Lino (2024, p. 547) observam que a indicação pelo Poder Executivo ainda aparece como “a forma mais comum de selecionar diretores” em âmbito nacional, o que evidencia a permanência de práticas centralizadoras. Assim, a consolidação da gestão democrática exige, como assinala Lima (2018, p. 19 apud Gomes Neto; Lino, 2024, p. 549), “políticas públicas avançadas, coerentes e com continuidade”.

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 Meta 19 do Plano Nacional da Educação (2014-2025) nos Planos Municipais de Educação de Estação, Getúlio

Vargas e Erebangó, visando identificar indícios documentais de institucionalização normativa da gestão democrática nos respectivos sistemas municipais de ensino.

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 implementação progressiva desse princípio.

No município de Erebangó, 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 na cultura democrática e do fortalecimento das instâncias de participação e controle social. Neste sentido, a implementação da gestão democrática está diretamente relacionada à capacidade dos municípios de articularem planejamento, legislação e práticas pedagógico-administrativas, superando a dependência de iniciativas pontuais e consolidando esse princípio como política pública permanente.

Como contribuição, o estudo realça a relevância ao analisar formalmente a incorporação da Meta 19 do PNE, que trata da gestão democrática, em documentos de 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. Por tratar-se de uma pesquisa documental, o estudo não alcançou elementos da efetivação concreta da gestão democrática no cotidiano das escolas, pois se propôs a evidenciar indícios normativos e institucionais de sua implementação. Pesquisas futuras podem ampliar e aprofundar este estudo, incluindo entrevistas com gestores, conselheiros, professoras e representantes da comunidade escolar, a fim de verificar como esses dispositivos se materializam nas práticas educacionais locais.

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.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 1).

EREBANGO. **Lei Municipal n.º 1.536, de 17 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Erebangó, RS, 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 e dá providências correlatas. Erebangó, 2022.

EREBANGO. **Decreto nº 1.318, de 04 de setembro de 2023**. Dispõe sobre critérios técnicos de mérito e desempenho informadores da escolha, pelo Prefeito Municipal, das pessoas que serão designadas em função de condição ou nomeadas em cargo de comissão de Diretor e de Vice-Diretor das Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino. Erebangó, 2023.

ESTAÇÃO. **Lei Municipal n.º 1.293, de 16 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Estação, em cumprimento ao disposto no artigo 214 da Constituição da República, e dá outras providências. Estação, RS, 2015.

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. **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.

GADOTTI, Moacir; FREIRE, Paulo; GUIMARÃES, Sérgio. **Pedagogia: diálogo e conflito.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

GETÚLIO VARGAS. **Lei Municipal n.º 4.999, de 29 de maio de 2015.** Institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Getúlio Vargas, RS, 2015.

GETÚLIO VARGAS. **Lei Municipal 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.

GOMES NETO, Eduardo; LINO, Lucília Augusta. Gestão democrática e seleção de diretores/as: disputas da Meta 19 do Plano Nacional de Educação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 41, p. 541-561, maio/ago. 2024. DOI: 10.22420/rde.v18i41.2115.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias:** 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>. Acesso em 10 jun. 2026.

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

LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Editora Positivo, 2009.

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

PARO, Vitor Henrique. **Gestão da escola pública:** a participação da comunidade. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v.73, n.174, p.255-290, maio-ago. 1992.

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

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 67, p. 19-38, 2015.

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. 1.ed.Campinas - SP: Mercado de Letras, 2020, v. 1, p. 177-194.