UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS
CAMPUS ERECHIM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

PAOLA BERRIA

ESCOLA E DEMOCRACIA: O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Erechim
2026

PAOLA BERRIA

ESCOLA E DEMOCRACIA: O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Erechim como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Almir Paulo dos Santos

Linha de Pesquisa: Pesquisa em Processos Pedagógicos, Políticas e Gestão Educacional

Erechim
2026

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Berria, Paola
Escola e Democracia: o monitoramento e a avaliação dos Planos Municipais de Educação (2014-2024) / Paola Berria. -- 2026.
194 f.

Orientador: Dr. Almir Paulo dos Santos

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação, Erechim,RS, 2026.

1. Gestão Democrática. 2. Planos Municipais de Educação. 3. Políticas Públicas. 4. Monitoramento e Avaliação. I. Santos, Almir Paulo dos, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

PAOLA BERRIA

ESCOLA E DEMOCRACIA: O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Erechim como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 26/08/2026.

BANCA EXAMINADORA

gov.br Documento assinado digitalmente
ALMIR PAULO DOS SANTOS
Data: 08/09/2026 16:24:15-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Almir Paulo dos Santos - UFFS
Orientador

gov.br Documento assinado digitalmente
JERONIMO SARTORI
Data: 08/09/2026 22:38:58-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Jerônimo Sartori - UFFS
Avaliador

gov.br Documento assinado digitalmente
MICHELI BORDOLI AMESTOY
Data: 08/09/2026 19:00:31-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profª Drª Micheli Bordoli Amestoy - UEPG
Avaliadora

Dedico esta pesquisa a todos aqueles que fazem da escola pública um lugar de encontros, escutas e possibilidades. Às mãos que acolhem, às vozes que dialogam e a todos que educam com compromisso e amor, acreditando que a democracia se constrói no cotidiano da escola.

AGRADECIMENTOS

O mestrado entrou em minha vida em um momento de reencontros comigo mesma. Em meio aos desafios, às descobertas e às inquietações próprias desse percurso, reencontrei sonhos. Ao longo desta caminhada, compreendi que pesquisar é muito mais do que produzir conhecimento: é permitir-se transformar por ele. Enquanto pessoa, pedagoga e pesquisadora em formação, esta dissertação me reinventou.

À minha família, agradeço por nunca deixar que eu desistisse dos meus sonhos. Em especial ao Emanuel, pela paciência em meus momentos de ausência. Obrigada pelo incentivo constante, pelo apoio silencioso e por acreditarem em mim. Vocês são as minhas raízes e o chão que sustenta cada passo da minha caminhada.

Ao meu orientador, Professor Almir, minha profunda gratidão por, mais uma vez, acreditar no meu potencial e caminhar ao meu lado. Obrigada pela paciência, pela escuta sensível, pelas orientações e pela confiança depositada em mim durante todo este percurso.

À Universidade Federal da Fronteira Sul, *campus* Erechim, que foi muito mais do que uma instituição de ensino. Agradeço por proporcionar encontros com professores comprometidos e inspiradores, que marcaram minha trajetória desde a graduação. Cada aula, cada diálogo e cada oportunidade contribuíram para a profissional e pesquisadora que hoje me torno.

Aos participantes desta pesquisa, meu agradecimento por aceitarem compartilhar suas experiências, conhecimentos e percepções. Mais do que colaborarem com a produção dos dados, vocês dividiram reflexões sobre a escola, a educação e as pessoas que lhes dão sentido. Espero que seus resultados também possam contribuir para fortalecer as reflexões e as práticas desenvolvidas em seus contextos de atuação.

Desejo que esta pesquisa possa servir como fonte de diálogo, inspiração e novas inquietações. Que suas páginas despertem questionamentos, incentivem novas investigações e encorajem outros pesquisadores a percorrerem os caminhos da pós-graduação. Embora seja uma jornada exigente, ela também é profundamente transformadora e capaz de produzir frutos que ultrapassam as páginas de uma dissertação.

Por fim, agradeço Àquele que conhece cada um dos meus medos, limitações, sonhos e esperanças. Àquele que esteve presente em cada etapa desta caminhada, renovando minhas forças e conduzindo meus passos, Deus.

“A escola precisa da coragem da metamorfose, de transformar a sua forma" (Nóvoa, 2022, p. 15).

RESUMO

Esta dissertação insere-se no campo do monitoramento e da avaliação das políticas públicas educacionais, tendo como objeto de estudo os Planos Municipais de Educação (PME) e sua relação com a efetivação da gestão democrática escolar, tendo como objetivo geral analisar de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PME da região da AMAU. Para isso, foram construídos dois capítulos teóricos acerca dos temas centrais desta pesquisa, utilizando como fontes bibliográficas para falar sobre Gestão Democrática Dewey (1959, 1978), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) e Libâneo (2018), e, para discutir Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Dourado, Júnior e Furtado (2016), Jannuzzi (2005), Bordignon (2009) e Scaff (2022). Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, desenvolvida através da pesquisa documental e da pesquisa de campo. A pesquisa documental de documentos orientadores do Ministério da Educação sobre monitoramento e avaliação dos PME e os relatórios de monitoramento e avaliação produzidos pelos 32 municípios da AMAU. Já na pesquisa de campo, complementarmente, foram selecionados dois municípios e realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das Secretarias Municipais de Educação e equipes diretivas de dois municípios da região. A análise dos dados construída a partir desse material evidenciou que os municípios da AMAU apresentam diferentes níveis de implementação da referida meta e estratégia. Embora todos os municípios tenham elaborado seus planos municipais e realizado, em maior ou menor medida, processos de monitoramento e avaliação, constatou-se a ausência de padronização dos documentos, inconsistências nos registros produzidos e fragilidades na utilização dos indicadores como instrumentos de planejamento e tomada de decisão. Também foram identificadas divergências entre as informações registradas nos documentos e as práticas desenvolvidas pelos municípios, evidenciando que os registros documentais nem sempre refletem os processos de gestão democrática vivenciados nas redes de ensino. As entrevistas reforçaram essa compreensão ao demonstrarem que práticas participativas, espaços de diálogo e mecanismos coletivos de tomada de decisão vêm sendo fortalecidos nos sistemas municipais de ensino, ainda que nem sempre estejam sistematizados nos instrumentos oficiais de monitoramento e avaliação. Conclui-se que o monitoramento e a avaliação dos PME possuem potencial para fortalecer a efetivação da gestão democrática escolar, desde que ultrapassem a dimensão burocrática do cumprimento legal e sejam compreendidos como processos permanentes de produção de informações.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Planos Municipais de Educação. Políticas Públicas. Monitoramento e Avaliação.

ABSTRACT

This dissertation is situated within the field of monitoring and evaluation of public education policies and focuses on Municipal Education Plans (PME) and their relationship with the implementation of democratic school management. Its general objective is to analyze how monitoring and evaluation indicators impact the implementation of democratic school management based on the Municipal Education Plans of the AMAU region. To this end, two theoretical chapters were developed addressing the central themes of this research. The discussion on Democratic Management was grounded in the works of Dewey (1959, 1978), Libâneo, Oliveira and Toschi (2012), and Libâneo (2018), while the discussion on Monitoring and Evaluation of Public Policies drew on Dourado, Júnior and Furtado (2016), Jannuzzi (2005), Bordignon (2009), and Scaff (2022). This is a qualitative study conducted through documentary research and field research. The documentary research examined guidelines issued by the Ministry of Education regarding the monitoring and evaluation of Municipal Education Plans, as well as monitoring and evaluation reports produced by the 32 municipalities in the AMAU region. As a complementary stage, the field research involved the selection of two municipalities, where semi-structured interviews were conducted with representatives of the Municipal Departments of Education and school management teams. The analysis of the data gathered from these sources revealed that the municipalities in the AMAU region present different levels of implementation of the respective goal and strategy. Although all municipalities developed their Municipal Education Plans and carried out monitoring and evaluation processes to varying degrees, the findings revealed a lack of standardization across documents, inconsistencies in the records produced, and weaknesses in the use of indicators as tools for planning and decision-making. Divergences were also identified between the information recorded in official documents and the practices developed by the municipalities, demonstrating that documentary records do not always reflect the democratic management processes experienced within municipal education systems. The interviews reinforced this understanding by showing that participatory practices, spaces for dialogue, and collective decision-making mechanisms have been strengthened within municipal education systems, even though they are not always systematically documented in official monitoring and evaluation instruments. It is concluded that the monitoring and evaluation of Municipal Education Plans have the potential to strengthen the implementation of democratic school management, provided that they move beyond the bureaucratic dimension of legal compliance and are understood as ongoing processes of information production.

Keywords: Democratic School Management. Municipal Education Plans. Public Policies. Monitoring and Evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Avaliação nas etapas do Ciclo de Políticas……..34
Figura 2 - Concepções teóricas de gestão escolar segundo Libâneo (2018).....43
Figura 3 - Dimensões analíticas e indicadores para o monitoramento da Meta 19……..66
Figura 4 - Fluxo documental e responsabilidades no monitoramento e avaliação dos PME…72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Divisão das metas em grupos temáticos…….……24
Quadro 2 - Síntese dos Relatórios…….……35
Quadro 3 - Pesquisa documental…….…..53
Quadro 4 - Enquadramento legal de aprovação dos PME……80
Quadro 5 - Instrumentos utilizados no monitoramento e avaliação dos PME……..……87
Quadro 6 - Participantes da pesquisa de campo……..……111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Aprovação dos PME……...83
Gráfico 2 - Constituição das Comissões Coordenadoras e Equipes Técnicas……..85
Gráfico 3 - A implementação da Meta 19…….93
Gráfico 4 - A implementação da Estratégia 19.1……..95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
AMAU	Associação dos Municípios do Alto Uruguai
ATT	Acompanhamento Teórico e Técnico
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CPM	Círculo de Pais e Mestres
DCNEB	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FME	Fórum Municipal de Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

MEC	Ministério da Educação
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGPE	Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....4
2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E GESTÃO DEMOCRÁTICA: FUNDAMENTOS, TRAJETÓRIAS E MATERIALIZAÇÃO NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.....11
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....11
2.2 TRAJETÓRIA HISTÓRICO-LEGAL DO CONCEITO DE DEMOCRACIA ESCOLAR NO BRASIL.....17
2.3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....20
2.3.1 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE).....22
2.3.2 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME).....27
3 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E A ESCOLA COMO ESPAÇO DE EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....32
3.1 PRINCÍPIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.....32
3.2 A ESCOLA PÚBLICA NO CENTRO DO PROCESSO: DAS RAÍZES HISTÓRICAS À PRÁTICA SOCIAL DE FORMAÇÃO HUMANA.....37
3.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA.....41
4 METODOLOGIA DA PESQUISA.....49
4.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....49
4.2 PESQUISA DOCUMENTAL.....50
4.3 PESQUISA DE CAMPO.....53
4.4 ANÁLISE DOS DADOS.....57
4.5 PRODUTO FINAL.....59
5 O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA: NORMATIVAS E INSTRUMENTOS DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO.....61
5.1 DOCUMENTOS ORIENTADORES DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS PLANOS SUBNACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....61
5.1.1 A LINHA DE BASE COMO DIAGNÓSTICO INICIAL E REFERENCIAL PARA O MONITORAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....63
5.1.2 CADERNO DE ORIENTAÇÕES PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: DIRETRIZES, PROCEDIMENTOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....68

5.2 INDÍCIOS E LIMITES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS DOCUMENTOS OFICIAIS NACIONAIS....74
6 ANÁLISE DOCUMENTAL DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO DA AMAU....77
6.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DA AMAU E DOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS....77
6.2 O QUE EXPRESSAM OS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME DA AMAU?....79
6.3 SÍNTESE ANALÍTICA DA ANÁLISE DOCUMENTAL: EVIDÊNCIAS PARA A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA PESQUISA DE CAMPO....102
7 GESTÃO DEMOCRÁTICA: ENTRE O PREVISTO E O VIVIDO....107
7.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES....108
7.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA DE CAMPO E CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES....110
7.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS: CATEGORIAS ANALÍTICAS....112
7.3.1 CONCEPÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA....113
7.3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME: INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONTINUIDADE....115
7.3.3 ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: ESCOLHA DE GESTORES, PARTICIPAÇÃO E FORMAÇÃO....119
7.3.4 DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA....122
REFERÊNCIAS....130
APÊNDICES....138
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)....138
APÊNDICE B - Termo de Declaração de Ciência e Concordância da Instituição Envolvida....141
APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista: Representante da Secretaria Municipal de Educação....142
APÊNDICE D - Roteiro de Entrevista: Gestor Escolar....144
APÊNDICE E - Produto Educacional....146
ANEXOS....168
ANEXO A - Parecer de Aprovação do CEP....168

1 INTRODUÇÃO

A escola, ambiente institucional formada pelo coletivo, é um palco de encontros, de histórias que se tocam, de vozes que se entrelaçam e saberes que se cruzam no ato de conviver. É um espaço de interação que, frequentemente, representa o primeiro ambiente além do núcleo familiar e, ao acolher diferentes indivíduos, caracteriza-se por sua natureza plural, exigindo a compreensão do sujeito da educação e a constante reflexão sobre as relações ali estabelecidas.

Organizada historicamente para responder às demandas dos grupos sociais hegemônicos, sua tarefa principal é o ensino, ação que compete principalmente aos professores desenvolve-lo (Libâneo, 2018). Em busca de modernizá-la e melhorar a qualidade do ensino, a organização escolar deve ser capaz de ensinar e democratizar os conhecimentos, ou seja, proporcionar momentos de fala, escuta e construção coletiva. Desse modo, a organização e funcionamento de cada escola será única, pois desenvolver-se-á de acordo com sua estrutura, grupo de educadores e estudantes e o alcance dos objetivos assumidos por seus membros.

Os diferentes atores ligados a esse contexto — gestores, professores, funcionários, estudantes e representantes da comunidade — atuam conforme o modelo de gestão adotada, caracterizada como “um processo de mobilização de competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, por sua participação ativa e competente, promovam a realização, o mais plenamente possível, dos objetivos de sua unidade de trabalho, no caso os objetivos educacionais” (Luck, 2011, p. 21). A construção coletiva das ações educativas, fundamentada no diálogo e na participação dos diferentes sujeitos, fortalece a organização do trabalho pedagógico e favorece uma atuação compartilhada, comprometida com a formação humana.

Todavia, compreender a gestão escolar nessa perspectiva exige afastá-la de concepções inspiradas na racionalidade empresarial, que tendem a reduzir a educação a critérios de eficiência, produtividade e desempenho. Conforme argumenta Laval (2004), a escola não pode ser compreendida como uma empresa, uma vez que sua finalidade está na formação humana, na construção da cidadania e na promoção do bem público. Assim, a gestão democrática fundamenta-se na participação, no diálogo e na corresponsabilidade entre os sujeitos que constituem a comunidade escolar.

A gestão escolar, além de ser uma ação estratégica de meios e procedimentos e aspectos gerenciais e técnicos, ou seja, a organização de condições materiais e operacionais

para o funcionamento das instituições escolares (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012), tem por princípio proporcionar a participação coletiva e o compromisso social da educação.

Para que a escola desenvolva a formação cidadã, é necessário a ação participativa que envolva toda a comunidade escolar na tomada de decisões. Para Dourado (2016), a gestão na perspectiva democrática acontece na descentralização do poder e responsabilidades, que através dos procedimentos de planejamento, tomada de decisões e avaliação, há o comprometimento e envolvimento frente à educação.

Diferentes mecanismos funcionam de modo concomitante para a efetivação da gestão democrática como ações das instituições escolares que promovam a participação social e a autonomia e políticas educacionais que constituem o suporte legal e institucional necessário para transformar o ideal da gestão democrática em prática concreta no cotidiano escolar. Assim, a gestão democrática se consolida não apenas como um princípio norteador da organização escolar, mas como componente essencial de uma política pública ampla, que cria condições para sua efetiva implementação e fortalecimento nos sistemas de ensino.

As políticas públicas constituem um conjunto de ações e decisões desenvolvidas pelo Estado para enfrentar problemas públicos e atender às necessidades da sociedade nas mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, segurança e infraestrutura (Rua, 2010). No campo educacional, essas políticas materializam-se por meio de diretrizes, programas, legislações e instrumentos de planejamento que orientam a atuação dos entes federativos na garantia do direito à educação.

O planejamento educacional, atividade essencial e permanente do Estado, assume o papel de instrumento político, técnico e estratégico para a materialização do projeto educacional, que se concretiza por meio dos planos de educação em suas diferentes esferas. Estes planos constituem importantes instrumentos para a construção de um sistema educacional articulado, democrático e institucionalizado, orientando as ações dos governos e contribuindo para a efetivação do direito à educação (Vieira, 2014).

São as políticas educacionais que possibilitam a realização de ações planejadas pelo poder público, orientadas por um período de tempo determinado, com o objetivo de estabelecer diretrizes, metas e estratégias que norteiam as iniciativas do Estado no campo educacional. Nesse contexto, o planejamento educacional, atividade essencial e permanente do Estado, assume o papel de instrumento político, técnico e estratégico para a materialização do projeto educacional, que se concretiza por meio dos planos de educação em suas diferentes esferas. Esses planos são fundamentais para a construção de um sistema educacional

articulado, democrático e institucionalizado, capaz de garantir o direito à educação (Vieira, 2014).

Dentre os instrumentos legais que expressam o compromisso do Estado com a educação, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE). Em sua segunda edição (2014-2024), instituída pela Lei nº 13.005/2014, o documento estabelece dez diretrizes e vinte metas, a fim de qualificar a educação brasileira. O objeto a ser investigado, trata da meta 19, "assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto" (Brasil, 2014), a qual aborda especificamente da gestão democrática no âmbito educacional, desdobrando-se em oito estratégias.

Antes da publicação do primeiro PNE (2001-2010), legislações fundamentais como a Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988) e a Lei nº 9.394/96, que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Brasil, 1996), já tratavam do princípio da gestão democrática no âmbito escolar. Ambas incentivaram a formulação de sistemas de ensino adequados às especificidades locais, por meio da colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e municípios.

De forma a considerar as especificidades locais e garantir a participação social no processo de planejamento e gestão educacional, são constituídos os Planos Municipais de Educação (PME). De acordo com Scaff (2022), a constituição desses planos foi impulsionada tanto pela necessidade de alinhamento às diretrizes estabelecidas no PNE quanto pela exigência legal de que os municípios desenvolvessem seus próprios instrumentos de planejamento educacional. Nesse sentido, os PME organizam metas e estratégias que orientam as ações locais, além de estruturarem mecanismos de monitoramento e avaliação, fundamentais para acompanhar a implementação das políticas e garantir o avanço do processo educacional no município.

Nas palavras de Gumieiro e Militão (2021, p. 4), "monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte". Avaliar políticas públicas exige um acompanhamento sistemático que permita identificar avanços, desafios e a necessidade de redirecionamentos das ações planejadas, a fim de garantir, neste caso, a coerência com as demandas sociais.

Nesta perspectiva, esta Dissertação de mestrado assume como tema de estudo os indicadores de monitoramento e avaliação da gestão democrática escolar nos Planos

Municipais de Educação na região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU)[1]. Vinculada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação (PPGPE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Erechim, a investigação aproxima-se do eixo de estudo da Linha de Pesquisa 1 - Pesquisa em Processos Pedagógicos, Políticas e Gestão Educacional.

O estudo direciona-se a essa linha, pois busca compreender como as práticas de gestão democrática se materializam nos contextos locais a partir da participação social e do controle público. Considerando que a principal função da escola é promover o desenvolvimento do ensino (Libâneo, 2018), é responsabilidade dos educadores estimular a participação ativa e a autonomia dos estudantes, contribuindo para a formação de competências essenciais à sua atuação na vida em sociedade.

Essa pesquisa se torna importante à medida que, ao investigar a efetividade das ações voltadas à democratização da gestão escolar no âmbito dos PME, contribui para o fortalecimento de políticas públicas educacionais comprometidas com a transformação social, além de colaborar para a expansão das pesquisas e publicações sobre essa temática, que ainda é relativamente recente no campo da educação.

Ao focar a região da AMAU, que abrange o município de Erechim/RS, sede do PPGPE, esta pesquisa amplia o espaço para o aprofundamento do tema na realidade local em que se insere. Dessa forma, contribui para fortalecer a transparência e o controle social das políticas públicas educacionais, além de reafirmar a dimensão democrática da gestão educacional, evitando que tais políticas se limitem a documentos formais, distantes das necessidades concretas da comunidade.

Além disso, o interesse pelo tema desta pesquisa envolve minhas dimensões pessoal, acadêmica e profissional, pois desde cedo desenvolvi encantamento e dedicação à área da educação. Toda a minha trajetória na Educação Básica ocorreu em instituições públicas. Desde os primeiros anos, participei de processos de escolha de diretores escolares, os quais incluíam a apresentação pública das propostas das chapas e a realização de votações. Embora, naquele momento, eu ainda não tivesse desenvolvido uma postura crítica em relação às

[1] A AMAU é uma entidade regional sem fins lucrativos, fundada em 9 de outubro de 1970, com o objetivo de promover a integração administrativa, econômica e social entre os municípios da região do Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul. Fazem parte da AMAU trinta e dois municípios: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebango, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos (AMAU, 2024).

propostas apresentadas, já estava inserida em um contexto que promovia o diálogo e a participação, elementos fundamentais da gestão democrática.

Cursei o Ensino Médio com Habilitação Profissional em Curso Normal pela Escola Estadual Normal José Bonifácio (2016-2019). Como requisito para a conclusão do curso, realizei o Estágio Supervisionado nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, o qual foi desenvolvido ao longo de um semestre em uma pequena escola Estadual do município. Devido ao número reduzido de turmas, o quadro docente também era limitado, e observei que poucos professores demonstravam interesse em participar dos processos de gestão escolar, em razão da complexidade e das exigências associadas a essa função.

Posteriormente, atuei na rede privada de ensino do município de Erechim/RS (2020-2023) como monitora de aprendizagem, inicialmente na Educação Infantil e, posteriormente, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Nesse período, tive a oportunidade de vivenciar um processo de escolha da gestão escolar distinto daquele a que estava habituada na rede pública. Na instituição em que trabalhei, a seleção da equipe gestora ocorreu por meio de um processo interno, sem a participação ou o conhecimento prévio da comunidade escolar sobre os candidatos envolvidos. Essa ausência de transparência gerou insegurança entre os profissionais da escola, diante da incerteza quanto aos rumos e diretrizes futuras da instituição.

Neste mesmo período, iniciei a Licenciatura em Pedagogia (2020-2024) na Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *campus* Erechim/RS. Desenvolvi como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) o trabalho intitulado “Práticas avaliativas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental: experiências docentes”. Neste estudo, analiso os instrumentos de avaliação utilizados pelos docentes com base no sistema apostilado adotado. Atualmente, compreendo que tanto a avaliação da aprendizagem dos estudantes quanto a avaliação institucional exercem influência direta na organização do sistema da rede de ensino, refletindo, consequentemente, nos processos de gestão educacional.

Em 2023, ingressei na rede municipal de ensino de Erechim/RS como professora concursada nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, mesma rede em que desenvolvi a pesquisa do TCC. Desde então, vivencio um modelo de gestão instituído por meio de indicações, desconsiderando a participação e a opinião dos membros da comunidade escolar. Nesse contexto, muitas decisões são tomadas de forma unilateral, sem espaço para o diálogo coletivo, o que confere à gestão um caráter impositivo e gera um ambiente de insegurança e receio entre os educadores.

Minhas experiências nesses diferentes contextos educacionais possibilitaram a compreensão de distintas formas de organização do ensino, revelando tanto potencialidades quanto desafios. No entanto, o que mais me instigou foi observar, em determinados casos, a presença de práticas de gestão marcadas por posturas impositivas e autoritárias. Essa inquietação despertou o interesse pela temática que orienta esta pesquisa.

Desta forma, a questão central que gera esta pesquisa é: De que forma os indicadores do monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PME da região da AMAU? Assim, tem o objetivo geral analisar de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PME da região da AMAU.

Para alcançar o objetivo geral, foram elaborados objetivos específicos, tais como: (a) Sistematizar um aporte teórico referente ao monitoramento e avaliação, legislações e gestão democrática nos PME; (b) Analisar nos conteúdos expressos referente aos monitoramento e avaliação dos PME os avanços e desafios referente a gestão democrática; (c) Explicitar os avanços e desafios da gestão democrática escolar expressas na meta 19 e estratégias 19.1 dos planos municipais de educação na abrangência dos municípios da AMAU; (d) Investigar junto aos representantes de secretarias municipais de educação e gestores escolares de municípios da AMAU, proximidades e divergências entre o documento e as alternativas adotadas para o alcance da meta 19 e da estratégia 19.1; (e) Elaborar um Relatório Diagnóstico Regional Interativo da Gestão Democrática na região da AMAU.

A fim de viabilizar essa proposta, será seguido um percurso metodológico estruturado em etapas definidas e alinhadas aos objetivos da investigação. De caráter exploratório, este estudo contará com uma “pesquisa bibliográfica” (Gatti, 2012), com o propósito de fundamentar e discutir os conceitos centrais relacionados ao tema, uma “pesquisa documental” (Gil, 2008), que analisará documentos oficiais para extrair informações relevantes para compreender e interpretar o objeto de estudo, e uma “pesquisa de campo” (Minayo, 1994), cuja produção de dados ocorrerá por meio de entrevistas semiestruturadas e os dados construídos serão analisados por meio da “análise de conteúdo” (Bardin, 2016). Por fim, o “produto educacional” (Bagnara; Pereira, 2024) trará um diagnóstico sobre o objeto de estudo.

Auxiliarão na fundamentação teórica desta pesquisa autores como Dewey (1959, 1978), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) e Libâneo (2018) para o conceito de gestão democrática e Dourado, Júnior e Furtado (2016), Jannuzzi (2005), Bordignon (2009) e Scaff (2022) para conceituar o monitoramento e a avaliação de políticas pública.

Visando a clareza e ao encadeamento de conteúdos, a presente dissertação está estruturada a partir de uma sequência lógica e coerente de organização textual. Após esta introdução, configurada como primeiro capítulo, o segundo capítulo discute a formulação e aplicação das políticas públicas educacionais, com foco nos planos de educação e na gestão democrática, à luz do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e colaboradores e da trajetória histórico-legal da democracia escolar no Brasil. O terceiro capítulo trata da relação entre monitoramento, avaliação das políticas educacionais e a escola pública como espaço privilegiado de efetivação da gestão democrática. No quarto capítulo, descrevem-se os caminhos metodológicos adotados para a realização da pesquisa. O quinto capítulo apresenta uma análise do alcance da gestão democrática escolar a partir do monitoramento e avaliação dos PME dos municípios da região da AMAU, enquanto o sexto capítulo trata da análise dos dados obtidos durante a pesquisa de campo. Por fim, o sétimo capítulo abordará algumas reflexões sobre todo o percurso investigativo.

2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E GESTÃO DEMOCRÁTICA: FUNDAMENTOS, TRAJETÓRIAS E MATERIALIZAÇÃO NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Políticas públicas, educação e democracia estão diretamente relacionadas e são essenciais para fortalecer a interação entre o Estado e a sociedade na promoção de direitos e justiça social. A gestão democrática, entendida como princípio constitucional, pedagógico e político, é central para assegurar a participação ativa de todos os envolvidos no processo educacional. O PNE e os PME são legislações que possibilitam contribuir com a educação escolar, se constituídas a partir das políticas formuladas no contexto das práticas escolares e seus sujeitos. Essa materialização das micro políticas possibilitam uma formação de cidadãos críticos, autônomos e comprometidos com o desenvolvimento social.

A sua implementação no campo educacional se materializa por meio do planejamento educacional, que, como ferramenta estratégica, viabiliza a execução dessas diretrizes. O PNE e os PME desempenham um papel crucial nesse processo, sendo instrumentos essenciais para consolidar uma educação democrática, voltada à formação de cidadãos críticos, autônomos e comprometidos com o desenvolvimento social.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Diferentemente das concepções que compreendem as políticas como produtos acabados ou como uma sequência linear de etapas, à luz da abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvida inicialmente por Bowe, Ball e Gold (1992) e posteriormente aprofundada por Stephen J. Ball e outros pesquisadores, as políticas são entendidas como um processo contínuo e inter-relacionado entre diferentes contextos. Assim, não basta ver as políticas apenas como um documento oficial ou como uma decisão governamental, elas precisam ser entendidas como um processo vivo, permeado por tensões, negociações, resistências e reinterpretações.

Stromquist (1996), amplia o debate sobre políticas públicas ao estudar o gênero na educação, indicando que, devem ser vistas como ferramentas para promover mudanças sociais profundas, não apenas como respostas simbólicas ou superficiais a desigualdades já identificadas. Ainda, evidencia que políticas podem ter natureza e grau de transformação muito distintas, umas apenas criminalizam práticas discriminatórias (leis de coerção), outras

criam estruturas permanentes de apoio (leis de apoio) e outras investem em mudança cultural e formação (leis de construção) (Stromquist, 1996).

O termo políticas, no plural, é o ponto central na abordagem de Ball (2002), compreendendo-a como diversa e dinâmica e um campo que envolve diferentes contextos e atores, que estão em disputas, dado que, "os sujeitos envolvidos nesses processos não são meros 'implementadores' e, ao contrário, realizam processos de interpretação e de tradução que resultam em diferentes políticas dentro de um mesmo espaço" (Souza, 2018, p. 3).

O conceito arenas de disputa (Ball, 2002), deve-se ao fato de as políticas serem texto e discurso, em que, "[...] a política não é uma ou outra, mas ambas" (Ball, 2002, p. 20). Não sendo apenas documentos oficiais ou normas prontas a serem aplicadas, as políticas são, antes de tudo, um discurso, ou seja, um conjunto de ideias, intenções e justificativas que orientam o que deve ser feito. Esse discurso é construído por diferentes grupos sociais, partidos, governos, instituições e até mesmo profissionais da educação que apresentam interesses, discursos e projetos distintos.

Esses discursos muitas vezes são contraditórios ou conflitantes, mas coexistem no mesmo tempo e espaço, influenciando-se mutuamente, assim, a forma como as políticas foram pensadas não quer dizer que serão aplicadas, pois os atores envolvidos fazem suas próprias interpretações e traduções. A análise das políticas, portanto, deve investigar quais discursos circulam, quem os produz, quem os consome, quais efeitos geram e de que maneira são resistidos ou reconfigurados (Souza, 2018).

Os próprios textos legais também expressam disputas entre diferentes concepções de educação e de gestão. Um exemplo pode ser observado na meta 19 do PNE, ao estabelecer a efetivação da gestão democrática associada a critérios técnicos de mérito e desempenho (Brasul, 2014). Embora a gestão democrática esteja historicamente vinculada à participação, ao diálogo e à construção coletiva das decisões, a incorporação de critérios meritocráticos evidencia a presença da racionalidade gerencial no próprio texto da política.

Nas palavras de Laval (2004, p. 13), as reformas educacionais passam a orientar a escola para "objetivos de competitividade que prevalecem na economia globalizada", deslocando sua centralidade do valor social, cultural e político do saber. Dessa forma, a redação da meta 19 materializa uma arena de disputa entre projetos distintos de educação: de um lado, a gestão democrática, fundamentada na participação e na coletividade, de outro, uma racionalidade gerencial baseada no mérito, no desempenho e na responsabilização individual.

Assim, a abordagem do Ciclo de Políticas formulada por Bowe, Ball e Gold (1992), interpretado por Mainardes (2006) e Souza (2018), é um método de análise de políticas

educacionais que possibilita uma visão completa sobre como as políticas públicas, especialmente as educacionais, são criadas, reformuladas e vividas na prática. Para isso, o autor formulou contextos para analisar a trajetória das políticas: *contexto de influência*, *contexto de produção* e *contexto da prática*.

O *contexto de influência* representa onde as políticas se iniciam (Mainardes, 2006). Aqui, grupos de interesse (entes políticos, sociais e educacionais na produção dos PME) disputam o significado da educação e tentam direcionar a finalidade das políticas. Os conceitos ganham legitimidade e se materializam na forma de discurso, ou seja, "é aqui que os discursos políticos são construídos. É aqui que as partes interessadas lutam para influenciar a definição e os propósitos sociais da educação, o que é ser educado" (Bowe; Ball; Gold, 1992, p. 19-20).

Depois da disputa de ideias, os discursos são traduzidos em documentos oficiais e normativos, representando o *contexto de produção*, que é a materialização da política. Nas palavras de Souza (2018, p. 8), "esse contexto está intrinsecamente ligado ao anterior, e ambos são produzidos quase ao mesmo tempo, pois as diferentes disputas no campo da influência vão ser materializadas em textos da política".

Os textos políticos (as Leis dos PME) não são apenas documentos neutros, mas sim intervenções textuais que carregam sentidos, intenções, limites e possibilidades. Ao serem produzidos, esses textos representam as políticas porque traduzem em palavras e normas as disputas, negociações e consensos do processo político.

Os textos por não serem neutros nem totalmente coerentes, carregam contradições, concessões e a marca das disputas que lhes deram origem (Mainardes, 2006), assim, podem ser lidos e apropriados de formas diferentes, dependendo de quem os interpreta. Para isso, os autores Bowe, Ball e Gold (1992) utilizam dois conceitos, *readerly* (texto legível, fechado) e *writerly* (texto escrevível, aberto).

O termo *readerly* refere-se a documentos normativos, prescritivos, que deixam pouca margem para interpretação. Por exemplo, uma lei ou portaria que regulamenta uma avaliação externa em larga escala, definindo objetivos, público-alvo, forma de aplicação, disciplinas avaliadas etc. (Souza, 2018). Nesse caso, o texto deve ser cumprido como está, pois seu conteúdo é explícito e direto. Já o termo *writerly* refere-se a textos que permitem múltiplas interpretações, convidando o leitor a ser co-autor na produção de significados. Por exemplo, relatórios ou análises posteriores de uma avaliação externa, nos quais os resultados são interpretados e discutidos (Souza, 2018). Aqui, professores, gestores e pesquisadores podem atribuir novos sentidos ao documento, reinterpretando-o de acordo com seus contextos.

No contexto da *produção de textos*, tais documentos oficiais são construídos com uma linguagem voltada ao público em geral, buscando legitimar a política e dar-lhe caráter de oficialidade. Contudo, apesar de apresentarem-se como prescrições, eles não são plenamente coerentes nem definitivos, podem ser ambíguos, contraditórios e abertos a diferentes interpretações.

> Ao passo que o contexto de influência está freqüentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política (Mainardes, 2006, p. 52).

Assim, esses textos funcionam como padrões de orientação e análise da execução das políticas educacionais, mas também evidenciam as limitações materiais (como falta de recursos ou de condições para implementação) e as possibilidades de transformação. As respostas dadas por professores, gestores, estudantes e demais atores a esses textos são sempre práticas concretas, com consequências reais no cotidiano escolar e social.

A diversidade de aplicações do texto caracteriza o *contexto da prática* (a escola e seus sujeitos aceitam, aceitam parcialmente ou rejeitam os PME), que são as consequências reais do texto político gerada pelas leituras e interpretações que um grupo faz. As consequências dos documentos são vividas dentro do contexto da prática. É o espaço em que a política ganha vida real — nas escolas, nos sistemas de ensino, nos cotidianos de professores, gestores e alunos (Mainardes, 2006).

A política educacional, mesmo quando expressa em textos legais e normativos, não se aplica de forma rígida ou automática na realidade escolar. Conforme Mainardes (2006, p. 53), "esta abordagem, portanto, assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas". Nas práticas cotidianas, tais textos sofrem interpretações, ressignificações e até resistências por parte dos profissionais da educação (professores, gestores, coordenadores).

> Em outras palavras, contrariando a visão que postula a seqüência linear na formulação de uma política pública, começamos a apreender que, pelo fato de vários atores estarem implicados no processo — de políticos a burocratas a equipes escolares — essas pessoas inserem certas modificações nas políticas públicas, alterações que têm origem em sua interpretação sobre as políticas públicas em si e na extensão de sua concordância em relação a elas (Stromquist, 1995, p. 28).

Isso acontece porque o contexto da prática (a escola, as salas de aula, os espaços de gestão) é dinâmico, marcado por necessidades, desafios e interesses próprios. Assim, os educadores não apenas "aplicam" a política, mas a reinterpretam e recriam, atribuindo novos significados que podem estar distantes do texto original, "nesse ponto, todos os atores envolvidos 'no fazer da política', no 'colocá-las em práticas', podem efetivar as suas interpretações (rejeitando, anulando, aceitando parcialmente, etc.)" (Souza, 2018, p. 9). Esse movimento evidencia que eles têm capacidade de interferir no processo de implementação, adaptando-o às realidades locais.

Nesses espaços de debates, reflexões e decisões, as políticas passam a ser alargadas, "são intervenções textuais, mas também carregam consigo restrições e possibilidades materiais. As respostas a esses textos têm consequências reais" (Bowe; Ball; Gold, 1992, p. 21) nas práticas pedagógicas e modelo de gestão adotado, que melhor respondem às demandas concretas da escola. Com isso, surgem mudanças significativas, tanto na política em si (que ganha novos contornos) quanto no próprio contexto educacional, tornando-a mais próxima das necessidades reais da comunidade escolar.

Ao chamarem esses contextos de "arenas", os autores reforçam a ideia de que cada espaço (governo, parlamento, escola, conselhos, movimentos sociais etc.) é marcado por disputas, embates e negociações entre diferentes grupos de interesse. Ou seja, a política não nasce pronta e acabada em um único lugar, mas é construída em meio a tensões, resistências e reinterpretações em todos os níveis.

> [...] os praticantes não confrontam os textos de políticas como leitores ingênuos, eles vêm com histórias, com experiência, com valores e propósitos próprios, eles têm interesses no significado da política. As políticas serão interpretadas de forma diferente, à medida que as histórias, experiências, valores, propósitos e interesses que compõem as diferentes arenas (Bowe; Ball; Gold, 1992, p. 22-23, tradução da autora).

Bowe, Ball e Gold (1992) destacam que o Ciclo de Políticas não deve ser visto como um processo linear ou rígido, em que uma etapa sucede a outra de forma hierárquica (primeiro se formula, depois se implementa e, por fim, se avalia). Pelo contrário, eles defendem que esse ciclo é contínuo e dinâmico, no qual os diferentes contextos (influência, produção e prática) estão interligados e se retroalimentam.

Dessa forma, ao compreendermos as políticas educacionais como processos dinâmicos, plurais e disputados (Ball, 2002), torna-se evidente que elas não apenas orientam a organização da educação, mas também se constituem como instrumentos centrais para a

efetivação da gestão democrática. Isso porque a gestão democrática não se realiza apenas pela existência de dispositivos legais ou diretrizes normativas, mas sobretudo na forma como os sujeitos que compõem o cotidiano escolar interpretam, se apropriam e ressignificam essas políticas, como aponta Mainardes (2006).

Saviani (2008) reforça que a gestão democrática, enquanto princípio constitucional, exige práticas efetivas de participação e corresponsabilidade, que não se reduzem a mecanismos formais de consulta, mas implicam na partilha do poder decisório e na valorização do saber coletivo. Assim, as políticas, ao serem construídas e vivenciadas nos diferentes contextos, conforme o modelo do Ciclo de Políticas (Bowe; Ball; Gold, 1992), tornam-se expressões das disputas ideológicas e interesses em jogo, mas também oportunidades de avanço democrático quando apropriadas de forma crítica pelos sujeitos da escola.

Com base em Lima (2011, p. 11), a educação tem sido sujeita constantemente a "lógicas de ação de tipo empresarial, as quais promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência". O autor denomina cânone gerencialista este modelo que enfatiza eficiência, resultados mensuráveis, avaliação e performatividade, em detrimento de uma visão democrática, social e humanista da educação (Lima, 2011).

Nesse processo, o papel do Estado se reconfigura. Mantém centralidade, mas atua cada vez mais por meio de programas, contratos e as chamadas parcerias público-privadas, o que fragiliza a gestão democrática escolar e intensifica o controle sobre professores, exigindo uma análise crítica de seus efeitos no campo educacional. O monitoramento e avaliação, pode explicitar essa formulação de políticas, possibilitando identificar seus avanços e desafios no contexto de atuação das políticas, expressas nos documentos dos PME, da AMAU.

Portanto, assegurar a gestão democrática por meio das políticas educacionais exige reconhecer que sua efetivação está intimamente ligada aos processos históricos, às disputas por sentidos e às condições materiais concretas de implementação. Com isso, torna-se necessário compreender a trajetória histórico-legal do conceito de democracia no Brasil, tema que será abordado no subcapítulo seguinte, como forma de situar os fundamentos e os desafios que permeiam a consolidação de uma educação pública, participativa e verdadeiramente democrática.

2.2 TRAJETÓRIA HISTÓRICO-LEGAL DO CONCEITO DE DEMOCRACIA ESCOLAR NO BRASIL

O termo democracia tem origem na Grécia Antiga, sendo etimologicamente composto pelas palavras *demos* (povo) e *kratos* (poder), o que remete à noção de "governo do povo". Embora os gregos tenham criado os fundamentos da participação política e da cidadania, essa participação era restrita a um grupo privilegiado de homens considerados cidadãos, excluindo mulheres, escravizados e estrangeiros, o que já indica as tensões históricas entre o ideal democrático e sua aplicação concreta.

Nos dicionários contemporâneos, democracia costuma ser definida como o "regime de governo cuja origem do poder vem do povo". No entanto, essa concepção formal é expandida por diversos pensadores e educadores. Entre eles, destaca-se Anísio Teixeira, que, ao apresentar a tradução brasileira de *Democracia e Educação*, de Dewey (1959, p. 9), argumenta que a democracia vai além de uma mera estrutura de governo.

Não sendo apenas uma estrutura política, a democracia é uma forma de vida, marcada pela participação dos indivíduos nas decisões e nas atividades sociais. Segundo Dewey (1978, p. 93), a democracia é "primordialmente uma forma de vida associada, de experiência conjunta e mutuamente comunicada", enfatizando a importância de uma interação contínua entre os cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e participativa.

Entretanto, a realização plena da democracia é constantemente barrada pelas divisões entre as classes sociais. O trabalho e o lazer não constituem práticas integradoras, mas antagônicas, pois são distribuídas de maneira desigual entre os indivíduos. De um lado, temos os trabalhadores que, muitas vezes, se veem forçados a ocupar posições subalternas, com poucas oportunidades para influir nas decisões sociais e políticas; de outro, temos os privilegiados que usufruem dos frutos do trabalho alheio, sem a necessidade de se envolver diretamente nas questões sociais, políticas ou econômicas (Dewey, 1959 *apud* Schmidt, 2009).

Uma sociedade democrática ideal deve ser composta por cidadãos ativos e participativos, onde as desigualdades estruturais, especialmente entre as classes sociais, são superadas, ou seja, "uma sociedade é democrática na proporção em que prepara todos os seus membros para com igualdade aquinhoarem de seus benefícios e em que assegura o maleável reajustamento de suas instituições por meio da interação das diversas formas da vida associada" (Dewey, 1959, p. 106). Em outras palavras, para que haja uma democracia efetiva, é necessário que todos os membros da sociedade, independentemente de sua classe social,

possam participar de maneira igualitária dos processos decisórios e das práticas cotidianas que definem a vida em comunidade.

Com base em Dewey (1959), a única saída para enfrentar as desigualdades sociais e as divisões estruturais da sociedade é por meio da educação, que desempenha um papel transformador e libertador. A escola, enquanto processo contínuo de reconstrução e reorganização da experiência, tanto individual quanto social, deve ser entendida como um espaço dinâmico onde se aprende fazendo, com intencionalidade e associação. Nesse sentido, a escola não é apenas um local de transmissão de conhecimento, mas um ambiente em que se desenvolvem as habilidades de participação democrática e cidadania (Dewey, 1978 *apud* Schmidt, 2009).

A educação democrática só se concretiza quando há uma reconstrução contínua dos hábitos e das instituições sociais, acompanhada de amplos estímulos que resultam da distribuição equitativa dos interesses e benefícios. Como Dewey coloca (1959, p. 31), "educação não é preparação, nem conformidade. Educação é vida, e viver é desenvolver-se, é crescer. Vida e crescimento não estão subordinados a nenhuma outra finalidade, salvo mais vida e mais crescimento".

O autor defendia um ensino voltado para a solução de problemas, ou seja, o aprender fazendo (Schmidt, 2009), um método que se baseia na interação direta com o mundo e na busca ativa por respostas para questões práticas da vida. A educação, portanto, não é apenas preparação para a vida adulta, mas sim um processo contínuo de desenvolvimento que deve ocorrer dentro de uma sociedade democrática, caracterizada por maior reciprocidade, interesse e cooperação entre seus membros e grupos sociais.

A ampliação conceitual da democracia, que ultrapassa a ideia de um simples regime político para se consolidar como um modo de vida participativo e inclusivo, é essencial para entender sua aplicação no contexto brasileiro. Nesse cenário, a democracia se reflete de maneira direta nos documentos legais e normativos que regulam o sistema educacional do país. A CF de 1988 (Brasil, 1988), em seu art. 206, inciso VI, estabelece a gestão democrática do ensino público como um dos princípios fundamentais para a organização do ensino no Brasil, assegurando que a educação se torne um espaço de participação ativa, não apenas dos educadores, mas também dos estudantes e das comunidades.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/1996, reforça esse compromisso ao reafirmar, no art. 3º, inciso VIII, a gestão democrática como princípio orientador do ensino. A LDB não se limita a reconhecer esse princípio, mas também detalha, nos Art. 14 e 15, as formas de gestão democrática nos sistemas de ensino, assegurando a

participação ativa dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico, além de garantir a participação das comunidades escolar e local por meio dos conselhos escolares. Essas disposições visam criar um ambiente de deliberação coletiva, onde os envolvidos na educação, desde professores e alunos até familiares e membros da comunidade, possam contribuir para a construção de uma educação mais democrática e inclusiva.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (Resolução CNE/CEB nº 4/2010), por sua vez, reafirmam o papel central da gestão democrática na organização do trabalho pedagógico. Elas propõem uma articulação entre a construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e a gestão democrática, enfatizando a importância da participação dos diferentes sujeitos da comunidade escolar na definição das diretrizes educacionais. Essa abordagem busca não apenas garantir que a educação seja de qualidade, mas também que ela seja significativa e representativa das necessidades e interesses da comunidade escolar como um todo.

Por fim, a Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE, também coloca a gestão democrática como eixo central de suas metas e estratégias. Especificamente, a Meta 19, com suas estratégias 19.1 a 19.3, trata da garantia da eleição direta para diretores e diretoras de escolas, além de assegurar a participação da comunidade escolar na formulação e avaliação dos projetos pedagógicos. Essas estratégias visam fortalecer os conselhos escolares e outras instâncias participativas, criando mecanismos para que todos os agentes da educação, especialmente as famílias e a comunidade local, possam ser co-responsáveis pela gestão e pelos rumos do processo educacional.

Esses marcos legais ilustram a busca do Brasil por uma educação orientada pelos princípios democráticos, reconhecendo que a efetivação da gestão democrática exige a atuação articulada entre Estado e sociedade. Cabe ao poder público instituir mecanismos que garantam a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nos processos de planejamento, decisão, monitoramento e avaliação das políticas educacionais, sendo que, a materialização da gestão democrática ocorrerá através do planejamento educacional, um instrumento de aplicação dessas políticas democráticas, especialmente por meio da criação do PNE e dos PME, ao tratar das estratégias e ferramentas práticas necessárias para garantir a efetividade dessa democracia no cotidiano escolar.

Assim, a educação se torna um espaço de exercício da cidadania, no qual as práticas pedagógicas e as decisões administrativas devem ser compartilhadas de maneira equitativa, com vistas à formação de sujeitos críticos, autônomos e capazes de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

2.3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O planejamento educacional é o elo entre o ideal democrático e a prática, pois permite transformar intenções em ações sistematizadas. Para Bordignon (2009, p. 89), "o planejamento é inerente a toda atividade humana, seja individual ou coletiva, e essencial à gestão pública para a promoção da melhoria da qualidade de vida". Assim, o ato de planejar envolve a reflexão ampla da realidade a fim de organizar ações, recursos e garantir a continuidade e coerência das políticas.

Ele pode ser compreendido em diferentes níveis, desde aquele relacionado às políticas públicas e à organização dos sistemas de ensino até o planejamento institucional das escolas, como o PPP, e o planejamento desenvolvido pelos professores em sua prática pedagógica. Embora essas dimensões sejam complementares, esta pesquisa concentra-se no planejamento educacional em sua dimensão macro, relacionado à formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais, materializadas, especialmente, no PNE e nos PME.

A temática planejamento educacional no Brasil remete ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). O documento foi formulado por um movimento social liderado por intelectuais, devido ao pedido de Vargas na IV Conferência Nacional de Educação (1931). Em suas linhas gerais denunciou a fragmentação do sistema escolar, defendeu a educação como direito de todos e iniciou o debate sobre um planejamento educacional nacional integrado.

A CF de 1988 (Brasil, 1988) incorporou parte dos ideais do manifesto. O documento reconhece no seu Art. 6° a educação como primeiro direito social. No Art. 205° a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (Brasil, 1988) e, no Art. 214°, estabelece a necessidade de um PNE:

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (Brasil, 1988, p. 24).

Em 1990, ocorreu a Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, na Tailândia. O evento reuniu diversos países com o objetivo de promover o acesso

universal à educação e combater o analfabetismo. Em decorrência deste evento lançou-se em 1993 o Plano Decenal de Educação para Todos, considerado uma forma de organizar a educação brasileira. Entretanto, o plano não foi implementado devido a falta de repasse de recursos (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012).

O Plano Decenal de Educação para Todos representou um marco no planejamento educacional brasileiro, influenciando a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Brasil, 1996), que no Art. 9º, inciso I, confere à União a responsabilidade de "elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" (Brasil, 1996).

Após intensos debates e negociações ocorreu a promulgação da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001), que transmitiu o primeiro PNE, com vigência de 2001 a 2010. Após quatro anos de complexa e disputada tramitação no Congresso Nacional, o segundo PNE foi aprovado em 2014, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014).

Essa retrospectiva histórica da atuação do planejamento educacional no Brasil, expressa em documentos normativos e legais, evidencia que, apesar de sua relevância estratégica, sua efetivação tem sido marcada por entraves políticos, financeiros e administrativos (Dourado; Junior; Furtado, 2016). Planejar, no entanto, é condição indispensável para transformar diretrizes e metas em ações concretas, assegurando continuidade, coerência e compromisso com o direito à educação.

Planejar um plano de educação requer responder de forma articulada e orientada às seguintes perguntas: Onde estamos? O que queremos? O que fazer? (Bordignon, 2009). O plano é um instrumento de programação das ações, que primeiramente realiza a análise ampla do contexto, estabelece objetivos à serem seguidos e delimita ações para alcançá-los.

> Essa caminhada é traduzida em políticas, diretrizes, objetivos e metas. As políticas e diretrizes, fundadas na missão institucional e nos referenciais conceituais indicam o caminho a seguir, são orientadoras do curso da ação. Os objetivos e metas são os passos, as etapas do caminhar rumo ao horizonte desejado (Bordignon, 2009, p. 93).

Todo ato de planejar engloba objetivos e ações para alcançá-los, pois “objetivos sem ações constituem mero discurso diletante e ações sem objetivos se convertem em rotinas desprovidas de significado” (Bordignon, 2009, p. 90). Conforme o mesmo autor (Bordignon, 2009), os objetivos e metas tem dois caráteres: finalístico e estratégico. O caráter finalístico refere-se ao resultado último da educação, ou seja, ao que se deseja alcançar no processo educativo, tendo como foco principal o educando. Já o caráter estratégico representa as

condições necessárias para atingir aquele fim, como a gestão do sistema, a formação docente ou a melhoria da infraestrutura.

Para que o planejamento seja efetivo, é imprescindível a participação de professores, gestores, estudantes e comunidade, pois somente a leitura coletiva e contextualizada da realidade permite identificar prioridades, monitorar avanços, avaliar resultados e corrigir rotas. Nesse sentido, a democracia fortalece a educação pública por meio da participação social, compreendida como "um dos elementos centrais na consolidação de sociedades mais democráticas" (Scaff, 2022, p. 23).

Assim, o PNE, o qual desdobra-se nos PME materializam, no campo normativo e operacional, essa concepção de planejamento democrático, funcionando como instrumentos de aplicação e integração das políticas educacionais. É sobre eles que nos debruçaremos a seguir.

2.3.1 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

Um plano de educação estabelece diretrizes, objetivos, metas e estratégias para um período definido de tempo, em que sua elaboração "pressupõe algumas razões e demandas que o exijam. Isso significa que deve ser constatada a existência de determinado problema para, então, buscar soluções para ele, formular uma política e um plano de implementação" (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012 p. 175). Para que se torne um problema governamental é necessário percepção coletiva, assim o documento serve como um guia para ações e políticas públicas à longo prazo, voltadas à educação, independente do governo em vigor.

Conforme exigido pela CF de 1988 (Art. 214) e pela LDB nº 9.394/1996 (Art. 87, §19), o primeiro plano decenal de educação no Brasil foi aprovado pelo Congresso Nacional através da Lei n° 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001). No ano de 1997 ocorreu a formulação de duas propostas de plano: uma desenvolvida por entidades e movimentos da sociedade civil, Projeto de Lei n° 4.155/98 (Brasil, 1998) e outra elaborada pelo Ministério da Educação (MEC), expressa por meio do Projeto de Lei n° 4.173/98 (Brasil, 1998).

As duas propostas de plano evidenciaram conflitos de interesses, os quais embasaram-se na identificação dos problemas e necessidades educacionais e, o valor a ser destinado à execução do plano. O MEC sugeriu a aplicação de 5,5% do PIB e a sociedade, 10%. Por fim, acordou-se 7% do valor, este que foi vetado posteriormente pelo presidente da República (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012).

Muitas metas previstas não foram alcançadas devido a falta de recursos postas pelo veto (Dourado, 2010; Scaff, 2022). O Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou, por meio da Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009, um documento avaliativo sobre a implementação do PNE 2001-2010, destacando "dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de Educação; Descontinuidade na coleta de informações pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e secretarias do MEC; [...] Ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE" (PORTARIA CNE/CP Nº 10, 2009, p. 6).

O documento instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001), organizou-se a partir de 10 (dez) diretrizes gerais, que orientavam a política educacional brasileira em aspectos como universalização do acesso, melhoria da qualidade do ensino e fortalecimento da gestão democrática. A partir dessas diretrizes, foram definidas 295 (duzentos e noventa e cinco) metas, distribuídas em capítulos que abrangiam todos os níveis e modalidades da educação, incluindo Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, além da formação e valorização dos profissionais da educação e do financiamento e gestão do ensino.

Em 2010 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE) em Brasília, com o tema central: "Construindo um sistema nacional articulado de educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação". Uma das funções desse evento foi a mobilização da sociedade civil sobre o campo educacional para a elaboração do PNE 2010-2020. Segundo Dourado, Júnior e Furtado (2016, p. 450), "as conferências de educação realizadas nos últimos anos se mostraram eficazes para a aproximação da sociedade na proposição, avaliação e defesa de planejamento orgânico para as políticas educacionais". Assim, a edição do evento em 2014 teve como temática: "O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração" também mobilizando debates sobre temáticas que influenciavam a construção do PNE para a próxima década.

Havia uma expectativa de que o Documento Final da CONAE (2010) fosse transformado diretamente em um Projeto de Lei para o novo PNE. No entanto, essa expectativa não se concretizou. Em vez disso, o Governo Federal apresentou o Projeto de Lei n.º 8.035/2010, um projeto que não incorporava integralmente as propostas discutidas e construídas no âmbito da CONAE, gerando frustração por parte da sociedade, pois o projeto

oficial apresentado ao Congresso não refletia plenamente os debates e anseios da sociedade expressos nas conferências (Menezes; Souza, 2018).

O referido Projeto de Lei foi submetido à votação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CEC) apenas um ano e meio após sua apresentação. Foi aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014). O novo documento foi formulado com o intuito de qualificar o documento anterior (Dourado; Júnior; Furtado, 2016), apresentando uma estrutura mais enxuta e objetiva, desdobrando-se em diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis, etapas e modalidades da educação para uma década.

Com base em Bordignon (2009), os termos diretrizes e metas têm funções e conceitos diferentes, não devendo ser compreendidos como sinônimos: as diretrizes "traduzem as políticas em normas, procedimentos, critérios e processos da ação institucional" (Bordignon, 2009, p. 94), ou seja, transformam as políticas em orientações práticas, detalhando como seguir o caminho definido; já as metas servem para organizar o caminho e avaliar avanços com caráter mensurável (quantitativo e/ou qualitativo).

Além de diretrizes e metas, o plano elenca estratégias, as quais detalham o "como fazer", ou seja, os caminhos, mecanismos e medidas práticas que orientam a atuação dos entes federados. Dessa forma, as estratégias funcionam como instrumentos de orientação e execução, garantindo que as metas do PNE deixem de ser apenas intenções e se transformem em ações concretas e articuladas.

O PNE (2014-2024) é composto por 10 (dez) diretrizes, 20 (vinte) metas e 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estratégias. Para facilitar a compreensão, as metas foram organizadas em grupos temáticos, de acordo com o foco principal de cada uma, evidenciando que as metas não estão isoladas, mas estruturadas de forma que refletem dimensões centrais da política educacional, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Divisão das metas em grupos temáticos

GRUPO	METAS	SÍNTESE DAS METAS
Educação Básica: acesso, permanência e qualidade	1 a 7	Tratam do direito de acesso e qualidade da educação básica.
Juventude, adultos e equidade social	8 a 10	Focam na equidade e na EJA.
Educação profissional e superior	11 a 14	Dizem respeito à formação profissional, ensino superior e pós-graduação.

Valorização e formação dos profissionais da educação	15 a 18	Estão voltadas à valorização e qualificação dos professores.
Gestão democrática e financiamento da educação	19 e 20	Abordam a sustentação estrutural: gestão democrática e financiamento.

Fonte: elaborado pela autora (2025) a partir do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014).

Acerca da temática desta pesquisa, a diretriz VI aborda sobre a "promoção do princípio da gestão democrática da educação pública" (Brasil, 2014), a meta dezenove propõem "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), desdobrando-se em oito estratégias. A associação entre gestão democrática e critérios de mérito e desempenho evidencia a coexistência, no próprio texto da política, de concepções distintas de gestão.

No presente estudo, opta-se por aprofundar a análise das estratégias 19.1, que trata da nomeação de diretores/as, e 19.8, referente à formação de gestores. A escolha por destacar essas duas estratégias justifica-se pelo fato de ambas se relacionarem de maneira direta com a temática desta pesquisa, uma vez que envolvem dimensões centrais do processo de gestão escolar: de um lado, a forma de acesso ao cargo de direção, que impacta na democratização e na qualidade da gestão; de outro, a formação continuada dos gestores, entendida como condição essencial para o desenvolvimento de competências técnicas, pedagógicas e políticas necessárias à condução da escola em consonância com os princípios do PNE.

> 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
> 19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (Brasil, 2014).

Encerrado o ciclo de vigência do PNE (2014–2024), cuja implementação foi excepcionalmente estendida até 2025, o Brasil inaugurou um novo ciclo de planejamento educacional com a aprovação do PNE (2026–2036), por meio da Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026 (Brasil, 2026). A aprovação do novo plano reafirma a importância do planejamento

decenal como política de Estado e evidencia a necessidade de continuidade das ações de monitoramento e avaliação, de modo a assegurar que as políticas educacionais sejam permanentemente acompanhadas, revisadas e aperfeiçoadas em consonância com as demandas da sociedade.

Acerca dos dois documentos anteriormente publicados, o primeiro PNE (2001-2011) aborda o planejamento educacional como figura central. Já o PNE seguinte (2014-2024) avançou ainda mais na concepção do planejamento educacional da política, incorporando novos elementos para facilitar a execução do plano, como o monitoramento e a avaliação, além de incluir novos atores sociais para desempenhar essa função.

O atual documento alterou a categoria "acompanhamento e avaliação" por "monitoramento e avaliação", não destinando uma seção específica ao assunto. No corpo da lei, o Art. 5° afirma que a "execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas" (Brasil, 2014), indicando as instâncias responsáveis (MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; CNE; e, ainda, o Fórum Nacional de Educação (FNE) e as suas atribuições.

O PNE (2001-2010) não fixou prazo para a elaboração dos planos subnacionais, possibilitando que fossem aprovados durante o período de vigência deste PNE, ocasionando na não elaboração de alguns documentos (Menezes; Souza, 2018). Já o novo PNE (2014-2024), no seu Art. 8° estabelece que os entes federativos infranacionais deveriam "elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei", em atenção às diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PNE 2014- 2024, "no prazo de 1(um) ano, contado da publicação desta Lei" (Brasil, 2014).

Nesta perspectiva, o plano se torna uma estratégia articuladora para alcançar objetivos e metas educacionais, integrando diferentes níveis e modalidades de ensino, além de estabelecer a obrigatoriedade de estados e municípios elaborarem seus próprios planos decenais de educação, alinhados às diretrizes nacionais, visando cooperação federativa e melhoria da qualidade educacional.

Conforme Bordignon (2009, p. 21), "o PNE é situado como elemento articulador dos objetivos e metas nacionais e próprias de cada sistema, definidas nos respectivos planos estaduais e municipais", um instrumento político e estratégico que propõe a reorganização da educação brasileira ao longo de uma década. Para isso, ele aponta encaminhamentos (ações e políticas públicas) essenciais para transformar e estruturar a educação nacional.

O PNE pode ser compreendido de forma mais rica quando analisado à luz do Ciclo de Políticas de Ball (1992) e colaboradores. No *contexto de influência*, o PNE nasce em meio a disputas entre diferentes grupos sociais, partidos, entidades acadêmicas e organismos internacionais, que tentam definir os sentidos da qualidade e do financiamento da educação. No *contexto de produção de texto*, essas disputas se materializam em um texto oficial, construído entre Executivo, Legislativo e sociedade civil, resultando em um documento com metas e estratégias que carregam ambiguidades políticas. Já no *contexto da prática*, é reinterpretado e traduzido em planos estaduais e municipais, nos quais gestores, professores e conselhos de educação ressignificam suas metas diante de condições locais e materiais concretas.

Embora seja um documento normativo nacional, ganha múltiplos sentidos e efeitos conforme transita entre os contextos, revelando sua natureza dinâmica, plural e disputada. Este mapa estratégico que busca orientar o desenvolvimento de uma educação pública com mais equidade, participação social, qualidade e financiamento adequado, desdobra-se conforme a realidade de cada contexto territorial, nos casos dos municípios, conhecido como Planos Municipais de Educação (PME), a fim de transformar e estruturar a educação local.

2.3.2 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME)

O PNE (2014-2024) consolidou-se como um instrumento de planejamento educacional voltado à articulação das políticas públicas entre os diferentes entes federativos. Em consonância com o regime de colaboração previsto na CF (Brasil, 1988), o Art. 8º estabeleceu propostas para que as instâncias subnacionais, Distrito Federal, Estados e Municípios, se engajassem na elaboração ou adequação de seus planos de educação, alinhando-os às diretrizes, metas e estratégias condicionais no Plano, no período de um ano após a sua publicação (Brasil, 2014).

A construção dos PME em cada contexto territorial representa no todo o projeto de educação do município, sendo que, “a elaboração do plano deve constituir-se em processo de formação, de aprendizagem sobre a realidade educacional do município, da concepção de educação inspiradora da ação, dos objetivos da ação e da própria razão de ser e de agir de cada participante” (Bordignon, 2009, p. 96). Alinhado ao PNE, visa a cooperação federativa e melhoria da qualidade educacional, tornando-se a materialização do planejamento democrático, com interdependência entre as esferas subnacionais.

Nesse sentido, os PME cumprem a função de traduzir as metas nacionais para a escala local, adequando-as às condições concretas de cada município. Se o PNE aponta as diretrizes gerais e metas nacionais a serem alcançadas em um período decenal, cabe ao PME identificar de que forma esses objetivos podem ser incorporados à realidade municipal, respeitando suas especificidades sociais, culturais, geográficas e econômicas. Assim, as metas ganham contornos mais concretos, ao serem desdobradas em estratégias que dialogam com a capacidade administrativa e os desafios de cada município.

O PME atua como elo entre a política educacional de Estado e as práticas locais com a mesma duração de dez anos, articulando as orientações nacionais com o protagonismo dos atores municipais. Ao incorporar diagnósticos, análises e proposições construídas coletivamente, o plano se transforma em um instrumento estratégico que não apenas orienta a ação do poder público, mas também garante a participação social e a corresponsabilidade da comunidade escolar na efetivação do direito à educação.

Dessa forma, uma das demandas centrais da CONAE 2010 foi a defesa de uma atuação mais efetiva do Ministério da Educação na coordenação do processo de institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), proposta incorporada ao Art. 13 da Lei nº 13.005/2014, que previa sua instituição no prazo de dois anos após a publicação do PNE. Com o objetivo de impulsionar esse processo, o Ministério da Educação criou a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), responsável por promover estudos, produzir documentos orientadores e prestar apoio técnico aos estados e municípios na elaboração e adequação de seus PME.

Embora o prazo estabelecido pelo PNE não tenha sido cumprido, o processo de institucionalização do SNE avançou ao longo dos anos seguintes. Após ampla tramitação legislativa, o Projeto de Lei Complementar nº 235/2019 foi aprovado e deu origem à Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025 (Brasil, 2025), que instituiu o SNE e estabeleceu normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a elaboração e implementação de políticas, programas e ações educacionais em regime de colaboração.

A aprovação do SNE representa um importante avanço na consolidação do regime de colaboração previsto na CF (Brasil, 1988) e reafirmado pelo PNE. Entretanto, sua aprovação após o término da vigência do PNE 2014–2024 evidencia o descompasso entre os prazos estabelecidos pelas políticas educacionais e sua efetiva implementação, aspecto que reforça a importância do monitoramento e da avaliação contínuos das políticas públicas para assegurar sua institucionalização e continuidade.

Para que este movimento ocorresse de maneira organizada e coerente com as diretrizes do PNE, foi criada uma Rede de Apoio Técnico Nacional, com suporte financeiro e assessores para atuar com as equipes locais de elaboração ou adequação dos planos. Todos os estados, o Distrito Federal e os municípios foram convidados pelos avaliadores educacionais a aderirem ao assessoramento técnico oferecido por meio da Sase. Ou seja, o apoio estava disponível, mas a adesão era voluntária, respeitando a autonomia política e administrativa garantida pela Constituição a cada ente federado.

Ademais, documentos orientadores foram elaborados por profissionais da educação do país que trabalham com a temática, como: a) Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação (Brasil, 2014), reforça a importância de integrar e articular os planos locais ao nacional, reforçando o pacto federativo; b) Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014), apresenta as 20 metas do PNE 2014-2024, com seus objetivos principais, indicadores e estratégias, a fim de informar e divulgar o documento; c) O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações (Brasil, 2014), instrumento técnico que orienta os municípios na elaboração e adequação dos seus PME.

Com o objetivo de garantir transparência e informação à sociedade, foi criado o portal Elaboração e adequação dos Planos Subnacionais de Educação[2], onde são atualizadas as informações sobre o andamento da construção dos planos em cada estado e município. Os dados inseridos pelas equipes técnicas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) alimentam o portal, que gera mapas interativos com as etapas de elaboração dos planos, possibilitando o acompanhamento público e institucional do progresso dos planos em todo o país.

O site não apresenta um percentual das etapas em que se encontram os planos. Nascimento (2023, p. 22), em seu estudo, conclui que, "para um país com extensões geográficas tão extensas, a determinação resultou na quase universalização dos Planos Estaduais de Educação (PEEs) – representando 96,15% – e dos Planos Municipais de Educação (PMEs), com 99,96%".

Para a elaboração ou adequação do documento, o caput 2º do Art. 8º da Lei n. 13.005/2014 estabelece que "serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil" (Brasil, 2014). Essa exigência legal reforça que

[2] Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 15 ago. 2025.

o planejamento educacional não pode ser concebido como um ato isolado da gestão pública, mas sim como uma construção coletiva, na qual diferentes atores compartilham suas percepções, experiências e expectativas. Afinal, cada agente envolvido tem condições de oferecer um olhar singular sobre as potencialidades e fragilidades do contexto educacional local, contemplando aspectos pedagógicos, estruturais, sociais, culturais e políticos.

Esse princípio dialoga diretamente com a perspectiva democrática defendida por Scaff (2022, p. 23), ao afirmar que "a participação social é um dos elementos centrais na consolidação de sociedades mais democráticas". Nesse sentido, a participação no planejamento educacional não se limita a um requisito formal, mas constitui um instrumento de fortalecimento da democracia participativa, ampliando o controle social sobre as políticas públicas e garantindo maior legitimidade às decisões.

Os avanços e retrocessos na elaboração ou adequação dos PME no Brasil, incluindo a participação social em todas as suas etapas por meio de conferências, audiências públicas e conselhos de educação, levam à reflexão sobre a relevância do monitoramento e da avaliação como instrumentos fundamentais do planejamento educacional para o cumprimento das metas, conforme pontua Scaff (2022, p. 19),

> O PNE (2014-2024) definiu a obrigatoriedade de que os demais entes federativos brasileiros elaborem ou reformulem seus planos estaduais e/ou municipais, em alinhamento ao plano nacional, de forma participativa e democrática, seguidos de permanente monitoramento e avaliação, processos que devem ser organizados a partir da mesma metodologia.

Não basta saber se o PME foi bem planejado ou se as ações foram realizadas. É fundamental investigar os resultados e impactos social e educacional das ações realizadas, o que realmente mudou ou melhorou na educação local a partir da sua implementação. E mais do que apenas cumprir metas, a ideia é avaliar se houve transformações reais no sistema de ensino a partir das metas e estratégias que o documento propõe (Bonamino *et al.*, 2006).

Assim, ao compreender os PME como parte de um projeto educacional democrático e inclusivo, abre-se espaço para a reflexão seguinte: como assegurar que o planejamento se converta em resultados concretos? Essa resposta exige a adoção de processos sistemáticos de monitoramento e avaliação, entendidos não apenas como mecanismos de controle técnico, mas como práticas de gestão que fortalecem a transparência, a participação social e a qualidade da educação. É nesse horizonte que se insere o próximo capítulo, dedicado a discutir os princípios de monitoramento e avaliação como instrumentos indispensáveis para

consolidar as políticas públicas educacionais e compreender o contexto escolar como espaço para a sua efetivação.

3 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E A ESCOLA COMO ESPAÇO DE EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A efetivação de uma política pública não ocorre de forma linear ou automática, ao contrário, exige processos contínuos de monitoramento e avaliação que assegurem os seus princípios e objetivos. No campo das políticas educacionais como o PNE e os PME, que preconizam a qualidade social da educação, a equidade, a gestão democrática e a participação social, torna-se fundamental acompanhar, analisar criticamente, intervir e redirecionar as ações implementadas. Com base nessa compreensão, além de abarcar sobre o monitoramento e a avaliação, este capítulo também se propõe a refletir sobre o papel da escola como espaço estratégico na formação humana, no exercício da autonomia, da participação, da democracia e na efetivação das políticas públicas educacionais.

3.1 PRINCÍPIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Historicamente, na educação, a prática avaliativa esteve fortemente associada à verificação da aprendizagem dos estudantes. Entretanto, ao longo das últimas décadas, esse campo ampliou significativamente seu escopo, passando a contemplar diferentes dimensões do fenômeno educacional. Atualmente, a avaliação em educação compreende distintas modalidades, como a avaliação da aprendizagem, a avaliação institucional, a avaliação dos sistemas educacionais, a avaliação de currículos, a avaliação de políticas, programas e projetos educacionais, bem como a avaliação dos diferentes atores que integram os sistemas de ensino, como docentes, gestores e estudantes (Amestoy; Tolentino-Neto, 2024). Cada uma dessas modalidades possui enfoques específicos, orientados por seus objetivos e contextos de aplicação.

Esse movimento de ampliação da avaliação educacional ocorreu, entre outros fatores, em decorrência das transformações políticas, econômicas e sociais observadas nas últimas décadas. Com o advento da globalização e a difusão do ideário neoliberal, a avaliação passou a ocupar lugar de destaque nas políticas educacionais, assumindo diferentes funções relacionadas ao acompanhamento, à regulação e ao aperfeiçoamento dos sistemas de ensino (Bonamino *et al.*, 2006; Libâneo, 2018). Todavia, embora cada modalidade possua finalidades específicas, torna-se essencial a construção de articulações entre elas, uma vez que, ao tratar

da educação, é no espaço escolar e por meio dos sujeitos que dela participam que se concretizam os sentidos e os impactos das práticas avaliativas.

Isso implicou no surgimento de novos modos de regulação, em que o Estado deixa de ser apenas executor direto de políticas e passa a exercer principalmente os papéis de regulador e avaliador de políticas, programas e projetos (Menezes; Souza, 2018). Ao que cerne o atual PNE, o Art. 5° da Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014, expõem que,

> A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:
> I - Ministério da Educação - MEC;
> II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
> III - Conselho Nacional de Educação - CNE;
> IV - Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2014).

Monitorar e avaliar políticas públicas ainda não é uma cultura consolidada em muitos órgãos governamentais no Brasil, visto que, há um histórico maior de planejamento e execução do que de acompanhamento sistemático dos resultados (Dourado; Júnior; Furtado, 2016). Dado que o atual plano foi formulado tendo como principal destaque a participação social na sua formulação, essa mobilização torna-se essencial para garantir a concretização das metas e estratégias do PNE. Ou seja, não basta o plano existir, é preciso engajamento da população para que ele seja colocado em prática.

Nessa direção, o monitoramento é uma ação voltada ao acompanhamento da materialização de suas metas, viabilizando a avaliação. Nas palavras de Dourado, Júnior e Furtado (2016, p. 456), “entende-se que monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte”.

A avaliação não é um evento isolado nem só um momento de fiscalização, ela é parte do próprio processo político, assim, deve estar integrada em todas as etapas do ciclo de uma política pública, desde a formação da agenda até a avaliação final (Figura 1). Neste viés, o monitoramento e a avaliação devem acontecer concomitantemente à execução do plano, enquanto as ações estão em andamento (Oliveira; Oliveira; Damasceno, 2023).

Figura 1 - Avaliação nas etapas do Ciclo de Políticas



Fonte: elaborado pela autora (2025), a partir de Ball, Bowe e Gold (1992).

Uma vez que coadunamos com Dourado, Júnior e Furtado (2016, 457) que, monitorar e avaliar é necessário para "à tomada de decisões dos gestores públicos, visando a garantir a relação eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado, os possíveis ajustes no percurso, a participação da sociedade e a transparência necessária". Estas ações servem para comparar o que foi feito com o que foi planejado, identificar dificuldades, mensurar resultados e melhorar a efetividade da política educacional.

Se para realizar a avaliação dos planos é necessário o monitoramento das metas, estes dados são levantados através de indicadores, os quais, segundo Jannuzzi (2005, p. 138), "apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente". Para o autor, os indicadores possuem a propriedade de comunicar de forma transparente, relevante e confiável os dados extraídos do monitoramento e da avaliação (Jannuzzi, 2005).

Os profissionais da gestão pública (servidores, técnicos e gestores) ainda estão aprendendo a criar parâmetros e mecanismos para acompanhar e medir os efeitos das políticas públicas implementadas, não sendo diferente com a área da educação, como argumentam Dourado, Júnior e Furtado (2016), o que inclui indicadores, metas, avaliações periódicas e diagnósticos baseados em dados.

Esses indicadores podem ser comuns entre os diferentes sistemas de ensino (municipal, estadual e federal) e desempenham papel fundamental ao oferecer um diagnóstico mais preciso da realidade educacional. Eles permitem identificar problemas e desigualdades, além de contribuir para a definição de metas mais realistas. Também podem ser utilizados

para avaliar o impacto das políticas educacionais, indicando o que deve ser mantido ou revisto. No entanto, é essencial que esses indicadores representem com precisão o contexto ao qual se aplicam. Diante dessa constatação, Jannuzzi (2005) reforça que avaliação efetiva precisa combinar indicadores objetivos (quantitativos) com indicadores subjetivos (qualitativos), como pesquisas de opinião ou grupos de foco. Isso torna possíveis avaliações mais sensíveis aos impactos percebidos pela população-alvo, especialmente quando envolve públicos diversos.

A Lei que instituiu o PNE em vigência estabelece no Art. 5°, inciso 2°, que, ao longo de sua vigência decenal, o Inep deve, a cada dois anos, publicar "estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas [...] com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional" (Brasil, 2014). Como resposta a isso, o INEP elaborou alguns documentos: o Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base (Brasil, 2015), o qual apresenta dados iniciais de cada meta no início do plano e, relatórios que analisam o cumprimento das metas, destacando os desafios e possibilidades de aprimoramento da política. O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: Biênio 2014-2016; o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2018; o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2020; o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2022; e o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2024 (Inep, 2024), conforme evidenciado no Quadro 2.

Quadro 2 - Síntese dos Relatórios

RELATÓRIO	**PRINCIPAL CONTRIBUIÇÃO**
1º Ciclo (2016)	Definição da linha de base e dos indicadores de monitoramento.
2º Ciclo (2018)	Consolidação dos primeiros resultados nacionais sobre gestão democrática.
3º Ciclo (2020)	Atualização da série histórica e aperfeiçoamento dos indicadores.
4º Ciclo (2022)	Análise dos impactos e das desigualdades entre os sistemas de ensino.
5º Ciclo (2024)	Balanço da vigência do PNE e consolidação da série histórica da Meta 19.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE (Inep, 2016; 2018; 2020; 2022; 2024).

Os Relatórios de Monitoramento demonstram a importância do acompanhamento sistemático das políticas públicas educacionais ao longo de sua implementação. No que se refere à Meta 19, observa-se um aperfeiçoamento gradual dos indicadores de monitoramento, especialmente daqueles relacionados às formas de provimento dos diretores escolares e à existência de instâncias colegiadas de participação, possibilitando uma análise mais consistente sobre a institucionalização da gestão democrática nos sistemas de ensino. Nesse sentido, os relatórios nacionais também servem de referência para os processos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pelos estados e municípios, constituindo importante base para compreender os documentos de monitoramento e avaliação dos PME analisados nesta pesquisa.

Nas palavras de Bonamino *et al.* (2006, p. 144), "um outro ponto importante é a reflexão sobre os resultados de pesquisas que fazem uso de dados da avaliação em educação, levando em conta que todo e qualquer processo de avaliação em educação, aliado ao PME, deveria ter a escola como ponto de partida e de chegada". Estabelecer indicadores e instrumentos de gestão para que as informações sejam organizadas, transparentes e que expressam o contexto analisado, faz parte da articulação das ações promovidas pelos gestores da política educacional e profissionais da educação.

Este processo envolve um esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, pois avaliar não é opcional, é uma responsabilidade dos gestores, especialmente dentro de uma proposta de gestão democrática, em que há participação, transparência e compromisso com a melhoria da qualidade da educação (Bonamino *et al.*, 2006). A análise ampla da qualidade, funcionamento e resultados dos sistemas de ensino expressam uma visão macro, mas também é necessário olhar para cada região, município e em especial, cada instituição de ensino.

> Particular atenção deve ser dada às diferenças entre as visões trazidas pelos representantes das escolas que são resultantes de sua história, de sua localização, de sua estrutura e organização do trabalho, o que pode fazer com que uma dada política não se concretize de uma única maneira ou não seja percebida de forma homogênea por todas as escolas da rede (Bonamino *et al.*, 2006, p. 153).

Cada realidade é única, mesmo com muitos estudos e teorias que ajudam a pensar sobre avaliação, cada situação concreta exige uma proposta específica, feita especificamente para aquele contexto. Isso significa que é necessário "construir" cada processo avaliativo, considerando os objetivos da avaliação, as características locais, os dados disponíveis e o que

se pretende transformar e também, envolver os atores ligados ao contexto escolar neste processo.

É no cotidiano escolar, vivenciado por seus diversos sujeitos que se revelam as potencialidades e fragilidades da instituição. Essa vivência permite não apenas uma compreensão mais precisa da realidade educacional, mas também a proposição de estratégias de melhoria, em diálogo com os especialistas e formuladores de políticas. Nessa perspectiva, a escola configura-se não apenas como local de execução das políticas públicas educacionais, mas também como espaço privilegiado para sua formulação. Por isso, é fundamental que ela se constitua como um ambiente verdadeiramente democrático, aberto ao diálogo, à participação coletiva e à construção compartilhada do conhecimento.

3.2 A ESCOLA PÚBLICA NO CENTRO DO PROCESSO: DAS RAÍZES HISTÓRICAS À PRÁTICA SOCIAL DE FORMAÇÃO HUMANA

As mudanças no mundo contemporâneo, relacionadas à economia, política, sociedade e cultura, afetam o conceito de qualidade da educação, assim como a forma como as escolas são estruturadas, organizadas e geridas hoje. Para entender como as instituições educacionais funcionam atualmente, é importante conhecer sua origem e as primeiras formas de aplicação, já que sua estrutura e organização refletem as ações e pensamentos das pessoas ao longo da história, além das influências do sistema produtivo da época.

> Com efeito, a história é feita pelos homens considerados como indivíduos vivos, compelidos a produzir sua própria existência. Entretanto, como assinala Marx, se é os homens que fazem a história eles não a fazem segundo sua livre decisão, mas em circunstâncias dadas, independentemente de sua vontade. Trata-se, com efeito, de circunstâncias que eles encontram já de antemão constituídas por obra de seus antepassados. Articula-se, assim, o individual e o coletivo, ou seja, as ações dos sujeitos sobre o suporte das instituições (Saviani, 2008, p. 164).

Para isso, caro leitor, convido você a revisitar suas memórias escolares. Como eram organizados os espaços da escola que frequentou? De que forma se dispunha a mobília? Quem eram as pessoas que ali atuavam, professores, gestores, funcionários? É provável que muitas dessas presenças tenham deixado marcas significativas em sua trajetória educativa. Marcas que talvez não se limitem apenas aos conhecimentos curriculares, mas que se entrelaçam com vivências de convivência, cuidado e escuta ou, regras e autoridade. Afinal, a escola é também um espaço de formação subjetiva e social, onde se aprendem valores, se

estabelecem vínculos e se constroem percepções sobre o mundo. Certamente, cada leitor carrega uma diversidade única de experiências, revelando o quanto o cotidiano escolar transcende o conteúdo formal.

A etimologia da palavra escola remonta ao grego *scholé*, que significava originalmente ócio, tempo livre ou lazer, um tempo dedicado à contemplação e ao aprendizado. No latim, *schola* passou a designar os seguidores de um mestre, bem como o espaço institucional destinado à formação. A compreensão do termo escola varia conforme o período histórico e as concepções sociais que a envolvem, sendo, portanto, uma construção social em constante transformação. Sua história revela a marca dos interesses políticos, econômicos e ideológicos de cada época, estando frequentemente a serviço dos sistemas vigentes. Assim, sua forma de organização, seus objetivos e suas metodologias de ensino refletem, ao longo do tempo, as concepções dominantes e os interesses em vigor.

As instituições escolares brasileiras foram organizadas com forte inspiração nos modelos europeus, refletindo objetivos de reprodução cultural e social dessas elites. Nas palavras de Pereira, Felipe e França (2012, p. 239), "no Brasil, a organização das instituições públicas mostrou-se ligada à cópia de métodos de países europeus sempre valorizando os pressupostos burgueses", assim, a origem da escola está diretamente vinculada ao surgimento das sociedades de classes.

Com base em Melo (2012), na história do Brasil, a qual é dividida em três grandes períodos, podemos observar de forma geral que, no período colonial (1549-1822), marcado pela exploração do território pelos portugueses, os jesuítas impuseram práticas educativas para catequizar os povos indígenas, com forte influência da Igreja Católica, com o intuito de dominá-los ideologicamente. No período imperial (1822-1889) houve a tentativa de organizar o sistema de ensino com a criação de escolas primárias, escolas secundárias e a educação superior, entretanto, o ensino era elitista e restrito a um pequeno grupo da sociedade. No período republicano (1889 até o presente) a educação passou por diferentes reformas, mas o seu principal marco foi estar atrelado ao projeto de industrialização e abranger um maior número de pessoas. A educação passou a ser vista como uma necessidade para o desenvolvimento do país, carecendo de uma organização estruturada para a sua efetivação.

Por um longo tempo, a educação foi desenvolvida para atender à elite da sociedade, com ênfase no desenvolvimento intelectual dos indivíduos que assumiriam o poder político. Foi somente a partir da Revolução Francesa (1789), que teve como princípios a liberdade, igualdade e fraternidade, que surgiu a ideia de uma escola pública e laica. Contudo, a consolidação desse modelo ocorreu de forma lenta e marcada por contradições, uma vez que

os sistemas nacionais de ensino que se estruturaram ao longo do século XIX permaneceram fortemente influenciados pelas desigualdades sociais e pela lógica do desenvolvimento capitalista. Durante esse período, a educação pública era tida como uma instituição de ensino coletivo, independentemente de sua origem ser pública ou privada. No entanto, para frequentar esse espaço, o indivíduo ainda precisava ter conhecimentos prévios consolidados, como saber ler e escrever (Lucchi 1985 *apud* Saviani, 2008, p. 163).

No Brasil, essas discussões ganharam novos contornos com a Proclamação da República, em 1889. A organização do Estado republicano atribuiu à escola um papel estratégico na formação do cidadão e na construção da identidade nacional, compreendendo-a como instrumento de modernização e consolidação da nova ordem política. Conforme Pereira, Felipe e França (2012, p. 244), "a escola pública foi elevada à condição de detentora da nação e de instrumento de modernização por excelência", mas este espaço, nas primeiras décadas do século XX, foi restrito aos indivíduos pertencentes ao trabalho urbano, excluindo os menos favorecidos economicamente.

Apesar do reconhecimento gradual da educação como elemento estratégico para o desenvolvimento das nações, sua organização passou a responder, em grande medida, às demandas da sociedade industrial e da consolidação do capitalismo. A constituição dos sistemas nacionais de ensino acompanhou o processo de formação dos Estados modernos e da sociedade burguesa, atribuindo à escola um papel central na formação dos cidadãos e da força de trabalho (Saviani, 2008). No Brasil, entretanto, esse movimento ocorreu de forma mais lenta e desigual, em razão das especificidades de sua formação econômica, política e social, fazendo com que a expansão da educação pública acontecesse de maneira tardia e marcada por profundas desigualdades de acesso.

Esse contexto contribuiu para consolidar um modelo de organização escolar cujas características permanecem presentes, em maior ou menor medida, até os dias atuais. Apesar das transformações tecnológicas, sociais e culturais ocorridas ao longo dos séculos, a escola ainda preserva aspectos de sua organização moderna. Nessa direção, Laval (2004, p. 13) afirma que "a escola que antigamente encontrava seu centro de gravidade não somente no valor profissional mas também no valor social, cultural e político do saber [...] está orientada [...] para objetivos de competitividade que prevalecem na economia globalizada". Assim, ainda são recorrentes práticas marcadas pela centralidade do professor, pela organização seriada, pela fragmentação curricular e pela disposição dos estudantes em espaços que pouco favorecem a interação, a autonomia e a construção coletiva do conhecimento.

A escola possui a função de apresentar aos estudantes os conhecimentos historicamente construídos, mas para além disso, torná-los críticos, reflexivos e atuantes em suas próprias construções do saber. Para que a aprendizagem ocorra este conhecimento precisa estar relacionado com as vivências do sujeito, estas que podem ocorrer através do contato com os seus pares ou adultos. Nas palavras de Nóvoa (2022, p. 14):

> [...] as aprendizagens são decisivas, mas a educação não se reduz apenas às aprendizagens, e não se podem ignorar as dimensões de socialização e de convivialidade; depois, porque as questões da personalização são de grande importância, e respondem a um propósito antigo de assegurar a diferenciação pedagógica, mas a escola não se esgota no plano individual e constitui uma instituição central para a vida social; finalmente, porque a escola não pode ser vista apenas como um bem privado, arrastando uma lógica consumista, e tem de ser pensada também como um bem público e um bem comum.

Este ambiente, que acolhe diferentes indivíduos, e muitas vezes é palco dos primeiros contextos sociais, é propício para a construção de vínculos afetivos, os quais são alicerces das experiências democráticas. Já dizia Nóvoa (2022, p. 7), "ora, a educação é contrário da 'separação', é a 'junção' de pessoas diferentes num mesmo espaço, é a capacidade de trabalharmos em conjunto. Não há educação fora da relação com os outros e, por isso, é tão importante preservar as escolas como lugares de educação". No convívio diário, os estudantes desenvolvem habilidades como escuta ativa, argumentação, negociação, cooperação e posicionamento crítico, promovendo a construção de valores e o senso de corresponsabilidade.

A escola concebida como a própria vida em desenvolvimento, tem a educação como um processo de contínua reconstrução e reorganização da experiência individual e social, de forma que cada vivência contribui para ampliar o sentido do vivido e prepara o sujeito para novas experiências. Nas palavras de Dewey (1959, p. 31), "educação não é preparação, nem conformidade. Educação é vida, e viver é desenvolver-se, é crescer. Vida e crescimento não estão subordinados a nenhuma outra finalidade, salvo mais vida e mais crescimento".

Segundo Dewey (1978 *apud* Schmidt, 2009), aprender, portanto, deve estar vinculado ao fazer, à experimentação e à resolução de problemas reais, aproveitando as energias naturais da criança para dar significado ao processo educacional. Essa concepção rompe com a visão tradicional de ensino como transmissão de conteúdos prontos e valoriza a atividade, a intencionalidade e a associação como princípios educativos.

A escola, nessa perspectiva, deve ser compreendida como uma oficina em miniatura ou uma comunidade reduzida, que reproduz em pequena escala a vida social e democrática

(Schmidt, 2009). Nela, aprende-se pela participação ativa, pela interação e pela cooperação, o que favorece a formação de cidadãos críticos e engajados com a sociedade em constante transformação.

Em síntese, a função da escola se resume a possibilitar um processo educacional essencialmente humano, que se vincula à realidade concreta da sociedade democrática e mutável. Sua centralidade está na formação integral e no fortalecimento da vida em comunidade, entendendo que educar é dirigir e desenvolver as novas gerações por meio da reconstrução contínua da experiência.

Nesse processo, equipe diretiva e professores devem trabalhar como parceiros, planejando e organizando tempos e espaços que possibilitem o encontro, a socialização, o diálogo e a tomada de decisões em conjunto. As famílias, por sua vez, integram a comunidade educativa e quando convidadas à este espaço que também as pertencem, contribuem com saberes, perspectivas e práticas que enriquecem a vida na escola.

Fortalecer esse tecido de relações é ampliar o sentido da educação como experiência coletiva e sustentar o desenvolvimento integral dos estudantes em contextos vivos, diversos e intencionais. Dessa forma, compreendendo a escola como um espaço de convivência, escuta e corresponsabilidade, avança-se para a reflexão sobre os princípios e práticas da gestão democrática.

3.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA

As transformações do mundo contemporâneo moldaram as novas políticas educacionais e organizacionais, pautadas no sistema capitalista de cunho neoliberal, em que a educação é tida como um produto e bem econômico e a escola, trabalha de forma fragmentada e hierarquizada. Neste viés, há tempo se discute sobre a melhoria da educação e estratégias para modernizar a escola.

Na perspectiva de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 33), “as reformas educacionais mundiais expressam essa tendência e identificam as escolas como espaços de mudança, tendo como referência conceitos como autonomia, gestão descentralizada e avaliação”. Isso significa que a capacidade de ensinar, democratizar o conhecimento e ampliar o poder de decisão no cotidiano escolar está diretamente relacionada à forma como se organiza e se gere o trabalho na escola.

Nesse cenário, torna-se necessário distinguir alguns conceitos frequentemente utilizados como sinônimos na literatura educacional, mas que apresentam significados e abrangências distintas. Nesta pesquisa, compreende-se que gestão educacional, gestão escolar, administração escolar e gestão democrática constituem categorias relacionadas, porém não equivalentes, cuja diferenciação é fundamental para compreender o objeto investigado.

A gestão educacional “compreende a gestão do sistema de ensino e a gestão da escola, em uma relação de interdependência" (Bordignon, 2009, p. 27) referindo-se ao conjunto de ações voltadas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais, abrangendo a organização dos sistemas de ensino nas diferentes esferas federativas. Evidencia-se que as decisões tomadas no âmbito das políticas públicas repercutem diretamente na organização das instituições escolares.

A gestão escolar, por sua vez, refere-se aos processos de organização e coordenação do trabalho desenvolvido no interior da escola, articulando as dimensões pedagógica, administrativa, financeira e relacional. A forma de gerir uma escola está diretamente vinculada ao projeto de sociedade e de educação que se pretende construir, pois "a organização e os processos de gestão assumem diferentes modalidades, conforme a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação" (Libâneo, 2018, p. 127).

Embora frequentemente empregados como sinônimos, os conceitos de administração escolar e gestão escolar expressam perspectivas distintas. Conforme Lima (2008), a administração escolar esteve historicamente associada a uma racionalidade burocrática e tecnicista, inspirada nos modelos clássicos da administração, privilegiando a hierarquia, o controle e a eficiência dos processos. Em contraposição, a gestão compreende a escola como uma organização social e política, na qual as decisões são construídas por meio da participação dos diferentes sujeitos que a constituem.

Nesse sentido, a gestão democrática representa uma concepção específica de gestão escolar, fundamentada na participação, na autonomia, no diálogo e na corresponsabilidade “é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia" (Gadotti, 1996, p. 3) Da mesma forma, Paro (2016, p. 25) ressalta que "não existe administração neutra; toda administração serve a determinados fins", reforçando que a gestão democrática pressupõe a construção coletiva das decisões e a orientação da escola pelo direito à educação e pelo interesse público.

É a partir dessas compreensões que Libâneo (2018) organiza as diferentes concepções de gestão escolar em dois grandes eixos: científico-racional e sociocrítico, sendo este último

desdobrado nas perspectivas autogestionária, interpretativa e democrático-participativa. Essas concepções expressam diferentes formas de compreender a organização da escola, o papel dos sujeitos e o exercício da participação, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Concepções teóricas de gestão escolar segundo Libâneo (2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir de Libâneo (2018).

Lima (2008) contrapõe o conceito de gestão democrática ao de administração escolar, este último associado a uma lógica empresarial, de caráter instrumental e tecnicista, orientada pela eficiência e pelo controle. Diferentemente, a gestão é concebida pelo autor como um processo político e participativo, no qual os diversos sujeitos da comunidade escolar têm voz ativa nas decisões. Nessa perspectiva, a gestão deve ser compreendida como prática social e política, que reconhece as tensões e contradições inerentes ao espaço escolar e busca construir mediações democráticas capazes de fortalecer a educação.

A escola é uma organização formada por interações humanas e sociais que "diz respeito aos princípios e procedimentos relacionados à ação de planejar o trabalho da escola, racionalizar o uso de recursos (materiais, financeiros, intelectuais) e coordenar e avaliar o trabalho das pessoas, tendo em vista a consecução de objetivos" (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p. 436). A forma como se dispõem as funções, se estabelecem os princípios e objetivos

institucionais e o espaço para tomada de decisões revela o caráter pedagógico que orienta a dinâmica da instituição.

Uma estrutura organizacional rígida, na qual os integrantes da escola têm pouca participação nas decisões, tende a priorizar os índices institucionais em detrimento das necessidades e interesses daqueles que compõem a comunidade educativa. Nessa lógica, as decisões são tomadas de forma vertical, concentrando-se no cargo superior da instituição, ou seja, na direção escolar, que determina os objetivos, os meios e os encaminhamentos da prática educativa. Quando tais decisões não são construídas coletivamente, cada profissional passa a atuar conforme sua própria visão individual, resultando em trajetórias fragmentadas e incapazes de concretizar uma educação integral dos estudantes.

> A concepção técnico-científica, por exemplo, valoriza o poder e a autoridade, exercidos unilateralmente. Enfatizando relações de subordinação, rígidas determinações de funções, e supervalorizando a racionalização do trabalho, tende a retirar das pessoas — ou, ao menos, diminuir nelas — a faculdade de pensar e decidir sobre seu trabalho. Com isso, o grau de autonomia e de envolvimento profissional fica enfraquecido (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p. 447).

A gestão hierarquizada, ao determinar regras e procedimentos padronizados aos funcionários, professores e estudantes, impacta diretamente o trabalho em sala de aula. Se a instituição não promove espaços de diálogo e construção coletiva, na sala de aula tão pouco estas práticas serão desenvolvidas. O ensino tende a seguir um modelo que o professor é visto como detentor do conhecimento, este que transmite o saber aos estudantes, sem levar em consideração as relações e interações pessoais. Esse modelo entra em contraste com o que defende Dewey (1978, p. 159), para quem pensamento científico e reflexivo "é o esforço intencional para descobrir as relações específicas entre uma coisa que fazemos e a consequência que resulta, de modo a haver continuidade entre ambas". A abordagem do autor aponta para a importância de um ensino dinâmico e interativo, em que todos os participantes da sala de aula possam crescer e se desenvolver juntos.

O conhecimento científico que encontra-se nos livros e demais materiais prontos, possui mais relevância do que a cultura e subjetividade dos sujeitos. Não há tempo para a partilha, troca de experiências e construção conjunta do saber, "buscam-se aqueles cidadãos inativos e que aceitam sua condição, sem visão crítica e reflexiva do mundo e das relações nele estabelecidas" (Rossi, 2023, p. 17-18). Nesse viés, se não considera-se a capacidade do professor, principal responsável pelo processo de ensino, de pensar e agir sobre o seu próprio

contexto, o estudante também não será levado à interpretar, problematizar e agir sobre a sua realidade.

> O modelo de ‘gestão’ generalizado foi se desgastando, devido sua ação massificada e indiferente aos contextos locais, revelando-se ineficiente e destinado a inércia. Além do mais, as crises, tanto de matriz econômica, quanto social, foram de vital importância para a descentralização do ensino, uma vez que aprofundaram a necessidade de vincular a educação aos ‘nichos de emprego’ ou às demandas locais de mercado, devendo responder às questões do trabalho e do emprego a partir das suas situações contextuais (Tramontina; Jesus; Fávero, 2020, 257-258).

Por outro lado, existem concepções de gestão escolar que se contrapõem à lógica da dominação e da subordinação dos sujeitos, como é o caso da gestão democrático-participativa. Nas palavras de Rossi (2023, p. 19), “se, por um lado, a gestão tradicional é baseada principalmente na autoridade de uma única pessoa – o diretor –, a gestão democrático-participativa tem um princípio muito diferente: ela é baseada na participação e coletividade”. Nessa perspectiva, as relações humanas, o trabalho coletivo e a autonomia são considerados elementos essenciais para o desenvolvimento do trabalho escolar.

Isso implica reconhecer que a escola é um organismo complexo, em que a organização, as normas e os processos influenciam as práticas pedagógicas, ao mesmo tempo em que professores e estudantes atuam como agentes ativos, capazes de transformar essa realidade. Em outras palavras, do mesmo modo que a forma de organização e gestão institucional é capaz de moldar o fazer dos professores, funcionários e estudantes, a escola também é por eles transformada por meio de suas experiências, formas de pensar e agir.

Segundo Sartori e Pierozan (2020, p. 4), “não é possível concebermos uma escola que não tenha como marco referencial aquilo que ela própria pensa e constrói no coletivo pensando em sua realidade, seu público, seu espaço, nos instrumento e mecanismos que ela mesma cria para sua caminhada”. Este é um dos desafios da gestão democrática, assegurar a participação, ação que promove o envolvimento da comunidade escolar na construção da escola, o que gera a autonomia.

A autonomia corresponde à capacidade dos sujeitos de estabelecer normas, participar das decisões e conduzir coletivamente os rumos da instituição, exercendo sua liberdade com responsabilidade (Silva, 1996). Na escola, ela envolve as dimensões pedagógica, administrativa, financeira, didática, política e da gestão. Este é um movimento que demanda esforço, exercício do poder e atuação ativa do sujeito, assim, nunca está pronta, devendo ser construída continuamente pelos indivíduos que dela compõem. No decorrer deste processo, toda comunidade vai sendo cativada para se envolver.

Sendo assim, a autonomia está diretamente relacionada à participação, compreendida como a capacidade de todos os sujeitos envolvidos no ambiente escolar (direção, professores, funcionários, estudantes e famílias) intervirem ativamente nas decisões e nos rumos da instituição. Na prática, essa autonomia se concretiza por meio do planejamento coletivo do PPP, documento que orienta a ação educativa em sua totalidade. O PPP contempla a contextualização da escola, a concepção de educação adotada, o diagnóstico da realidade institucional, os objetivos educacionais, a estrutura de organização e gestão, a proposta curricular, a formação continuada dos profissionais, o trabalho com a comunidade e as formas de avaliação do próprio projeto (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012). Além disso, promove o desenvolvimento pessoal e profissional dos docentes a partir de suas práticas e necessidades, o monitoramento e a avaliação colaborativa das ações pedagógicas, bem como a intervenção da comunidade visando a melhoria contínua.

A partir desta compreensão, cada escola é um ambiente único pelas pessoas que a compõem e os objetivos estabelecidos, este que muda constantemente pela circulação de pessoas e transformações sociais. Dessa forma, o seu PPP será reconstruído continuamente para estar de acordo com as reais necessidades escolares, tornando a escola um ambiente de corresponsabilidade e construção conjunta de decisões (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012).

Ao adotar como princípios a autonomia e a participação, a escola não apenas prepara para a democracia, mas se torna um espaço para o seu exercício. Com todos os membros da comunidade escolar envolvidos na elaboração dos seus objetivos, todos caminham para o mesmo lugar, não aceitando que visões de mundo dominante sejam impostas pelos superiores.

> No entanto, externamente, os órgãos oficiais não oferecem as condições necessárias para a efetiva democratização, tais como melhorias de infraestrutura, salários dos professores, condições de aprendizagem e dos próprios alunos. Por outro lado, internamente, partindo dos próprios educadores, a democratização da IE se resume pelo anseio de atuação no processo de decisões escolares e acadêmicas, tais como eleições para cargos diretivos, assembleias, participação de professores e pais, entre outros (Tramontina; Jesus; Fávero, 2020, p. 266).

Para que estes princípios se efetivem na prática a condução do diretor é essencial, pois "[...] trata-se de entender o papel do diretor como o de um líder cooperativo, o de alguém que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas da comunidade escolar e articula a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão em um projeto comum" (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012, p. 454), o que requer que não seja impositivo ou arbitrário, mas que direcione e administre os meios para garantir os objetivos educacionais.

O provimento da função de diretor escolar constitui um dos principais mecanismos de materialização da gestão democrática, uma vez que define quem conduzirá os processos pedagógicos, administrativos e políticos da instituição. Espera-se que o gestor seja capaz de articular os diferentes segmentos da comunidade escolar, promover a participação e fortalecer os princípios democráticos no cotidiano da escola. Conforme Prado (2012), a partir da década de 1980, em um contexto marcado pela globalização e pelas reformas educacionais de orientação neoliberal, a formação dos gestores escolares passou a receber maior atenção, ampliando a oferta de cursos voltados à gestão participativa e democrática.

Na prática, a escolha deste dirigente pode ocorrer através de eleição de voto direto, concurso público e ainda, indicação pelos representantes superiores. Nas palavras de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 455), "infelizmente, predomina ainda no sistema escolar público brasileiro a nomeação arbitrária de diretores pelo governador ou pelo prefeito, em geral para atender a conveniências e a interesses político-partidários. Essa prática torna o diretor o representante do Poder Executivo na escola".

Porém, muito se lutou para superar as relações de poder e vozes silenciadas no ambiente escolar, buscando a efetiva participação da comunidade, "nada adianta os gestores saberem o que existe na lei, se estes não tiverem consciência de aplicá-las de fato" (Nelson, 1997, p. 10). Para desenvolver o trabalho escolar, o gestor deve ter visão abrangente da relação entre todos que constituem a escola, orientando um trabalho democrático e participativo, representando acima de tudo a sua própria comunidade institucional.

Conforme já exposto, a gestão democrática, prevista na CF (Brasil, 1988), reafirmada pela LDB (Brasil, 1996) e detalhada nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (Brasil, 2010), ganha especial atenção no PNE 2014-2024, por meio da Meta 19, que estabelece a promoção da gestão democrática no ensino público como diretriz fundamental para o fortalecimento da educação de qualidade no Brasil.

No entanto, a efetivação desse princípio não se restringe à existência formal do plano, mas depende do engajamento da sociedade civil e do acompanhamento permanente de suas metas. Para que a gestão democrática se concretize, é necessário que haja mobilização social e mecanismos institucionais capazes de verificar se os compromissos assumidos estão sendo cumpridos. É nesse ponto que o monitoramento e a avaliação desempenham papel estratégico.

Na perspectiva de Aranda, Rodrigues e Militão (2020), avaliar uma política pública significa não apenas analisar seus impactos ao final do ciclo, mas acompanhar sua trajetória de implementação, garantindo ajustes, correções e redirecionamentos sempre que necessário. Nesse sentido, o monitoramento configura-se como uma ação voltada à observação contínua,

permitindo identificar lacunas, corrigir rumos e assegurar coerência com os objetivos traçados (Menezes; Souza, 2018). Já a avaliação, ao verificar os resultados e impactos, possibilita compreender em que medida o plano contribuiu para o fortalecimento da educação e da própria democracia.

> Avaliar uma política, tanto em seu processo de implementação, que pode ser compreendido como monitoramento da vida útil de uma política, bem como verificar seus desdobramentos e impactos ao término do ciclo correspondem a ações imprescindíveis para o sucesso de uma política. O contrário também é verdadeiro, ou seja, a ausência de mecanismos de avaliação periódica e a inexistência ou a parca existência de práticas avaliativas contribuem negativamente para o êxito de uma política pública (Aranda; Rodrigues; Militão, 2020, p. 3).

A ausência de práticas sistemáticas de monitoramento e avaliação fragiliza a efetividade das políticas educacionais, uma vez que reduz a capacidade dos sistemas de ensino de acompanhar a implementação das metas, identificar desafios e redefinir estratégias ao longo de sua vigência. Pesquisa de Scaff e Oliveira (2023), ao analisar planos municipais de educação entre 2015 e 2020, constatou que, embora 99% dos municípios brasileiros tenham elaborado seus planos, apenas 35% estavam produzindo relatórios de monitoramento e avaliação. Esse dado revela um descompasso entre a elaboração normativa e sua concretização, comprometendo o alcance das metas previstas.

Portanto, o monitoramento e a avaliação não são meras etapas burocráticas, mas instrumentos essenciais de participação social e de transparência, que conferem legitimidade ao processo democrático. Ao assegurar a circulação de informações, a prestação de contas e a possibilidade de intervenção coletiva, esses mecanismos fortalecem a gestão democrática escolar, permitindo que o PNE não se reduza a um documento prescritivo, mas se torne um instrumento vivo de transformação da educação pública.

Apesar dos avanços nas legislações e nas políticas públicas que valorizam a autonomia e a participação, é preciso reconhecer que “o exercício da democracia necessita sair da legislação e do discurso para ser assumido, enquanto atitude teórico-prática no ambiente escolar e social” (Sartori; Pierozan, 2020, p. 4). Para que esses referenciais se concretizem, é necessário ressignificar a perspectiva hegemônica ainda presente em muitas instituições, superando práticas naturalizadas e autoritárias frequentemente reproduzidas pelos próprios gestores. A busca por uma gestão democrática exige o reconhecimento de que todos os envolvidos na comunidade escolar são cidadãos e, portanto, diretamente afetados pelas decisões tomadas no cotidiano institucional.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

O homem, um indivíduo inserido na sociedade que se desenvolve através de estímulos do ambiente e também, a partir de suas próprias vivências, demonstra a preocupação acerca do conhecimento da realidade, este que pode ser explicado por diferentes ângulos como o conhecimento científico. Para Minayo (1994, p. 10) "a ciência é apenas uma forma de expressão desta busca, não exclusiva, não conclusiva, não definitiva", mas que exige a aplicação de métodos, técnicas e uma linguagem fundamentada em conceitos, ou seja, é um campo que possui normatividade.

Dada a sua especificidade, o conhecimento científico parte de um problema, dúvida ou pergunta. Para ser respondido, segue um caminho de pensamento e prática caracterizado como metodologia, "inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador" (Minayo, 1994, p. 16).

A metodologia adotada para responder a pergunta e alcançar o objetivo deste estudo foi organizada no seguinte formato: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa de campo, análise de dados e, por fim, como requisito dos Mestrados Profissionais em Educação, o Produto Final da pesquisa, as quais são apresentados detalhadamente a seguir.

4.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A ciência é um campo do conhecimento que não é neutro, ou seja, não há verdades absolutas ou saberes fechados, mas hipóteses que pretendem explicar o desenvolvimento de fenômenos. Sendo a produção do conhecimento marcada pelo tempo e contexto histórico, a pesquisa é influenciada pelas ideias, valores e preferências do pesquisador, o qual tem a função de ampliar os conhecimentos da área estudada articulando com os saberes já existentes, "para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletados sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele" (Lüdke; André, 1986, p. 1).

O conhecimento teórico acumulado é nomeado pesquisa bibliográfica, metodologia que consiste em revisar e analisar obras publicadas como livros, artigos científicos, dissertações, teses e outros documentos que abordam o tema a ser estudado. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 183), "abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de

estudo [...] Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]".

A pesquisa bibliográfica fornece a fundamentação teórica para o estudo, ajudando o pesquisador a identificar as principais teorias, conceitos e abordagens adotadas na área e, a partir das ideologias já existentes, ampliá-las ou refutá-las. Esse domínio bibliográfico das produções é apresentado através de um diálogo entre pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, estando além do simples recorte de ideias dos autores, mas a ampliação das possibilidades de interpretação crítica (Gatti, 2012).

O pesquisador aplica essa metodologia para fundamentar e contextualizar a sua análise, assim, "não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras" (Lakatos; Marconi, 2003, p. 183).

Neste estudo, utilizaram-se como base teórica Dewey (1959), Sacristán (1999), Libâneo (2002) e Vasconcelos (2009) de base teórica para discutir o conceito de gestão democrática. Para fundamentar o debate sobre o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, foram utilizados os estudos de Bordignon (2014), Saviani (2014), Dourado (2016) e Scaff e Oliveira (2019).

A pesquisa bibliográfica permitiu conhecer as principais teorias, conceitos e abordagens sobre a temática, que serviram como fundamentação teórica para a pesquisadora dialogar com as múltiplas perspectivas já existentes. Com o intuito de responder ao problema desta pesquisa, também foi empregada a pesquisa documental, metodologia que utiliza dados já construídos.

4.2 PESQUISA DOCUMENTAL

Com base em Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental "vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa". Dessa forma, é uma metodologia de investigação que envolve a coleta, análise e interpretação de documentos já existentes, como relatórios, atas, cartas, leis, pareceres, livros didáticos, entre outros.

Por ser uma fonte estável, pode durar anos e possibilitar diferentes consultas e estudos (Guba; Lincoln, 1981 *apud* Lüdke; André, 1986, p. 39), permitindo o acesso a informações relevantes desenvolvidas sobre um tema, além de ser uma "técnica valiosa de abordagem de

dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema" (Lüdke; André, 1986, p. 38).

Inicialmente analisou-se o documento oficial Lei n° 13.005/2014, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), que aprova o PNE e dá outras providências. Este documento é um marco no planejamento e na gestão educacional no Brasil a longo prazo, fornecendo instrumentos para orientar o desenvolvimento de políticas públicas com foco na equidade, qualidade e universalização da educação.

Outra fonte de pesquisa utilizada foram os documentos técnicos, caracterizados por Ludke e André (2018) como relatórios, planejamento, livro-texto. Dentre esses documentos, destacaram-se o PNE (2014-2024) e o Relatório linha de base do PNE 2014 a 2024, que são documentos interligados, mas com objetivos distintos. A análise destes documentos esteve centrada no levantamento das diretrizes acerca da gestão democrática e as metas e estratégias voltadas à referida temática.

O PNE, instituído pela Lei nº 13.005/2014, constitui o marco normativo que orientou a elaboração dos PME e definiu as metas e estratégias analisadas nesta pesquisa, com destaque para a meta 19, referente à gestão democrática. Já o Relatório linha de base do Plano Nacional de Educação PNE 2014 a 2024, foi elaborado pelo Inep. É uma ferramenta de monitoramento e avaliação que apresenta um panorama inicial da educação no Brasil ao início da vigência do PNE e acompanha periodicamente o progresso das metas e estratégias, publicando a cada dois anos estudos sobre o desenvolvimento da política.

Em seguida, realizou-se um estudo sobre os Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PME dos trinta e dois municípios que constituem a Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU), sendo eles: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebango, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos. A escolha dessa região para análise ocorreu em razão de a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Erechim/RS, estar inserida nesse território, possibilitando que os resultados deste estudo contribuam para a comunidade acadêmica e para a sociedade local.

Imagem 1 - Mapa da região da AMAU



Fonte: AMAU (2024).

Os Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PME são documentos que apresentam os resultados da avaliação do plano e que são usados para monitorar o cumprimento das suas metas e estratégias. Os relatórios foram acessados no site PNE em Movimento[3] e, realizou-se um levantamento referente ao alcance da meta 19 que trata sobre a gestão democrática e da estratégia 19.1 referente à nomeação dos diretores e diretoras de escolas. Ademais, foi realizada uma análise das estratégias estabelecidas por cada município em relação ao alcance da gestão democrática. Utilizou-se o relatório mais recente de cada um dos municípios destacados anteriormente.

Por fim, analisou-se o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos PME que orienta como realizar o monitoramento e a avaliação das metas e estratégias dos PME. O intuito foi identificar as instruções do documento acerca de instrumentos para a coleta de dados, construção de indicadores e análise dos resultados.

[3] Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#. Acesso em: 23 jun. 2024. Para favorecer a transparência, a rastreabilidade dos dados e futuras consultas, os relatórios de monitoramento e avaliação analisados nesta pesquisa foram organizados pela autora em um repositório digital, disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1Xg_8NvdUbolreLt6NTNmwxgymJhKndve?usp=sharing

De forma sistematizada, os documentos utilizados para a pesquisa documental, foram:

Quadro 3 - Pesquisa documental

ANO	DOCUMENTO
2014	Lei n° 13.005 aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.
2014 - 2024	Plano Nacional de Educação
2014 - 2024	Plano Nacional de Educação PNE 2014 - 2024: Linha de Base
-[4]	Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação dos municípios da AMAU
2016	Caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação

Fonte: a autora (2024).

Portanto, a pesquisa documental é uma metodologia de coleta de dados que pode indicar problemas que necessitam ser melhor explorados por outros métodos. Sua importância reside na capacidade de acesso a informações registradas, que quando realizada de forma criteriosa e combinada com outros métodos, como a pesquisa de campo, é capaz de enriquecer a investigação e fornecer uma visão mais ampla e fundamentada sobre o objeto de estudo.

4.3 PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo se caracteriza em coletar informações acerca de um problema de pesquisa, descortinar novos fenômenos, interagindo diretamente com o objeto de estudo na diversidade de ambientes ou sujeitos envolvidos. As técnicas de coleta de dados são diversas, essas que dependem do objetivo da pesquisa, o tempo e o número de pessoas para desenvolvê-la, os recursos financeiros disponíveis e o campo de investigação. Em relação ao campo de pesquisa, Minayo (1992 *apud* Neto, 1994, p. 53) entende "como o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação". Assim, ressalta-se a importância do recorte espacial, pois ajuda a compreender o objeto de estudo em relação às influências ao seu entorno.

[4] Utilizar-se-á do relatório mais recente publicado por cada município.

O campo de pesquisa é um lugar ocupado por pessoas que vivenciam uma dinâmica de interação social. Estes, são parte de uma história que será investigada, dessa forma, é preciso fazer uma construção teórica para transformá-los em objetos de estudo para que o campo se torne um lugar de manifestações e interações, proporcionando a construção de saberes (Neto, 1994, p. 54).

Essa metodologia permite ao pesquisador se aproximar daquilo que deseja estudar, criando conhecimento a partir da realidade. Nas ciências sociais, ao articular conceitos e sistematizar conhecimentos já produzidos, novas questões são criadas a partir dos dados obtidos, estas que são interpretadas através de significados e contextos, ou seja, por meio da abordagem qualitativa que, "aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas" (Minayo, 1994, p. 22).

Considerando que, até esse momento da pesquisa, este estudo havia utilizado metodologias baseadas em registros escritos como fonte de coleta de dados, constituídos por referenciais teóricos, documentos oficiais e documentos técnicos acerca do desenvolvimento de políticas públicas voltadas à educação, com enfoque no monitoramento e na avaliação dos PME e sua relação com a gestão democrática escolar, buscou-se ampliar a compreensão do objeto de estudo por meio da pesquisa de campo.

Por essa perspectiva, a pesquisa de campo desenvolvida caracterizou-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, compreende as cinco características dessa metodologia descritas por Bogdan e Biklen (1994), os dados partem do ambiente natural, assim o pesquisador se dirige até o campo, entendendo que o contexto pode interferir no comportamento do indivíduo e, realiza sua coleta de dados com o instrumento mais adequado ao seu objetivo; os dados são descritos e analisados minuciosamente; o importante da pesquisa está no seu processo e não resultado; os dados são organizados e agrupados, construindo-se conceitos; leva-se em consideração as crenças, atitudes e valores dos entrevistados.

Após o estudo dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PME dos trinta e dois municípios da região da AMAU, a respeito do alcance da meta 19 que trata sobre a gestão democrática e da estratégia 19.1 referente à nomeação dos diretores e diretoras de escolas e, estratégias estabelecidas para o alcance da gestão democrática, dois municípios da AMAU foram selecionados para a realização da pesquisa de campo. Um deles apresentou em seu conteúdo do PME a gestão democrática na perspectiva da realidade educacional, com avanços significativos apresentados inclusive no monitoramento e avaliação. O outro

apresentou os menores indicadores de gestão democrática expressos nos PME e poucos avanços no monitoramento e avaliação.

Delimitadas as cidades, a pesquisa ocorreu com um representante da Secretaria Municipal de Educação e um representante da Equipe Diretiva de uma escola pública municipal, que fizeram ou fazem parte da comissão organizadora do PME (2014-2024), pois subentende-se que estes terão maior propriedade sobre o que aborda o documento acerca da gestão democrática e também, das práticas desenvolvidas nas escolas, contribuindo com informações para além daquelas expressas no plano. As Secretarias Municipais de Educação receberam um e-mail informativo e explicativo sobre a pesquisa, convidando os referidos participantes a colaborarem com o estudo.

À vista do exposto, utilizou-se como instrumento para a coleta de dados a entrevista. Com a aceitação dos participantes, a interação entre o pesquisador e o entrevistado e através do diálogo, essa técnica possibilitou levantar informações imediatas e mais profundas do que outros meios de investigação. Lüdke e André (1986, p. 34) complementam que, "como se realiza cada vez de maneira exclusiva, seja com indivíduos ou com grupos, a entrevista permite correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficaz na obtenção das informações desejadas".

O tipo de entrevista empregada neste estudo foi a semiestruturada que, "se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações" (Lüdke; André, 1986, p. 34). O entrevistador elaborou um roteiro (Apêndice A e B) para direcionar o diálogo, o qual era flexível e facilitou o processo de obtenção das informações, com o fim de o diálogo seguir uma lógica e ter maior aprofundamento, possibilitando a transmissão de conhecimentos de forma natural.

> Será preferível e mesmo aconselhável o uso de um roteiro que guie a entrevista através dos tópicos principais a serem cobertos. Esse roteiro seguirá naturalmente uma certa ordem lógica e também psicológica, isto é, cuidará para que haja uma sequência lógica entre os assuntos, dos mais simples aos mais complexos, respeitando o sentido do seu encadeamento (Lüdke; André, 1986, p. 36).

Como forma de registro foi empregada a gravação em aúdio. Os dados foram coletados pelo aparelho celular da pesquisadora e armazenados em computador próprio, no qual somente a pesquisadora e o orientador possuem acesso às informações. Os dados permanecerão armazenados por cinco anos, com senhas para que ninguém possa ter acesso a não ser os pesquisadores. Logo findado o tempo, o material digital será apagado.

Para que a entrevista semiestruturada ocorra de maneira tranquila e respeitosa com os participantes da pesquisa, é importante que o pesquisador respeite o local e horário agendado para a pesquisa, garanta o sigilo e anonimato dos entrevistados, respeite a sua cultura, valores e preocupações, ouça atentamente as suas contribuições e estimule que se expressem livremente, sem induzir as respostas (Lüdke; André, 1986).

Utilizar abordagens qualitativas exige questões éticas que ocorrem da interação do pesquisador com o sujeito pesquisado, assim, os cuidados descritos anteriormente foram tomados pela pesquisadora ao informar as intencionalidades da pesquisa através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em que os membros da Secretaria Municipal de Educação e da Equipe Diretiva das escolas a serem entrevistados, receberam para tomarem conhecimento quanto a proposta do desenvolvimento da entrevista para a pesquisa, esclarecendo que os dados obtidos por meio de gravações de áudio realizadas pelo celular da pesquisadora serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos relacionados ao estudo. Também se enfatizou que haveria sigilo quanto às identidades, utilizando identificações fictícias (P1, P2, P3…).

Dessa forma, os participantes tiveram total liberdade para decidir se desejavam ou não participar da pesquisa e realizar a entrevista. No caso de aceite, solicitou-se que assinassem o TCLE, autorizando a pesquisadora a utilizar as informações fornecidas na entrevista semiestruturada para contribuir com a análise e o desenvolvimento dos dados da pesquisa. A entrevista foi realizada em uma sala reservada, onde apenas a pesquisadora e o participante estiveram presentes, em horário previamente agendado.

Percebendo as questões éticas que permeiam esta pesquisa e, a fim de defender na inteireza os participantes, o presente estudo foi submetido e aprovado no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal da Fronteira Sul (CEP/UFFS) (Anexo A). Com base no Art. 2° da Resolução n° 56 do CONSUNI CPPGEC,

> O CEP/UFFS é um colegiado interdisciplinar e independente, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos nas diferentes áreas do conhecimento (UFFS, 2023).

A submissão do projeto para avaliação ética do CEP/UFFS ocorreu através da Plataforma Brasil, caracterizada como uma “base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos para todo o sistema CEP/Conep. Ela permite que as pesquisas sejam acompanhadas em seus diferentes estágios - desde sua submissão até a

aprovação final pelo CEP e pela Conep" (Brasil, 2023). Após o cadastro na plataforma, a pesquisadora seguiu o passo a passo da submissão de projetos, destacando informações sobre a pesquisa e anexando documentos conforme solicitado. Findada a análise da comissão, um relatório foi emitido solicitando alterações e por fim, permitindo a realização da pesquisa.

Posteriormente à aprovação, a realização da coleta de dados seguiu os princípios éticos estabelecidos por Bogdan e Biklen (1994), sendo que o primeiro princípio é garantir a proteção da identidade dos participantes da pesquisa, zelando pela confidencialidade das informações compartilhadas, sejam elas registradas de forma escrita ou verbal. No contexto desta pesquisa, as gravações das entrevistas semiestruturadas. O segundo princípio trata do respeito aos participantes, confirmando sua contribuição para a investigação. Nesse sentido, os objetivos da pesquisa foram claramente explicados e os participantes foram informados sobre a realização da gravação. O princípio terceiro refere-se ao cumprimento dos acordos estabelecidos com os participantes no momento da coleta de dados até a conclusão do estudo. Por fim, o quarto princípio exige que o pesquisador seja autêntico na escrita dos resultados encontrados na pesquisa. Mesmo que os dados obtidos não estejam alinhados com preferências ideológicas, o pesquisador ou pesquisadora deve permanecer fiel às informações.

4.4 ANÁLISE DOS DADOS

A ciência é uma forma de construção do conhecimento que exige normatividade, método, técnica e linguagem científica durante a sua produção. Ao ser construída em um ritmo próprio e particular chamado ciclo da pesquisa, inicia-se com um problema ou pergunta que dará a sustentação para a formulação de um projeto de investigação, a partir das interrogações sobre o objeto, pressupostos, teorias e metodologias. Em seguida, ocorre o trabalho de campo, momento em que se faz um recorte da construção teórica já existente, combinando com o trabalho prático (entrevistas, observações, levantamentos de materiais). Por fim, elabora-se a análise do material recolhido no campo.

A análise dos dados leva ao confronto entre as teorias já existentes e a investigação de campo, com a finalidade de, "estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas, e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural da qual faz parte" (Minayo, 1992 *apud* Minayo, 1994, p. 69).

Neste estudo, os dados extraídos da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo foram estruturados e interpretados por meio da Técnica de Análise de Conteúdo, segundo Bardin (2016). Atualmente, é vista como “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (Bardin, 2016, p. 15), ou seja, um método qualitativo sistemático que busca interpretar e compreender mensagens contidas em textos, documentos, discursos ou outras formas de comunicação.

A metodologia proposta pela autora (Bardin, 2016) segue três fases: a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados. Na primeira fase ocorre a organização do material, com o intuito de “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais” (Bardin, 2016, p. 125). É realizada uma leitura inicial e exploratória dos documentos, conhecida como "leitura flutuante", a fim de familiarizar-se com o conteúdo. Em seguida, procede-se à seleção do "corpus", que corresponde ao conjunto de documentos que apresentam maiores contribuições, aqueles que possam “fornecer informações sobre o problema levantado” (Bardin, 2016, p. 126) e que serão analisados.

Para definir os materiais relevantes é fundamental observar algumas regras: a) Regra da exaustividade: definido o “corpus” da pesquisa é preciso identificar os elementos que o constituem e selecionar os materiais que apresentam estes elementos. A exaustividade representa escolher o máximo de materiais para realizar uma investigação completa e abrangente; b) Regra da representatividade: seleciona-se uma amostra que caracteriza o universo inicial. A amostragem deve ser capaz de contemplar os mesmos critérios elementos para serem analisados de forma generalizada; c) Regra da homogeneidade: os materiais precisam tratar do mesmo tema, estarem atrelados ao objetivo e problema de pesquisa e ainda, realizar a coleta de dados utilizando as mesmas técnicas; d) Regra de pertinência: selecionam-se documentos adequados ao objeto de análise.

Logo, procede-se à formulação de hipóteses, que são afirmações passíveis de confirmação ou refutação após a análise, “trata-se de uma suposição cuja origem é a intuição e que permanece suspensa enquanto não for submetida à prova de dados seguros” (Bardin, 2016, p. 128). Também, a formulação de objetivos, que definem o propósito da pesquisa e servem para orientar o pesquisador. Além disso, identificam-se os indicadores que aparecem com maior frequência, estes que servirão para orientar a exploração do material.

A exploração do material constitui a segunda fase. Inicia-se com a codificação que se refere ao processo de transformação dos dados brutos como textos, imagens ou áudios, em

unidades de análise que podem ser palavras, frases ou segmentos de texto. A proposta desta etapa é criar códigos que abordam conceitos importantes para a pesquisa.

Realizada a codificação é dado início à categorização, que, para Bardin (2016, p. 147), é “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”. A partir da parte comum existente nestes elementos, categorias são criadas com o intuito de fornecer uma representação dos dados brutos em dados organizados.

A terceira fase é marcada pela apresentação do material coletado e pela análise reflexiva dos dados. Com base nas hipóteses e objetivos definidos, o pesquisador expressa os dados encontrados dialogando com o referencial teórico. Os resultados obtidos não devem apenas contribuir para os estudos já existentes sobre a temática, mas também incentivar novas análises.

O processo da Análise de Conteúdo, quando desenvolvido conforme seu rigor metodológico, é capaz de extrair elementos implícitos nas expressões, sejam elas verbais ou não verbais. As fases e os desdobramentos de cada etapa permitem a compreensão, organização e aproximação das informações, preparando-as para o próximo estágio. Esse processo confere à análise um percurso estruturado e sistemático, oferecendo ao pesquisador uma orientação clara desde a organização inicial do material até as inferências, análises e considerações finais sobre os resultados da pesquisa.

A análise não significa o fim da pesquisa. Às vezes, o material coletado não é suficiente para responder a pergunta do estudo ou, novas perguntas são realizadas e um novo estudo teórico precisa ser feito. Assim, o ciclo nunca irá se fechar, pois toda pesquisa deixa questões para se aprofundar posteriormente, além de gerar um produto provisório de acordo com historicidade do período em que foi feito. Além da Análise de Conteúdo será articulada com o Ciclo de Políticas, com ênfase no contexto da prática, buscando compreender como as políticas são interpretadas, ressignificadas e materializadas pelos sujeitos e instituições envolvidos, possibilitando uma análise mais contextualizada dos dados produzidos na pesquisa.

4.5 PRODUTO FINAL

O Mestrado Profissional é uma modalidade de pós-graduação *stricto sensu*, reconhecida pela Portaria n° 80/1998 (Capes, 1998), que combina a formação acadêmica com a aplicação prática do conhecimento em contextos profissionais. Ele se diferencia do mestrado acadêmico, pois o seu objetivo principal é integrar o conhecimento científico às práticas profissionais. Os projetos e pesquisas desenvolvidos visam gerar impacto prático e atender a necessidades reais, muitas vezes indicadas pelo próprio pesquisador em sua área de atuação.

Nesta perspectiva, ao final do curso, além da dissertação, há a exigência de se apresentar um produto articulado com a pesquisa realizada que, no Mestrado Profissional em Educação, "poderia ser entendido como um dispositivo pedagógico, produzido na tensão criativa entre teoria e prática" (Bagnara; Pereira, 2024, p. 23).

A construção do produto educacional pode ocorrer por dois eixos: diagnóstico e intervenção (Sartori; Pereira, 2019). O diagnóstico "busca compreender o atual estágio em que se encontra o objeto pesquisado" (Sartori; Pereira, 2019, p. 30). Com base nessa análise inicial, é possível reunir e descrever estratégias que fundamentam o planejamento de ações para transformar o cenário em questão. Já a intervenção, "é uma forma de presença concreta que reflete uma ação participativa de primeira ordem" (Sartori; Pereira, 2019, p. 30). O pesquisador estará presente no campo de investigação e atuará de forma participativa, a fim de modificar aquela realidade.

Diante do exposto, o produto final desta pesquisa caracterizou-se como um diagnóstico estruturado através de um Relatório Regional Interativo da Gestão Democrática na região da AMAU. O material, organizado em formato digital, realizou um mapeamento dos municípios da AMAU quanto ao cumprimento da Meta 19 e da Estratégia 19.1, com base nos dados de monitoramento e avaliação. As informações foram apresentadas por meio de gráficos, tabelas e infográficos, a fim de analisar os avanços e desafios de forma crítica e ser um material de apoio referente às práticas de gestão para gestores, conselhos e novas políticas públicas.

Este material será encaminhado às Secretarias de Educação que compõem a AMAU, representando a ponte entre o conhecimento acadêmico e as demandas da sociedade, promovendo impacto direto no desenvolvimento educacional, social, econômico e tecnológico e, reforçando o papel do mestrado profissional como uma formação para a solução de problemas reais e a inovação em diferentes conteúdos.

5 O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA: NORMATIVAS E INSTRUMENTOS DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

Com a reorganização do Estado brasileiro a partir da CF de 1988 (Brasil, 1988), a administração pública passou a incorporar novos princípios de gestão, voltados não apenas ao cumprimento de procedimentos burocráticos, mas, sobretudo, à obtenção de resultados e à efetividade das políticas públicas. Nesse contexto, o monitoramento e a avaliação assumem papel estratégico no âmbito da gestão pública, uma vez que possibilitam acompanhar a implementação das ações governamentais, analisar seus impactos e verificar a relação entre investimentos realizados, objetivos propostos e resultados alcançados.

No campo educacional, essa perspectiva ganha centralidade na elaboração e execução dos planos decenais de educação. Para além da promulgação de legislações específicas e da instituição de órgãos responsáveis pelo acompanhamento dessas políticas, o Estado brasileiro também estabelece normativas, diretrizes e instrumentos orientadores destinados ao monitoramento e à avaliação dos planos de educação. Tais mecanismos buscam assegurar o acompanhamento sistemático das metas e estratégias definidas, subsidiando processos de tomada de decisão, revisão de ações e fortalecimento da gestão educacional em âmbito nacional, estadual e municipal.

5.1 DOCUMENTOS ORIENTADORES DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS PLANOS SUBNACIONAIS DE EDUCAÇÃO

A ideia de planejamento da educação no Brasil possui raízes históricas que remontam à Constituição de 1934, fortemente influenciada pelos ideais do movimento dos Pioneiros da Educação Nova. Esse movimento compreendia a educação como um direito social e como elemento fundamental para o desenvolvimento do país, defendendo a necessidade de organização sistemática das políticas educacionais pelo Estado. Desde então, o planejamento educacional passou a ocupar lugar estratégico na condução das ações públicas, consolidando-se como instrumento essencial para garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação.

Nesse contexto, o Estado brasileiro assume papel normativo, regulador e articulador das políticas públicas, sendo responsável pela “fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (Brasil, 1988). Tal

prerrogativa reforça a compreensão de que o planejamento não se restringe a um procedimento técnico-administrativo, mas constitui um mecanismo político de organização das prioridades educacionais e de promoção do direito à educação.

No âmbito da gestão pública, planejar implica analisar criticamente a realidade educacional, reconhecer suas fragilidades e potencialidades e definir estratégias capazes de promover mudanças concretas. Conforme destaca Bordignon (2009, p. 89), "o pressuposto é o de que queremos melhorar a educação que temos e, para isso, refletimos sobre a realidade e sobre o que fazer para mudá-la". Assim, o planejamento educacional demanda uma leitura ampla e integrada da realidade, considerando aspectos sociais, econômicos, culturais e pedagógicos que atravessam os sistemas de ensino. Essa reflexão sobre a totalidade é indispensável para orientar a definição de metas, diretrizes e estratégias que assegurem não apenas a expansão da oferta educacional, mas também a melhoria da qualidade do ensino e das condições de aprendizagem.

Nessa perspectiva, identificar o ponto de partida e compreender com clareza os objetivos que se pretende alcançar constituem elementos fundantes do processo de planejamento. Planejar significa estabelecer caminhos, prioridades e mecanismos de acompanhamento capazes de orientar a ação pública em direção às transformações desejadas. Na área educacional, essa prática torna-se ainda mais relevante diante da complexidade dos desafios enfrentados pelos sistemas de ensino e da necessidade de garantir maior efetividade às políticas públicas.

Entretanto, o planejamento somente se concretiza plenamente quando articulado a processos permanentes de monitoramento e avaliação, os quais possibilitam acompanhar a implementação das ações, verificar o alcance das metas estabelecidas e subsidiar a tomada de decisões. Conforme Gumieiro e Militão, "monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente" (2021, p. 4).

Enquanto o monitoramento é o acompanhamento contínuo das ações, resultados e processos, que permite identificar problemas e dificuldades ao longo da implementação da política pública, a avaliação ajuda a analisar os resultados alcançados e a necessidade de mudanças. A partir disso, torna-se possível realizar correções de estratégias, ajustando ações para garantir o alcance das metas propostas.

Porém, não basta apenas existir acompanhamento, é necessário que haja clareza sobre quem são os responsáveis pelo processo, quais são as funções de cada agente e instituição e, como devem ocorrer as decisões e intervenções durante a execução do plano (Gumieiro;

Militão, 2021). A definição dessas responsabilidades favorece a transparência e a corresponsabilização entre os diferentes sujeitos envolvidos, fortalecendo a participação dos órgãos colegiados, das equipes gestoras e das Secretarias de Educação.

O Art. 5° da Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), além de determinar a necessidade de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas para o alcance das metas do PNE e, as instâncias responsáveis por este exercício, acrescenta ainda em seu § 2º que, "a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Inep publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado [...]" (Brasil, 2014).

Dessa forma, monitorar e avaliar os planos subnacionais de educação constitui condição indispensável para assegurar a efetividade das políticas educacionais. Diante dessa prerrogativa, propõe-se, na sequência deste trabalho, analisar alguns dos documentos produzidos por órgãos oficiais responsáveis por orientar os municípios no processo de monitoramento e avaliação de seus planos decenais de educação.

Para tanto, foram selecionados documentos orientadores, considerados referenciais para a condução dessas ações no âmbito das políticas educacionais, dentre eles: *Plano Nacional de Educação (2014-2024) – Linha de Base* e *Caderno de Orientação para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação*, entre outros documentos normativos e técnicos que subsidiam o acompanhamento das metas e estratégias estabelecidas pelos sistemas municipais de ensino.

5.1.1 A LINHA DE BASE COMO DIAGNÓSTICO INICIAL E REFERENCIAL PARA O MONITORAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O documento *Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024): Linha de Base* assume papel estratégico ao estabelecer um diagnóstico inicial da educação brasileira, constituindo o ponto de partida para o monitoramento das metas nacionais. Mais do que apresentar um retrato da realidade educacional, a Linha de Base organiza indicadores, identifica fontes de dados e define parâmetros que possibilitam comparar, ao longo do tempo, a evolução das políticas educacionais previstas no PNE (Brasil, 2015).

Dividido em vinte seções correspondentes às metas do PNE, o documento contextualiza cada meta no início da vigência do PNE e apresenta indicadores destinados ao seu acompanhamento. Embora não estabeleça indicadores definitivos para a aferição de todas as metas, o documento inaugura uma metodologia de monitoramento baseada em evidências,

oferecendo parâmetros iniciais para o acompanhamento das políticas educacionais e abrindo espaço para o aperfeiçoamento dos indicadores ao longo da implementação do plano.

A Linha de Base constitui um importante instrumento para subsidiar o monitoramento contínuo, a avaliação periódica e a tomada de decisões pelos sistemas de ensino, fortalecendo uma cultura de planejamento. Essa perspectiva aproxima-se da compreensão de Bordignon (2009, p. 92), ao afirmar que "o foco da ação será a cidadania, tendo a escola, e nela o educando, como eixos principais de sua efetivação. O educando, a qualidade da educação a ele oferecida, deve ser situada como razão primeira, original do plano".

A afirmação do autor evidencia que os mecanismos de monitoramento e avaliação não possuem um fim em si mesmos, nem se restringem ao acompanhamento do cumprimento formal das metas estabelecidas. Ao contrário, sua finalidade maior consiste em verificar se as políticas educacionais implementadas estão contribuindo para assegurar o direito à educação de qualidade e para promover a formação cidadã dos estudantes.

Essa concepção encontra respaldo no próprio documento analisado, que reforça que o direito à educação ultrapassa a garantia do acesso e da permanência na escola, abrangendo também a oferta de uma educação de qualidade, capaz de contribuir para a transformação da realidade social. Nessa perspectiva, "monitorar se esse processo tem ocorrido, avaliar a sua qualidade e a das políticas que o respaldam é parte constitutiva da própria realização do direito à educação" (Brasil, 2015, p. 9).

Assim, o monitoramento e a avaliação assumem uma dupla função: de um lado, produzem informações para orientar a gestão pública e subsidiar a tomada de decisões; de outro, constituem mecanismos de garantia do direito à educação, na medida em que permitem verificar se as políticas implementadas estão efetivamente promovendo a qualidade educacional e concretizando os princípios que fundamentam o PNE.

Apresentados como processos indissociáveis, sistemático e científico de análise das políticas públicas, que evoluiu historicamente e hoje busca compreender não apenas resultados, mas também os impactos sociais e o valor das ações desenvolvidas, Rua (2010, p. 1) aponta,

> A avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode – e deve - ser utilizada durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os conseqüentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção.

O monitoramento das políticas públicas educacionais não se restringe à mensuração de resultados, mas envolve a construção de instrumentos capazes de produzir informações que orientem a gestão e subsidiem a tomada de decisões. Para isso, a Linha de Base fundamenta seus indicadores em bases oficiais de dados produzidas por diferentes órgãos governamentais, dentre elas o Inep, por meio do Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do Censo Demográfico, além da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com informações relativas à pós-graduação.

Nesse contexto, a Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) atribui ao Inep a responsabilidade de publicar, bienalmente, estudos que apresentem a evolução das metas do PNE, consolidando sua função como órgão responsável pela produção, sistematização e divulgação de informações estratégicas para o acompanhamento das políticas educacionais. Esses estudos constituem importante instrumento para gestores, conselhos e demais atores envolvidos na implementação do PNE, uma vez que oferecem subsídios para a identificação de avanços, desafios e necessidades de redirecionamento das ações governamentais, fortalecendo o monitoramento contínuo e a avaliação das metas e estratégias.

Ao tratar da meta 19, foco deste estudo, a Linha de Base afirma que o termo gestão democrática possui uma natureza conceitual e política complexa, pois não pode ser compreendida a partir de uma única interpretação (Brasil, 2015). Diante desse desafio, acompanhar a sua implementação exige um conjunto de indicadores capazes de representar diferentes dimensões desse princípio (Figura 3).

Figura 3 - Dimensões analíticas e indicadores para o monitoramento da Meta 19



Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2015).

Embora o documento não organize tais indicadores em dimensões analíticas, é possível agrupá-los segundo os elementos da gestão democrática que procuram mensurar. A organização desses indicadores demonstra que há uma compreensão ampliada da gestão democrática, relacionando-se à participação da comunidade escolar, ao funcionamento das instâncias colegiadas, ao PPP e às condições institucionais para o exercício da gestão escolar.

Essa compreensão aproxima-se da concepção de gestão escolar apresentada por Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 438), "a gestão é, pois, a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos". Segundo o autor, a escola configura-se como uma organização social, cuja efetividade depende da interação entre seus diferentes sujeitos e da participação ativa destes nos processos de planejamento, coordenação e tomada de decisões. Nesse contexto, embora a direção exerça papel fundamental na coordenação das ações, a gestão participativa pressupõe a corresponsabilização dos diferentes segmentos da comunidade escolar na busca por objetivos comuns.

Embora a meta 19 destaque a associação entre critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar para a escolha dos diretores, a Linha de Base evidencia que sua efetivação depende de um conjunto de elementos. Assim, a gestão democrática passa a ser monitorada não apenas pela forma de acesso ao cargo de diretor, mas

também por aspectos relacionados à participação da comunidade, ao funcionamento dos conselhos escolares e às condições de autonomia da gestão escolar.

Sob essa perspectiva de concepção ampliada de gestão, colocada pela articulação entre diferentes mecanismos de participação, organização institucional e gestão compartilhada, o monitoramento da meta 19 passa a considerar múltiplas dimensões da gestão escolar. Aproximando-se, assim, da compreensão de que a democratização da escola resulta tanto da organização técnico-administrativa quanto da participação coletiva na condução do processo educativo (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012).

Por outro lado, o documento reconhece algumas limitações para realizar o monitoramento da gestão democrática, como não haver bases de dados específicas para acompanhar essa temática em âmbito nacional, bem como ressalta a diversidade de regulamentações existentes entre os sistemas de ensino brasileiros. Diante desse cenário, opta pela utilização de bases de dados disponíveis, especialmente o Questionário do Diretor aplicado pelo Saeb, reconhecendo, entretanto, suas limitações para representar toda a complexidade da gestão democrática.

Esse posicionamento reforça a compreensão de Santos e Scaff (2021, p. 3), ao afirmarem que o monitoramento e a avaliação possuem "um cunho diagnóstico, que deve se pautar em informações de fontes oficiais, de modo a dimensionar e caracterizar o fenômeno objeto da intervenção". Nessa perspectiva, a produção de dados confiáveis constitui condição indispensável para identificar a magnitude, as características e as causas dos problemas enfrentados, permitindo não apenas acompanhar a implementação das políticas, mas também analisar seus resultados e impactos e subsidiar o planejamento de novas ações.

Coerente com essa concepção, o documento reconhece que o aperfeiçoamento do monitoramento da meta 19 depende do fortalecimento dos sistemas de informação existentes. Por essa razão, recomenda a criação de um módulo específico sobre gestão escolar no Censo Escolar, ampliando a capacidade de produção de dados e de construção de indicadores voltados ao seu acompanhamento (Brasil, 2015).

Essa proposição evidencia que a institucionalização do monitoramento pressupõe um movimento anterior ao próprio processo avaliativo: a produção de informações confiáveis e a definição de indicadores capazes de transformar a gestão democrática em objeto de acompanhamento. Desse modo, o documento demonstra que o monitoramento não se limita à mensuração de resultados, mas envolve a construção de parâmetros analíticos que permitam representar a complexidade da gestão democrática e orientar a interpretação dos dados

produzidos, articulando produção de conhecimento, aprendizagem institucional e aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas educacionais.

5.1.2 CADERNO DE ORIENTAÇÕES PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: DIRETRIZES, PROCEDIMENTOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Este material foi construído de forma colaborativa entre as instâncias responsáveis pela elaboração e acompanhamento dos planos de educação. O documento tem o intuito de auxiliar os entes federados na execução do monitoramento e da avaliação dos seus planos locais, apresentando a concepção desses processos e um percurso metodológico organizado em quatro etapas: organização do trabalho, estudo do plano, monitoramento contínuo das metas e estratégias e avaliação periódica do plano (Brasil, 2016). Além dessas orientações, o documento disponibiliza instrumentos de registro, fluxos de trabalho e modelos de relatórios destinados a sistematização das informações e a tomada de decisões pelos gestores públicos.

Ao compreender que tanto os planos elaborados com qualidade técnica e ampla participação social quanto aqueles cuja construção apresentou fragilidades necessitam ser acompanhados ao longo de sua vigência, o documento enfatiza a importância do monitoramento e da avaliação como mecanismos permanentes de gestão das políticas educacionais (Brasil, 2016). Acerca dessa premissa, monitoramento e avaliação são compreendidos como processos distintos, porém articulados.

O monitoramento é definido como um acompanhamento contínuo da execução das metas, responsável por tornar públicas as informações sobre o progresso alcançado. Já a avaliação consiste em um processo periódico de análise crítica dos resultados obtidos, das ações executadas e das ações não realizadas, permitindo verificar em que medida os objetivos do plano estão sendo atingidos (Brasil, 2016). Tal concepção evidencia uma compreensão do monitoramento e da avaliação para além de procedimentos burocráticos, atribuindo-lhes uma função estratégica na condução e no aperfeiçoamento dos planos de educação.

Assim, há uma complementaridade entre ambas ações, pois “contribuem para o alcance das metas propostas, apontam as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso e incorporam ao plano o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade” (Brasil, 2016, p. 6), sendo essenciais para garantir maior integração,

continuidade e coerência entre as políticas educacionais e as instituições de ensino, cabendo aos gestores públicos a organização desses processos.

Com base em Rua (2010), as reformas da administração pública impulsionaram a evolução da avaliação. Inicialmente focada apenas na mensuração de dados, depois voltada ao alcance de resultados e, posteriormente, à análise mais ampla das políticas e intervenções. Nesse contexto, a gestão passou a priorizar resultados, e não apenas processos burocráticos, ocupando um papel estratégico em todas as etapas da gestão pública.

> A avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode – e deve – ser utilizada durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os conseqüentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção (Rua, 2010, p. 1).

Além de contribuir para melhorar os processos de gestão pública, permitindo que governos e instituições aprendam com suas experiências, erros e resultados, aperfeiçoando continuamente suas práticas, o ato de monitorar e avaliar buscam ampliar a legitimidade das ações governamentais e a confiança da sociedade na gestão pública. O foco não está em cumprir procedimentos, mas alcançar resultados concretos, buscando assegurar o direito à educação com qualidade, equidade e participação social.

Essa compreensão aproxima-se das concepções contemporâneas de avaliação de políticas públicas, nas quais o monitoramento produz informações sistemáticas e a avaliação utiliza essas informações para interpretar resultados e subsidiar decisões (Gumieiro; Militão; 2021), sendo necessário clareza entre os diferentes sujeitos envolvidos sobre suas atribuições para que o processo seja organizado e eficiente.

O documento analisado propõe a utilização da *Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação,* estruturada em três partes (A, B e C), destinada à organização e ao acompanhamento da execução das metas e estratégias do plano (Imagem 2). Além de apresentar orientações gerais sobre o preenchimento de cada seção, o documento disponibiliza, em seus anexos, instruções detalhadas para a utilização desse instrumento.

Imagem 2 - Ficha de Monitoramento

Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação

PARTE A	Município								UF			
	Plano Municipal de Educação	*(número da lei e data)*										
	Períodos de Avaliação previstos	*(anos da avaliação)*										
	Comissão Coordenadora	*(nome)*							*(Ato legal – nº e ano)*			
	Equipe Técnica	*(nome)*							*(Ato legal)*			
PARTE B	Metas	Prazo	Estratégias						Prazo	Previsões Orçamentárias		
	(descrição da meta)		*(descrição da estratégia)*									
			(descrição da estratégia)									
			(descrição da estratégia)									
PARTE C	Meta 1: *(descrição da meta)*											
	INDICADOR 1A	*(descrição do indicador)*										
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												
	INDICADOR 1B	*(descrição do indicador)*											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												

Fonte: Brasil (2016, p.15).

A ficha de monitoramento é apresentada como um instrumento que serve para realizar o acompanhamento e as correções de metas e estratégias previstas e executadas, subsidiar análises e fundamentar os relatórios anuais. O documento, em nenhum momento do seu texto determina o envio da ficha ao MEC. Assim, compreendemos que não é um instrumento de prestação de contas ao MEC, mas um instrumento de gestão local permanente de coleta e organização dos dados.

Um aspecto central do documento é a preocupação com a institucionalização do processo. O texto orienta que cada município constitua instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação, haja visto que, não são concebidos como atribuições exclusivas do Poder Executivo, mas como responsabilidades compartilhadas entre órgãos governamentais e instâncias de participação social (Brasil, 2016).

Tal posicionamento é reforçado por Oliveira, Fernandes e Scaff (2021) ao afirmarem que um Sistema Municipal de Ensino só existe de fato quando há integração entre seus diferentes atores (escolas, Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, entre outros). Esses órgãos precisam atuar de maneira articulada. Quando essa discussão é analisada dentro do planejamento educacional como os PME, trata-se de criar

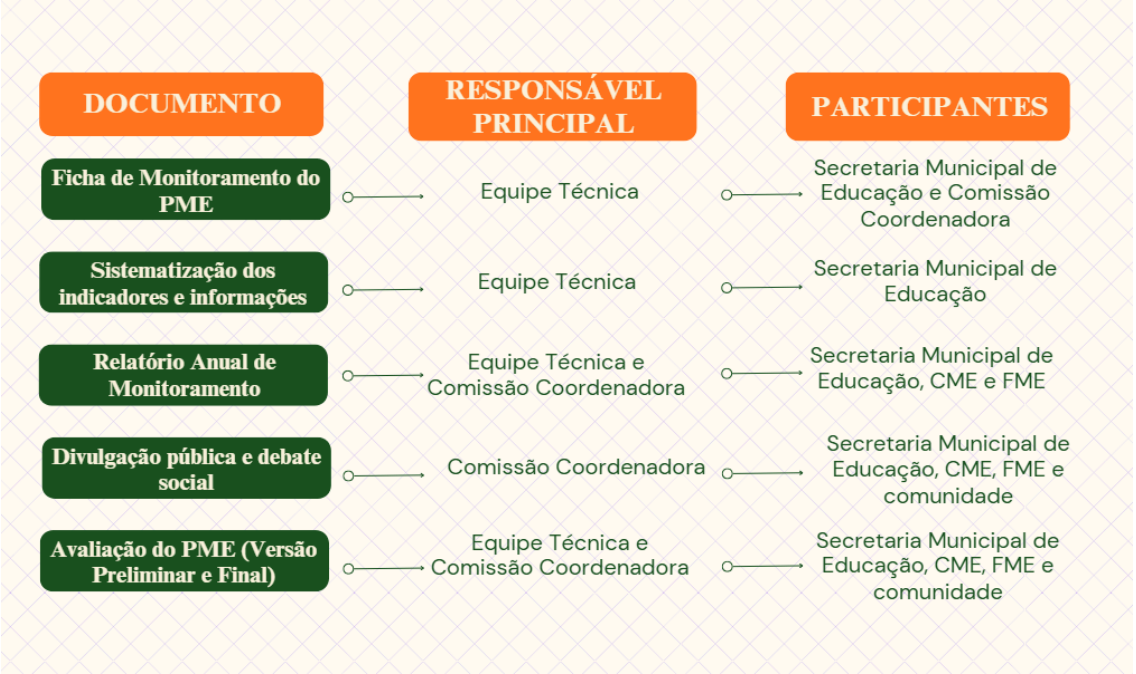
condições de fortalecimento da gestão democrática, na medida em que promovem a participação social e o controle público das políticas educacionais.

Ao procurar estruturar um sistema permanente de acompanhamento dos planos por meio de: Comissão Coordenadora, Equipe Técnica, Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação (CME) e Fórum Municipal de Educação (FME), o documento distribui responsabilidades entre estes diferentes atores. Primeiramente orienta-se o município a definir as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação, sugerindo que a Secretaria de Educação constitua uma equipe técnica para atuar no levantamento e sistematização de dados, como um apoio para o repasse de dados oficiais (Brasil, 2016).

Ao relembrar que o documento sugere para o processo de monitoramento a ficha como um instrumento técnico de trabalho e que, a partir desta será constituído o documento oficial que é o Relatório Anual de Monitoramento para ser analisado e então subsidiar a avaliação periódica, é preciso ter clareza sobre as atribuições que cada instância desempenhará na coleta, documentação e estudo dos dados.

Embora a Equipe Técnica seja uma sugestão de constituição, sua função é a produção, organização e análise dos dados, sendo responsável pelo preenchimento da parte A, B e C da Ficha de Monitoramento e a elaboração do Relatório Anual e Avaliação do Plano. A Secretaria Municipal de Educação, tendo a participação ativa do Secretário de Educação, desempenha a análise e validação do documento, o encaminhando à Comissão Coordenadora que articula as informações produzidas, promovendo debates. Também, o CME e o FME assumem papel ligado à participação social e ao controle democrático, contribuindo para a legitimidade do processo e para a incorporação das demandas da sociedade (Figura 4).

Figura 4 – Fluxo documental e responsabilidades no monitoramento e avaliação dos PME



Fonte: elaborado pela autora com base no Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (Brasil, 2016).

Essa nova relação de competências entre Estado e sociedade, em que deve haver a participação de ambos na tomada de decisões e execução das políticas públicas, se concretiza por meio do CME e FME. Santos e Scaff (2021, p. 6) afirmam que é através do segmento do CME que "a sociedade civil exercita o direito de participar da gestão de diferentes políticas públicas, tendo a possibilidade de exercer maior controle sobre o Estado".

Dentre as funções do CME, a de mobilização social é realizada através dos fóruns de educação que, "são considerados como espaços públicos de diálogo, debate e encaminhamento de medidas que visam à garantia do direito à educação" (Santos; Scaff, 2021, p. 7). Envolvendo diferentes segmentos da sociedade, desenvolvem-se o acompanhamento, estudos, debates e elaboração de legislações educacionais. Assim, por meio destas instâncias que atuam de forma articulada que se consolida a participação social no acompanhamento e na avaliação da gestão pública.

Ao tratarmos dos planos educacionais, um mecanismo de acompanhamento que é sugerido pelo documento analisado, o qual atribui papel fundamental para a averiguação das metas do plano, são os indicadores. Afirma que a sociedade precisa conhecer se as metas estão sendo alcançadas e se as estratégias implementadas estão contribuindo efetivamente para esse alcance, sendo os indicadores instrumentos indispensáveis para essa aferição (Brasil, 2016).

Nesse sentido, o texto estabelece três situações: metas que já possuem indicadores definidos na elaboração do plano (este seria o ideal); metas que dependem da criação de indicadores locais (será necessário defini-lo e emitir uma nota técnica com meta, indicador e fonte oficial de dados); metas formuladas de maneira genérica e sem possibilidade de mensuração (sugere-se a adequação para que seja possível aplicar o monitoramento e avaliação ou, que se emita uma nota pela equipe técnica expondo a dificuldade da aferição).

Essa classificação evidencia uma preocupação típica do paradigma gerencial da administração pública, que valoriza a mensuração dos resultados e a produção de evidências para orientar a gestão por meio de indicadores, metas, evidências e relatórios (Rua, 2010). Ao mesmo tempo, o documento reconhece limitações dos processos avaliativos quando as metas não são passíveis de mensuração, recomendando a elaboração de notas técnicas explicativas ou a reformulação das metas para possibilitar seu acompanhamento.

Repetidamente o documento enfatiza a necessidade de divulgação dos resultados produzidos pelos processos de monitoramento. Um exemplo é publicizar os Relatórios Anuais de Monitoramento em escolas, fóruns e conselhos de educação, reforçando a realização de discussões públicas sobre os resultados alcançados e possíveis alterações do plano.

Nas palavras de Santos e Scaff (2021, p. 7), "a efetivação de tais mecanismos parte da necessidade de aumentar a transparência da ação estatal, referente à prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas". Assim, a transparência ultrapassa a mera disponibilização de informações, constituindo-se como elemento fundamental para o fortalecimento do controle social e para a legitimação das ações desenvolvidas pelo poder público.

A avaliação periódica é apresentada como momento de reflexão crítica sobre a execução do plano, propondo o monitoramento como política permanente através da análise dos Relatórios Anuais de Monitoramento, a evolução dos indicadores e as mudanças ocorridas no contexto municipal. A partir dessa análise, podem ser propostas revisões de políticas, programas, ações e até mesmo alterações na legislação que institui os PME.

> Além dos objetivos relacionados à eficiência e eficácia dos processos de gestão pública, a avaliação é decisiva para o processo de aprendizagem institucional e também contribuiria para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política (Rua, 2010, p. 2).

Desse modo, o monitoramento e a avaliação deixam de assumir apenas uma função de verificação do cumprimento das metas para constituírem-se em mecanismos de produção de

conhecimento sobre a política educacional, capazes de subsidiar decisões, aperfeiçoar a gestão pública e ampliar a transparência e o controle social. Assim, o documento analisado revela uma tentativa de articular a racionalidade técnica, expressa na utilização de indicadores e evidências, com os princípios da gestão democrática, fundamentados na participação, no diálogo e na corresponsabilização dos diferentes atores envolvidos na política educacional.

5.2 INDÍCIOS E LIMITES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS DOCUMENTOS OFICIAIS NACIONAIS

A análise conjunta dos documentos orientadores evidencia que o monitoramento e a avaliação passaram a ocupar posição estratégica na política educacional brasileira, constituindo-se como mecanismos de acompanhamento da implementação dos planos decenais. Mais do que verificar o cumprimento formal das metas, os documentos analisados procuram institucionalizar procedimentos capazes de produzir informações, subsidiar decisões e fortalecer a continuidade das políticas públicas educacionais.

O monitoramento não representa uma etapa posterior ao planejamento, mas uma dimensão constitutiva da própria política pública, permitindo que decisões sejam continuamente revistas à luz das evidências produzidas durante sua implementação. Assim, planejamento, monitoramento, avaliação e replanejamento integram um mesmo movimento de construção e aperfeiçoamento das políticas educacionais.

Ao mesmo tempo, os documentos analisados revelam uma importante transformação na forma de atuação do Estado brasileiro. Em vez de concentrar-se exclusivamente na execução direta das políticas, o Estado passa a exercer funções de indução, coordenação e regulação por meio da definição de metas, indicadores, instrumentos de monitoramento e mecanismos de avaliação.

Essa reorganização da gestão pública também evidencia tensões. Os documentos nacionais procuram conciliar instrumentos característicos da gestão por resultados, como indicadores, evidências, fichas de monitoramento e relatórios, com princípios historicamente vinculados à gestão democrática, tais como participação social, transparência, controle público e corresponsabilização dos diferentes sujeitos envolvidos na política educacional.

Trata-se de uma tentativa de articular racionalidade técnica e participação democrática em um mesmo processo de planejamento. Contudo, como adverte Lima (2014), a gestão democrática pode correr o risco de transformar-se em "um slogan, num lugar-comum que todos invocam sem consequências de maior", resultando em "uma concretização marcada por

muita gestão (técnico-instrumental) para pouca democracia (substantiva)" (Lima, 2014, p. 1070). Nesse sentido, o desafio dos processos de monitoramento consiste justamente em evitar que a produção de indicadores e relatórios se reduza a uma prática burocrática, assumindo seu potencial como instrumento de fortalecimento da participação e da gestão democrática.

Essa discussão aproxima-se da ideia de que "um projeto descentralizador, com intenções de aproximar a ‘gestão’ escolar e acadêmica aos seus contextos e, portanto, com ares democráticos, se desenvolveu de forma inversa, contribuindo para a precarização da educação" (Fávero; Tramontina; Jesus, 2020, p. 257). Para os autores, a democratização das instituições de ensino não pode ser confundida com processos meramente administrativos de descentralização.

Nesse sentido, a organização proposta pelo *Caderno de Orientações* ao distribuir responsabilidades entre Comissão Coordenadora, Equipe Técnica, Secretaria Municipal de Educação, CME e FME representa mais do que uma definição administrativa de funções. Ela expressa uma concepção de planejamento baseada na corresponsabilidade entre diferentes atores institucionais e na valorização da participação social como elemento estruturante da gestão das políticas públicas. Conforme afirmam Oliveira, Fernandes e Scaff (2021), os sistemas municipais de ensino somente se consolidam quando seus diferentes componentes atuam de forma integrada em torno de objetivos comuns, fortalecendo os vínculos entre planejamento, gestão e participação democrática.

A Linha de Base amplia significativamente o entendimento da meta 19 ao reconhecer que a gestão democrática não pode ser aferida apenas pela forma de provimento do cargo de diretor escolar. A incorporação de indicadores relacionados ao funcionamento dos Conselhos Escolares, à participação da comunidade, ao PPP e às condições institucionais da gestão evidencia que democratizar a educação significa fortalecer múltiplas dimensões da vida escolar.

Com base em Bordignon (2009, p. 92), "o foco da ação será a cidadania, tendo a escola, e nela o educando, como eixos principais de sua efetivação". Assim, monitorar a gestão democrática implica acompanhar em que medida as políticas educacionais contribuem para fortalecer a escola como espaço de participação, aprendizagem e formação cidadã. Por outro lado, os próprios documentos reconhecem limites importantes para a consolidação dessa proposta.

A inexistência de bases de dados específicas, a dificuldade de construção de indicadores capazes de representar a complexidade da gestão democrática e a necessidade

permanente de fortalecimento das instâncias responsáveis pelo monitoramento evidenciam que a produção de informações qualificadas permanece como um dos principais desafios para a efetividade dos planos de educação.

Santos e Scaff (2021, p. 3), afirmam que o monitoramento deve possuir "um cunho diagnóstico, que deve se pautar em informações de fontes oficiais, de modo a dimensionar e caracterizar o fenômeno objeto da intervenção". Sem informações consistentes, o monitoramento perde sua capacidade de orientar decisões e de produzir aprendizagem institucional.

Em síntese, os documentos oficiais analisados revelam que o monitoramento e a avaliação dos planos de educação expressam uma concepção ampliada de planejamento educacional. Mais do que acompanhar metas, procuram estruturar mecanismos permanentes de produção de informações, fortalecer a articulação entre diferentes instâncias do sistema de ensino e ampliar a participação social na condução das políticas públicas.

Por outro lado, também evidenciam as tensões inerentes às políticas educacionais contemporâneas, marcadas pela convivência entre princípios da racionalidade gerencial e pressupostos da gestão democrática. Seguindo a lógica de Fávero, Tramontina e Jesus (2020), defender a democracia na educação significa compreender que sua efetivação ultrapassa o cumprimento de procedimentos administrativos, constituindo-se como prática política capaz de fortalecer a escola pública como espaço de formação humana, participação coletiva e resistência às lógicas de mercantilização da educação. É a partir dessa compreensão que o capítulo seguinte analisará de que forma essas orientações nacionais foram apropriadas, reinterpretadas e materializadas pelos municípios pertencentes à AMAU.

6 ANÁLISE DOCUMENTAL DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO DA AMAU

Os documentos que compõem os processos de monitoramento e avaliação dos PME contam histórias. Histórias de escolhas, de prioridades, de avanços, de desafios e, sobretudo, das diferentes maneiras de compreender a educação e sua gestão. Embora orientados por um mesmo conjunto de diretrizes nacionais, os municípios atribuem significados próprios às políticas educacionais, reinterpretando-as conforme suas realidades, possibilidades e concepções de escola, participação e democracia.

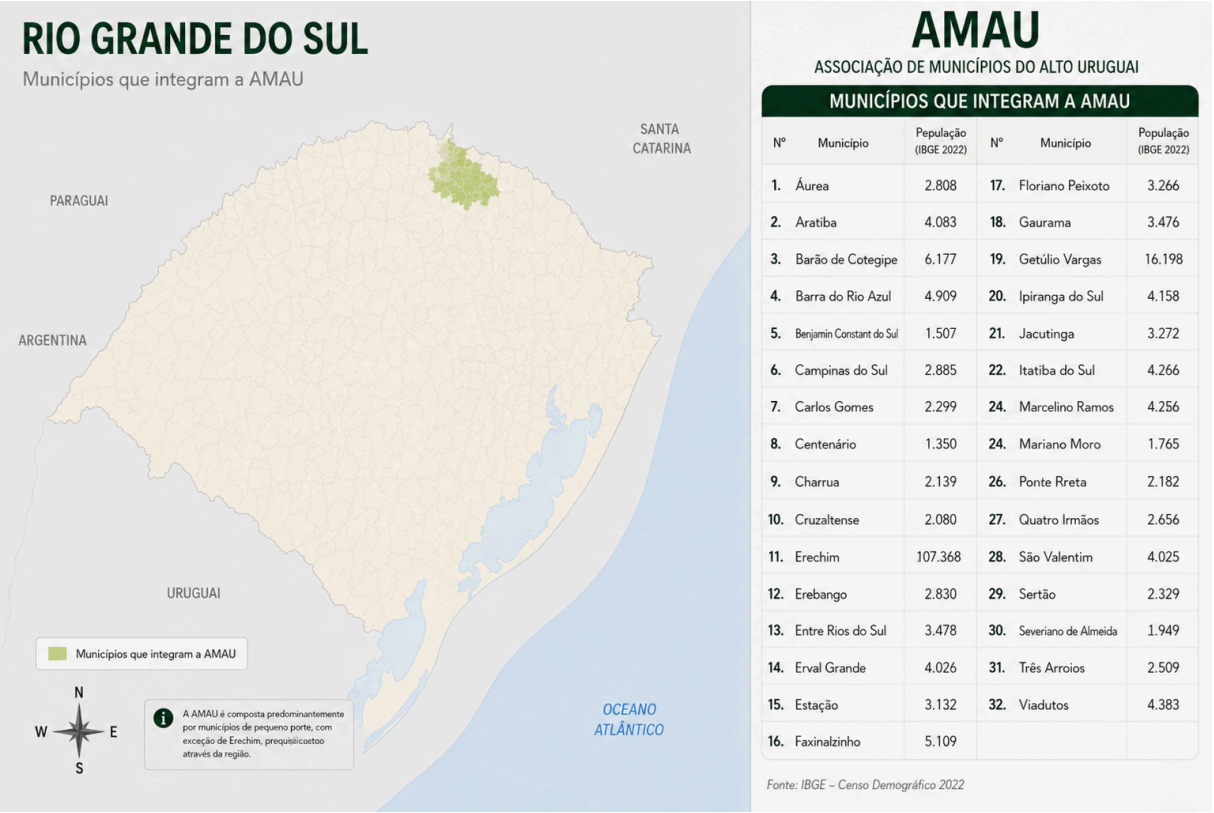
Partindo dessa compreensão, este capítulo percorre os documentos produzidos pelos municípios da região da AMAU, reconhecendo-os não apenas como instrumentos administrativos, mas como expressões das interpretações construídas pelos sistemas municipais de ensino acerca da gestão democrática. Ao analisar esses registros, busca-se compreender como uma mesma política pública assume diferentes contornos quando atravessa os contextos locais, revelando que o monitoramento e a avaliação, para além de procedimentos técnicos, também expressam formas de pensar, organizar e vivenciar a educação.

6.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DA AMAU E DOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS

O Estado do Rio Grande do Sul está localizado na região sul do Brasil, com uma área territorial de 281.707,15 km², sendo o nono maior estado do país. Em sua organização político-administrativa constitui-se por 497 municípios com população estimada de 11.233.263 habitantes, fazendo fronteira com o Uruguai e a Argentina.

Localizada na região norte do Estado, os municípios selecionados para esse estudo em questão, fazem parte da AMAU. A associação foi fundada em 9 de outubro de 1970, configurando-se como uma entidade de caráter regional voltada à cooperação entre os municípios associados. Sua finalidade consiste em promover a integração administrativa, política, econômica e social dos municípios, fortalecendo ações conjuntas de planejamento regional e de desenvolvimento local (AMAU, 2024).

Imagem 3 - Municípios que integram a AMAU



Nº	Município	População (IBGE 2022)	Nº	Município	População (IBGE 2022)
1.	Áurea	2.808	17.	Floriano Peixoto	3.266
2.	Aratiba	4.083	18.	Gaurama	3.476
3.	Barão de Cotegipe	6.177	19.	Getúlio Vargas	16.198
4.	Barra do Rio Azul	4.909	20.	Ipiranga do Sul	4.158
5.	Benjamin Constant do Sul	1.507	21.	Jacutinga	3.272
6.	Campinas do Sul	2.885	22.	Itatiba do Sul	4.266
7.	Carlos Gomes	2.299	24.	Marcelino Ramos	4.256
8.	Centenário	1.350	24.	Mariano Moro	1.765
9.	Charrua	2.139	26.	Ponte Rreta	2.182
10.	Cruzaltense	2.080	27.	Quatro Irmãos	2.656
11.	Erechim	107.368	28.	São Valentim	4.025
12.	Erebango	2.830	29.	Sertão	2.329
13.	Entre Rios do Sul	3.478	30.	Severiano de Almeida	1.949
14.	Erval Grande	4.026	31.	Três Arroios	2.509
15.	Estação	3.132	32.	Viadutos	4.383
16.	Faxinalzinho	5.109			

Fonte: elaborado pela autora com base em AMAU/IBGE (2026).

Atualmente, é composta por trinta e dois municípios, sendo Erechim/RS município-sede da associação, constituindo o principal polo econômico, educacional e administrativo da região, concentrando serviços públicos especializados, instituições de ensino superior e órgãos estaduais e federais, exercendo papel articulador junto aos demais municípios.

Embora apresente grande diversidade territorial e populacional, a região caracteriza-se pela predominância de municípios de pequeno porte, ou seja, cidades com até 20.000 habitantes enquadram-se em Pequeno Porte I; cidades de 20.001 a 50.000 habitantes, Pequeno porte II; cidades de 50.001 a 100.000 habitantes, Médio Porte; cidades acima de 100.000 habitantes, Grande Porte (PNAS, 2004).

A escolha dessa região justifica-se por constituir um território que reúne municípios com diferentes características demográficas, econômicas e educacionais, permitindo analisar como uma mesma política nacional, expressa no PNE, foi apropriada e traduzida em distintos contextos locais. Neste viés, as políticas públicas educacionais só funcionam bem quando consideram a realidade local e envolvem os atores do território, já que sua implementação acontece principalmente nos estados e municípios (Oliveira; Fernandes; Scaff, 2021) o que

torna a região da AMAU interessante para analisar capacidades institucionais, organização dos sistemas municipais de ensino e dependência de orientações nacionais.

Ademais, a escolha da AMAU se relaciona à inserção regional da pesquisa, ao vínculo com o PPGPE/UFFS – *campus* Erechim e ao interesse em compreender como municípios próximos, mas com diferentes capacidades administrativas, organizaram o monitoramento dos PME. Em municípios de pequeno porte, a gestão democrática não depende apenas da previsão legal nos documentos, mas também da capacidade local de institucionalizar comissões, produzir relatórios, mobilizar conselhos e garantir participação social, assim, os resultados deste trabalho poderão contribuir com a comunidade acadêmica e local.

No campo educacional, os municípios da AMAU organizam seus respectivos Sistemas Municipais de Ensino ou atuam em regime de colaboração com o Sistema Estadual, sendo responsáveis, principalmente, pela oferta da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, conforme estabelecem a CF (Brasil, 1988) e a Lei nº 9.394 (Brasil, 1996). Em atendimento à Lei nº 13.005/2014, todos os municípios elaboraram seus PME, instituindo metas e estratégias alinhadas ao PNE para o período de 2015 a 2025.

Apesar de elaborados sob a mesma orientação normativa nacional, os PME expressam diferentes formas de interpretação das diretrizes do PNE, especialmente no que se refere à meta 19, destinada à efetivação da gestão democrática da educação pública. Conforme discutido no referencial teórico desta pesquisa, as políticas educacionais não são implementadas de forma homogênea, sendo reinterpretadas pelos diferentes sujeitos e instituições envolvidos em sua produção e execução (Ball, 2002; Mainardes, 2006). Assim, cada plano municipal constitui uma materialização particular da política nacional, refletindo tanto as especificidades locais quanto às concepções de gestão predominantes em cada contexto.

Desse modo, caracterizar a região da AMAU não significa apenas situar geograficamente o campo empírico da pesquisa, mas compreender as condições territoriais, políticas e institucionais nas quais os documentos foram elaborados, monitorados e avaliados. Essa contextualização torna-se fundamental para analisar os avanços e limites da gestão democrática expressos na meta 19 e na estratégia 19.1 dos PME.

6.2 O QUE EXPRESSAM OS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME DA AMAU?

Os dados apresentados nesta seção foram levantados por meio de consulta à página eletrônica do PNE em Movimento[5] nos anos de 2025 e 2026, a fim de identificar os relatórios de monitoramento e avaliação encaminhados pelos 32 municípios da AMAU. Em um segundo momento realizou-se a leitura dos relatórios e para sistematizar as informações foi elaborado um instrumento analítico.

Este instrumento analítico foi construído no Google Forms, contendo categorias previamente definidas a partir dos objetivos desta pesquisa. As informações extraídas dos PME foram sistematizadas nas seguintes categorias: município, Lei do PME, Comissão Coordenadora, Equipe Técnica, instrumentos utilizados, fontes de dados, instâncias participantes, meta 19, estratégia 19.1 e observações.

A partir dos dados obtidos, neste momento, faremos a análise das informações para compreender o que expressam estes documentos e como dialoga com o referencial que viemos discutindo até aqui, já que, "os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador" (Ludke; André, 1986, p. 39).

A aprovação dos PME representa um marco inicial na implementação das políticas educacionais decenais em âmbito municipal. Em atendimento ao disposto na Lei nº 13.005/2014, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar ou adequar seus respectivos planos de educação no prazo de um ano, contado da publicação da referida lei. Assim, os municípios brasileiros tinham até 25 de junho de 2015 para aprovar seus documentos.

Quadro 4 - Enquadramento legal de aprovação dos PME

MUNICÍPIO	LEI DO PME	DATA DE APROVAÇÃO
Aratiba	Lei Municipal nº 3.727	09 de junho de 2015
Áurea	Lei Municipal nº 1.788	18 de junho de 2015
Barão de Cotegipe	Lei Municipal nº 2.519	19 de maio de 2015
Barra do Rio Azul	Lei Municipal nº 1.356	15 de junho de 2015
Benjamin Constant do Sul	Lei Municipal nº 1.822 (alterada pela Lei Municipal nº 1.997/2018)	08 de junho de 2015

[5] Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#. Acesso em: 23 fev. 2026.

Campinas do Sul	Lei Municipal nº 2.314, alterada pelas Leis nº 2.425/2017 e nº 2.486/2018.	12 de junho de 2015
Carlos Gomes	Lei Municipal nº 1.284	16 de junho de 2015
Centenário	Lei Municipal nº 1.733	22 de maio de 2015
Charrua	Lei Municipal nº 1.261	24 de junho de 2015
Cruzaltense	Lei Municipal nº 1.056	09 de junho de 2015
Entre Rios do Sul	Lei Municipal nº 1.707	09 de junho de 2015
Erebango	Lei Municipal nº 1.536	17 de junho de 2015
Erechim	Lei Municipal nº 5.883	17 de junho de 2015
Erval Grande	Lei Municipal nº 1.435	22 de maio de 2015
Estação	Lei Municipal nº 1.293	16 de junho de 2015
Faxinalzinho	Lei Municipal nº 1.468	18 de maio de 2015
Floriano Peixoto	Lei Municipal nº 1.406	19 de junho de 2015
Gaurama	Lei Municipal nº 3.542	23 de junho de 2015
Getúlio Vargas	Lei Municipal nº 4.999	29 de maio de 2015
Ipiranga do Sul	Lei Municipal nº 1.401	16 de junho de 2015
Itatiba do Sul	Lei Municipal nº 2.670	28 de maio de 2015
Jacutinga	Lei Municipal nº 2.395	09 de junho de 2015
Marcelino Ramos	Lei Ordinária n° 30	04 de agosto de 2015
Mariano Moro	Lei Municipal nº 2.239	22 de junho de 2015
Paulo Bento	Lei Municipal nº 1.538	09 de junho de 2015
Ponte Preta	Lei Municipal nº 1.850	26 de maio de 2015
Quatro Irmãos	Lei Municipal nº 1.095	17 de junho de 2015
São Valentim	Lei Municipal nº 2.604	01 de julho de 2015
Sertão	Lei Municipal nº 2.206/2015, alterada pela Lei nº 2.354/2017	08 de junho de 2015

Severiano de Almeida	Lei Municipal nº 3.001	09 de junho de 2015
Três Arroios	Lei Municipal nº 2.276/2015, alterada pela Lei Municipal nº 2.455/2018	18 de maio de 2015
Viadutos	Lei Municipal nº 3099/2015	02 de junho de 2015

Fonte: elaborado pela autora com base em informações do site PNE-MEC (2025/2026).

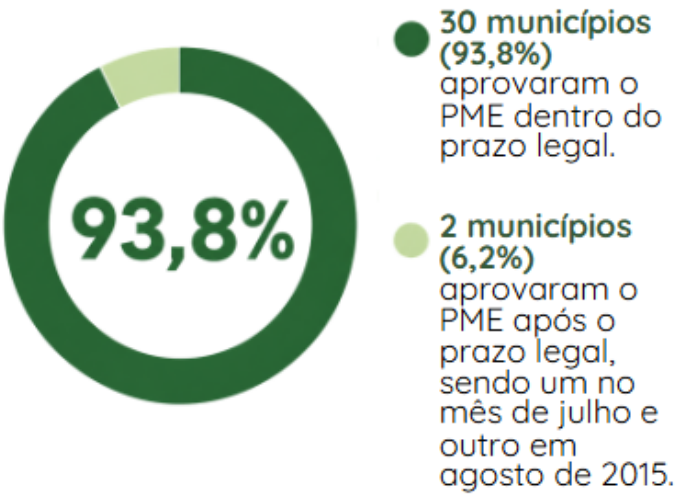
A investigação realizada na página eletrônica permitiu localizar nos relatórios de monitoramento e avaliação a Lei de aprovação do PME de 31 municípios. Apenas de um município não foi localizado os relatórios, assim, a informação sobre a sua aprovação estava em domínio público no Google, porém, não será possível o levantamento de outras informações deste local.

A partir do Quadro 4, constatamos que os 32 municípios pertencentes à AMAU aprovaram seus PME no ano de 2015, demonstrando adesão à política nacional de planejamento educacional. Dentre eles, 8 municípios (25,0%) aprovaram seus planos no mês de maio, 22 municípios (68,8%) em junho, 1 município (3,1%) em julho e 1 município (3,1%) em agosto.

Observa-se que a maior concentração das aprovações ocorreu no mês de junho de 2015, período que corresponde ao prazo final estabelecido pela Lei nº 13.005/2014. Considerando os municípios que aprovaram seus planos até o encerramento do prazo legal, verifica-se que 30 dos 32 municípios (93,8%) atenderam à determinação prevista no PNE, evidenciando mobilização regional para a institucionalização do plano (Gráfico 1).

Por outro lado, dois municípios (6,2%) aprovaram seus PME após o prazo legal, sendo um no mês de julho e outro em agosto de 2015. Embora representem um percentual reduzido, esses casos demonstram que nem todos os municípios conseguiram concluir os processos de elaboração, discussão pública, tramitação legislativa e aprovação dentro do período estipulado pela legislação nacional.

Gráfico 1 - Aprovação dos PME



Fonte: elaborado pela autora com base em informações do site PNE-MEC (2025/2026).

Esse cenário revela que a região da AMAU respondeu de forma expressiva às exigências estabelecidas pelo PNE, garantindo, em sua ampla maioria, a aprovação dos PME dentro do prazo legal. A mobilização para a construção dos mesmos expressa o compromisso dos entes federados em propor o documento, "sendo estabelecidas em leis, no âmbito de cada território, corroborando a manifestação das necessidades e especificidades locais e, consequentemente, a efetividade do PNE - que é o maior projeto de educação para a nação brasileira" (Dourado; Junior; Furtado, 2016, p. 454).

Entretanto, o planejamento e a aprovação dos planos constitui apenas a etapa inicial do ciclo das políticas públicas educacionais, visto que, um plano, por si só, não modifica a realidade. Ele precisa ser implementado por meio de programas, projetos, recursos financeiros, definição de responsabilidades, monitoramento e avaliação, assim, o planejamento só existe efetivamente quando se transforma em ações organizadas (Azevedo, 2014).

A efetividade dessas políticas depende da continuidade do processo por meio do monitoramento e da avaliação sistemática das metas e estratégias previstas, em que cada ente federado poderia optar por seguir a metodologia que julgasse mais apropriada, desde que cumprisse as determinações legais do PNE.

Vale lembrar que, no início da vigência do plano, todos os estados, o Distrito Federal e os municípios foram convidados pelos avaliadores educacionais a aderirem ao Sase, assessoramento técnico oferecido pelo MEC. Ou seja, o apoio estava disponível, mas a adesão

era voluntária, respeitando a autonomia política e administrativa de cada instância. Porém, esse assessoramento foi extinto durante a vigência do plano.

> Cumpre registrar que a extinção da Sase/MEC concorreu para fragilizar as ações voltadas ao monitoramento e avaliação, não só do plano estadual, como também dos planos municipais, uma vez que a Secretaria se configurava como apoio decisivo na elaboração, monitoramento e avaliação dos planos subnacionais de educação em todo o Brasil (Gumieiro; Militão, 2021, p. 10).

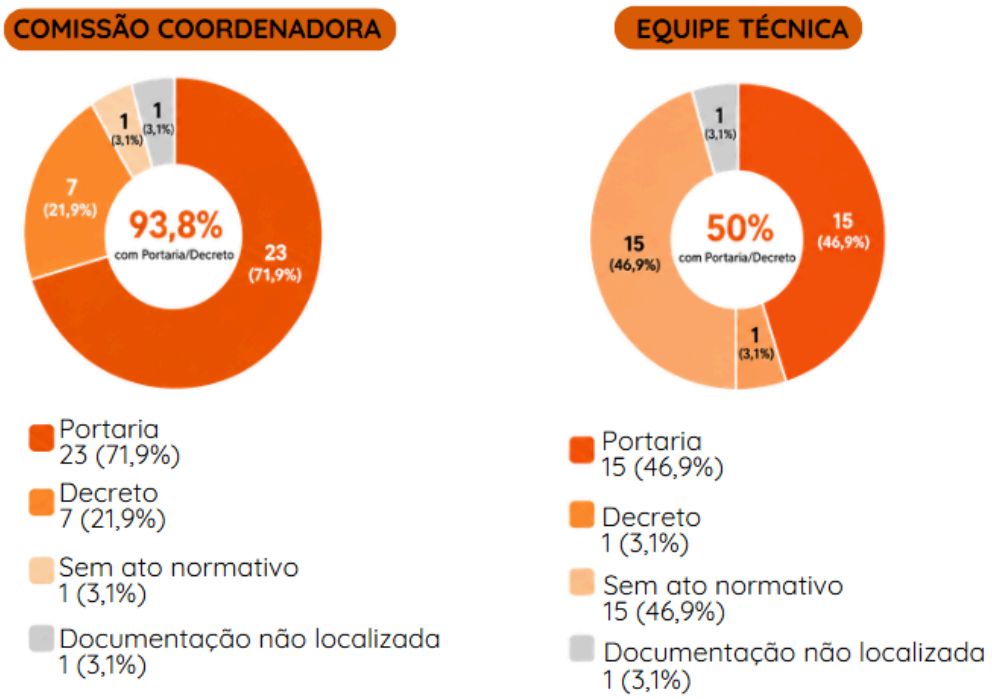
Dado a extensão do território brasileiro e as diversidades regionais em recursos técnicos, financeiros e humanos, o suporte técnico foi instituído com o intuito de nivelar, ao menos parcialmente, as condições para que todos pudessem elaborar e fazer o acompanhamento sistemático de planos consistentes e eficazes. Nesse processo, os gestores públicos têm papel essencial, conforme apontam Dourado, Junior e Furtado (2016, p. 457),

> Nesse cenário, para monitorar e avaliar planos de educação com vistas à superação de desigualdades nos territórios e a efetividade do PNE, é basilar que os gestores públicos sejam os responsáveis por instalar e apoiar o processo, estimulando as pactuações e acordos necessários para a realização do trabalho a ser feito, de forma a agregar todas as instituições necessárias envolvendo diretamente a participação da sociedade organizada.

Assim como o planejamento do plano deve contemplar metas que expressam a realidade local, sendo possível de serem alcançadas e avaliadas, deve-se ter clareza sobre quem, como e quando será realizado o processo de monitoramento e avaliação. Para essa ação, o *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos PMEs* (Brasil, 2016) recomenda a atuação articulada de duas instâncias: Comissão Coordenadora e Equipe Técnica. A Comissão Coordenadora possui a função de coordenar o processo de monitoramento, promovendo a participação dos diferentes segmentos educacionais, validando os resultados e encaminhando as deliberações. Já a Equipe Técnica é responsável pela coleta, sistematização e análise dos dados, preenchimento das fichas de monitoramento, produção dos indicadores e elaboração dos relatórios técnicos.

A institucionalização dessas duas instâncias nos municípios da AMAU evidencia que a Comissão Coordenadora apresenta maior grau de institucionalização em comparação à Equipe Técnica (Gráfico 2). Entre os municípios analisados, 23 (71,9%) instituíram a Comissão Coordenadora por meio de Portaria, 7 (21,9%) utilizaram Decreto, 1 (3,1%) não apresentou ato normativo, embora mencionasse sua existência, e 1 (3,1%) não disponibilizou documentação que permitisse verificar sua constituição.

Gráfico 2 - Constituição das Comissões Coordenadoras e Equipes Técnicas



Fonte: elaborado pela autora com base em informações do site PNE-MEC (2025/2026).

No caso da Equipe Técnica, verifica-se cenário distinto. Apenas 15 municípios (46,9%) a instituíram mediante Portaria e 1 município (3,1%) mediante Decreto, enquanto 15 municípios (46,9%) não apresentaram ato normativo de constituição da equipe e 1 município (3,1%) não disponibilizou documentação suficiente para essa verificação. Os resultados revelam que praticamente metade dos municípios não formalizou documentalmente a instância técnica prevista nas orientações nacionais.

Esses dados indicam que, embora a maioria dos municípios tenha compreendido a necessidade de instituir formalmente uma instância responsável pelo monitoramento do PME, essa institucionalização concentrou-se predominantemente na Comissão Coordenadora, havendo menor atenção à constituição da Equipe Técnica, responsável pela execução metodológica do processo. A ausência dessa equipe pode comprometer a consistência metodológica do monitoramento, concentrando funções técnicas e deliberativas em um mesmo colegiado.

É importante destacar que a legislação nacional não estabeleceu como obrigatória, em sentido jurídico, a criação da Comissão Coordenadora e da Equipe Técnica por meio de ato normativo específico. A Lei nº 13.005/2014, determina a realização do monitoramento contínuo dos planos educacionais, porém não define a estrutura administrativa que cada ente federado deveria adotar para essa finalidade.

A recomendação para constituição dessas instâncias decorre das orientações técnicas elaboradas pela Sase, dado que, o MEC, além de apoiar na elaboração e adequação dos planos, deve "dispor de meios (programas) e subsídios teóricos para que as municipalidades cumpram com as metas de seus planos" (Lagares; Silva, 2020, p. 4). Nessa perspectiva, propõem um modelo de governança capaz de assegurar maior participação, continuidade e transparência ao processo de acompanhamento dos planos.

Entretanto, a simples constituição formal da Comissão Coordenadora e da Equipe Técnica não garante, por si só, a efetividade do processo de monitoramento e avaliação dos planos. A institucionalização dessas instâncias representa apenas a etapa inicial de um processo que depende da atuação permanente dos sujeitos responsáveis, da organização de procedimentos de acompanhamento e da produção sistemática de informações para subsidiar a tomada de decisões.

> Elaboração, monitoramento e avaliação são compreendidos como elementos indissociáveis em qualquer política, uma vez que o próprio conceito de política e planejamento é dinâmico, não se encerra na produção de um documento, mas tem continuidade na gestão da sua implementação (Scaff, 2024, p. 4).

Os resultados encontrados nos municípios da AMAU evidenciam justamente essa distinção entre institucionalização e funcionamento. Ainda que parte significativa dos municípios tenha formalizado a Comissão Coordenadora e, em menor proporção, a Equipe Técnica, a existência desses atos normativos não permite concluir que o monitoramento tenha sido efetivamente realizado. Como demonstra Scaff (2024), ao analisar o município de Curitiba, é possível que haja intensa mobilização para a elaboração do PME, sem que o mesmo protagonismo se mantenha nas etapas posteriores de monitoramento e avaliação, evidenciando que a continuidade dessas ações depende do fortalecimento das instâncias participativas e da manutenção das condições institucionais para seu funcionamento.

As ações de monitorar e avaliar devem constituir um exercício coletivo e contínuo, envolvendo intensamente a sociedade, de forma articulada, para o êxito do planejamento. Militão e Aranda (2019) e Bordignon (2014) compactuam com essa ideia ao destacar que a falta de acompanhamento e avaliação das etapas de execução é um dos principais fatores que levam os gestores a não cumprirem os planos.

Essa compreensão reforça que a análise da governança do monitoramento não deve limitar-se à verificação da existência das instâncias responsáveis, mas também considerar como essas estruturas se materializam na prática. Nesse sentido, a institucionalização da

Comissão Coordenadora e da Equipe Técnica constitui um indicativo importante de organização administrativa, porém somente a análise dos instrumentos produzidos e dos registros de monitoramento possibilita verificar se essas instâncias exerceram, de fato, as atribuições previstas nas orientações nacionais.

Conforme destaca Scaff (2024), elaboração, monitoramento e avaliação constituem dimensões indissociáveis do planejamento educacional, uma vez que a política pública não se encerra na produção do documento legal, mas se concretiza por meio da gestão contínua de sua implementação. Esse acompanhamento é fundamental para verificar o cumprimento das metas ou redefinir os caminhos necessários, havendo a necessidade de ter a compreensão clara de quais instrumentos serão utilizados para fazê-lo.

> No âmbito educacional, a adoção desses instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas tem uma história recente, e esses instrumentos são compreendidos como aparelhos que verificam se uma política alcançou seus objetivos ou não e apontam possibilidades para o replanejamento das ações até sua efetivação (Oliveira; Oliveira; Damasceno, 2023, p. 4).

A análise documental dos relatórios de monitoramento e avaliação dos PME dos municípios da AMAU permitiu identificar um conjunto de instrumentos empregados para subsidiar o acompanhamento das metas e estratégias previstas nos respectivos planos. Embora os documentos apresentem variações na nomenclatura e na organização das atividades, observa-se significativa padronização metodológica, evidenciando a influência das orientações produzidas pela Sase/MEC.

Para fins analíticos, os instrumentos identificados foram organizados em cinco categorias: (a) instrumentos de planejamento; (b) instrumentos metodológicos; (c) instrumentos de coleta e sistematização de dados; (d) instrumentos de participação social; e (e) instrumentos de articulação com o planejamento governamental, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Instrumentos utilizados no monitoramento e avaliação dos PME

CATEGORIA	INSTRUMENTOS	FINALIDADE
Planejamento	Agenda de Trabalho; Cronograma de reuniões; Calendário de atividades; Plano de Trabalho; Regimento Interno	Organizar e sistematizar o processo de monitoramento e avaliação

Metodologia	Fichas de Monitoramento (Partes A, B e C); Nota Técnica; Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos PME; Plataforma PNE em Movimento	Orientar metodologicamente a coleta, análise e registro das informações
Coleta e sistematização de dados	Busca Ativa; Minicenso; Diagnóstico Municipal; levantamentos internos; indicadores oficiais e extraoficiais	Produzir e atualizar informações necessárias ao acompanhamento das metas
Participação social	Audiências Públicas; Conferências Municipais de Educação; reuniões do FME; reuniões da Comissão Coordenadora	Promover a participação dos diferentes segmentos da comunidade no processo de monitoramento
Articulação com o planejamento governamental	Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano de Ações Articuladas (PAR)	Integrar o PME aos instrumentos de planejamento e gestão do município

Fonte: elaborado pela autora com base em informações do site PNE-MEC (2025/2026).

A organização dos instrumentos evidencia que o monitoramento dos PME ultrapassa a simples elaboração de relatórios periódicos, constituindo um processo de planejamento, produção de informações, participação social e articulação entre diferentes políticas públicas. Nesse sentido, os municípios analisados demonstram significativa convergência metodológica, uma vez que a maioria adotou os instrumentos recomendados pelo MEC, especialmente aqueles previstos no *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação* (Brasil, 2016).

Destaca-se, entre os instrumentos identificados, a ampla utilização das Fichas de Monitoramento e Avaliação (Partes A, B e C), da Agenda de Trabalho e do Caderno de Orientações, indicando forte adesão às diretrizes metodológicas elaboradas pela Sase/MEC. Essa padronização sugere que os municípios buscaram estruturar o processo de monitoramento a partir de uma metodologia comum, favorecendo a sistematização das informações e a comparabilidade dos resultados.

Por outro lado, observa-se que parte dos municípios complementou os instrumentos nacionais com mecanismos próprios de produção de informações, como Busca Ativa,

minicensos municipais e levantamentos realizados pelas Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social. Essa articulação demonstra preocupação em produzir diagnósticos mais próximos da realidade local, fortalecendo o processo de monitoramento.

Outro aspecto relevante refere-se à presença de instrumentos voltados à participação social, como Audiências Públicas, Conferências Municipais de Educação e reuniões dos Fóruns Municipais de Educação. Esses espaços ampliam a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil no acompanhamento das metas do PME, aproximando o monitoramento dos princípios da gestão democrática previstos na CF de 1988, na LDB (Brasil, 1996) e no PNE (Brasil, 2014).

Uma das marcas do PNE de 2014 é o avanço no fortalecimento dos processos de ampla participação e tomada de decisões em todas as etapas do documento, visto que, para Oliveira, Oliveira e Damasceno, "a democratização da gestão se constrói na prática social dos sujeitos e somente se concretiza por ações e inter-relações que se fazem no plano real, pautadas por relações não autoritárias" (2023, p. 12). Nessa perspectiva, o monitoramento dos planos extrapola uma atividade técnica, configurando-se como um processo coletivo de produção de conhecimento sobre a realidade educacional e de tomada de decisões orientadas pelas demandas locais.

Os documentos analisados evidenciam essa compreensão ao demonstrarem que o acompanhamento das metas não se restringe aos dados produzidos pelos sistemas nacionais de informação. Em diversos municípios, a produção de indicadores mobiliza diferentes setores da administração pública, especialmente as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, que contribuem com informações de suas rotinas institucionais e de sua atuação direta junto à população. Dados relativos às matrículas escolares, frequência, alfabetização, condições de vulnerabilidade social, visitas domiciliares e acompanhamento das famílias constituem exemplos de informações que dificilmente poderiam ser produzidas apenas por bases estatísticas nacionais, exigindo a participação dos profissionais que atuam cotidianamente no território.

Essa articulação intersetorial reforça a concepção de planejamento defendida por Matus (1997), segundo a qual o planejamento governamental pressupõe a integração entre diferentes setores da administração pública para compreender a realidade e orientar a tomada de decisões. Da mesma forma, evidencia que o monitoramento dos PME, quando realizado de forma colaborativa, amplia a capacidade dos municípios de interpretar suas especificidades, produzir diagnósticos mais consistentes.

Frente a esta afirmação, cabe ao CME e aos fóruns de educação a tarefa de democratização das ações, mediando o diálogo entre sociedade e Governo. Também, a função de mobilização e de controle social. Dentre essa mobilização estão as reuniões e discussões com os segmentos sociais sobre as políticas educacionais e eventos para discussão e avaliação do PME (Bordignon, 2009).

Enquanto o CME planeja e fiscaliza o ensino local, garantindo que as metas e estratégias do plano sejam cumpridas através do acompanhamento e proposição de correções de rumo, os fóruns de educação são espaços de mobilização social que alimentam os debates educacionais, visando a gestão democrática. Nesses termos, "os Fóruns e Conselhos Municipais de Educação são considerados agentes fundamentais na elaboração, monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação, agentes sociais cujas atribuições se complementam [...]" (Scaff, 2024, p. 4).

Coadunamos com a ideia de que planejar, monitorar e avaliar de forma coletiva é fundante para o sucesso do planejamento educacional, mas é necessário, "considerar, também, variáveis intra e extra-escolares que influenciam o processo educacional, como as condições socioeconômicas" (Lagares; Silva, 2020, p. 5-6).

A utilização de instrumentos de planejamento governamental, como PPA, LDO, LOA e PAR, evidenciam que diversos municípios buscaram integrar o PME aos demais instrumentos de planejamento e gestão pública. Essa articulação reforça a compreensão de que o PME não constitui um documento isolado, mas integra o processo mais amplo de planejamento governamental. Matus (1997), argumenta que o planejamento representa um processo contínuo de tomada de decisões voltado à transformação da realidade, exigindo articulação entre objetivos, recursos e ações governamentais.

Entretanto, embora a educação seja um direito público, a forma como tais políticas foram implementadas, assumiu um papel de indutor da política educacional, fazendo com que a concretização das metas do PNE dependesse da adesão dos estados e municípios aos programas federais, reduzindo a autonomia dos sistemas de ensino e aproximando a gestão da educação de práticas típicas da administração empresarial, orientadas por metas, indicadores e resultados (Lagares; Silva, 2020).

A partir do exposto, o monitoramento dos PME não ocorre em um contexto neutro, ele está inserido em um modelo nacional de planejamento e avaliação fortemente influenciado pela gestão por resultados. Ampliando a discussão, embora a análise dos documentos da AMAU evidencie elevada padronização metodológica na condução do monitoramento, essa uniformidade não se refletiu na implementação da meta 19, especialmente na estratégia 19.1.

Embora os relatórios de monitoramento apresentem o indicador 19A como parâmetro de acompanhamento da meta 19, a presente pesquisa adotou como unidade principal de análise a estratégia 19.1. Essa opção justifica-se pelo objetivo da investigação, que busca compreender a implementação da estratégia nos municípios da AMAU, considerando o registro de sua execução, status e evidências documentais constantes nos relatórios de monitoramento e avaliação. O indicador 19A foi utilizado como elemento complementar de análise, por representar uma medida sintética relacionada à forma de provimento da direção escolar.

Os municípios monitoraram seus planos utilizando instrumentos semelhantes, porém apresentaram resultados bastante distintos quanto à regulamentação da gestão democrática e aos mecanismos de provimento da função de diretor escolar. Tal constatação indica que a adoção de uma metodologia comum constitui condição importante para o acompanhamento das políticas educacionais, mas, por si só, não garante sua efetiva implementação.

Diferentemente das demais variáveis analisadas, a sistematização da meta 19 exigiu a construção de categorias próprias de análise documental, uma vez que os registros encontrados apresentavam diferentes formas de apresentação e, em muitos casos, inconsistências entre os indicadores, as estratégias e as evidências descritas nos documentos.

Essa opção metodológica fundamenta-se na compreensão de que a simples reprodução das classificações constantes nos relatórios poderia comprometer a confiabilidade da análise. Em diversos municípios, verificou-se que o status atribuído à meta 19 ou à estratégia 19.1 não correspondia às evidências documentais apresentadas, havendo casos em que o indicador era registrado como alcançado, embora os documentos não apresentassem ações ou mecanismos que demonstrassem a efetivação da gestão democrática.

Essa situação pode ser observada no município de Charrua. No Relatório de Avaliação de 2017, a meta 19 é apresentada como não implantada, sendo registrada a seguinte justificativa, "não foi implantada, pois o município encontra dificuldade em repassar dinheiro às escolas gerenciarem o mesmo, sendo que o município atende de forma satisfatória as necessidades das escolas, pois o número de escolar é pequeno" (Charrua, 2017, p. 27-28). Tal registro evidencia que, naquele momento, o município reconhecia a inexistência de mecanismos de gestão democrática relacionados à descentralização da gestão financeira, ao mesmo tempo em que considerava que a estrutura administrativa existente atendia às necessidades locais.

Entretanto, no Relatório de Monitoramento de 2018, a situação apresentada difere significativamente. O documento registra a meta 19 e o indicador 19A como alcançados, sem

apresentar elementos que demonstrem quais mudanças institucionais, normativas ou administrativas ocorreram entre um período e outro para justificar essa alteração. Assim, observa-se uma inconsistência entre os dois documentos, uma vez que o monitoramento não explicita as ações implementadas nem as evidências que fundamentam a mudança de classificação da meta.

Situação semelhante foi identificada no município de Ipiranga do Sul. Enquanto o Relatório de Avaliação de 2017 não apresenta resultados que evidenciem o cumprimento da meta 19, o Relatório de Monitoramento de 2018 registra a estratégia 19.1 como alcançada. Contudo, a análise documental demonstra que o relatório não explicita quais ações, mecanismos ou alterações normativas fundamentam esse resultado. Além disso, não são apresentadas estratégias relacionadas ao provimento da função de diretor escolar mediante critérios técnicos de mérito e desempenho associados à consulta pública da comunidade escolar, conforme estabelece a estratégia 19.1. Dessa forma, embora o indicador seja registrado como alcançado, os documentos não oferecem evidências suficientes que permitam confirmar documentalmente a implementação da política, limitando a confiabilidade das informações apresentadas.

Outro aspecto identificado refere-se ao município de Barão de Cotegipe, cujos relatórios de avaliação e monitoramento não apresentam a meta 19 conforme a estrutura estabelecida pelo PNE. Os documentos analisados contemplam apenas até a meta 15, sendo que a temática da gestão democrática é abordada na meta 14. Essa reorganização da estrutura do PME dificulta a correspondência direta entre as metas municipais e aquelas previstas no PNE, comprometendo a comparabilidade dos resultados e a análise do cumprimento da meta 19 em âmbito local.

Oliveira e Vasques-Menezes (2018), ao realizar um estudo da literatura para compreender o que os estudiosos estavam pesquisando sobre gestão, apontam que, inicialmente o conceito da gestão estava voltado a aspectos mais administrativos da função e com o passar do tempo, avançou nas legislações e estudos, voltando-se ao viés pedagógico e político da palavra.

As autoras ainda revelam que, apesar da produção acadêmica ter evoluído para uma compreensão mais ampla da gestão democrática, diversos municípios ainda a associam predominantemente à forma de escolha dos diretores (Oliveira; Vasques-Menezes, 2018). Pantoja e Damasceno (2022, p. 9), complementam essa ideia ao expor que, “ainda existem lacunas para sua realização efetiva, pois os pressupostos legais que possuímos até o momento não garantem que a gestão democrática seja materializada nos sistemas de ensino,

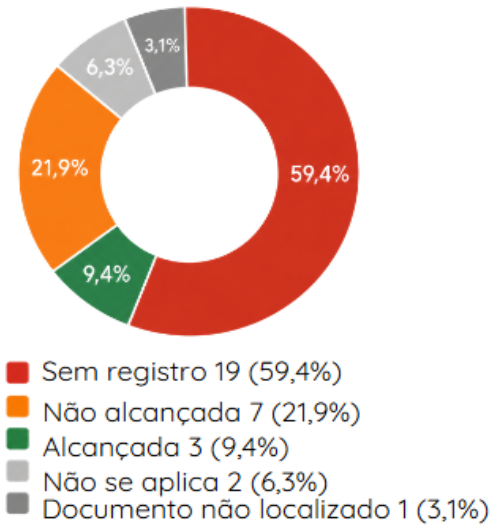
posto que a construção de uma gestão democrática está intimamente ligada ao processo de participação".

Esses exemplos ilustram uma situação recorrente identificada na análise dos municípios da AMAU: em diversos casos, os resultados registrados nos relatórios de monitoramento não são acompanhados de evidências documentais que permitam compreender ou justificar a classificação atribuída às metas e aos indicadores. Essas controvérsias podem ser melhor visualizadas nos gráficos a seguir.

Para a elaboração do Gráfico 3, os dados constantes nos relatórios de avaliação e monitoramento foram reorganizados em categorias analíticas definidas pela pesquisadora, considerando as evidências documentais identificadas nos municípios. Assim, utilizou-se a categoria "Meta alcançada" para os municípios que apresentaram elementos suficientes para indicar o cumprimento da meta 19; "Meta não alcançada" para aqueles cujos documentos evidenciaram o não atendimento da meta; "Não se aplica" para os municípios que justificaram a inaplicabilidade da meta em sua realidade local; "Sem registro" para os casos em que os relatórios não apresentavam posicionamento ou informações suficientes para avaliar seu alcance; e "Documento não encontrado" para o município em que não foi localizado relatório de monitoramento e avaliação na plataforma oficial, impossibilitando a análise documental.

Ressalta-se que essa categorização foi necessária em razão da ausência de padronização na apresentação dos resultados pelos municípios e das inconsistências identificadas entre os indicadores, as estratégias e as evidências descritas nos relatórios, o que inviabilizou a utilização direta das classificações originais constantes nos documentos.

Gráfico 3 - A implementação da Meta 19



Fonte: elaborado pela autora com base em informações do site PNE-MEC (2025/2026).

Os resultados revelam que apenas três municípios (9,4%) consideram a meta 19 como alcançada. Em contrapartida, sete municípios (21,9%) a classificam como não alcançados, enquanto dois municípios (6,3%) enquadram-se na categoria "não se aplica". O dado que mais chama atenção refere-se aos 19 municípios (59,4%) classificados como "sem registro", além de um município (3,1%) cujo documento não foi localizado.

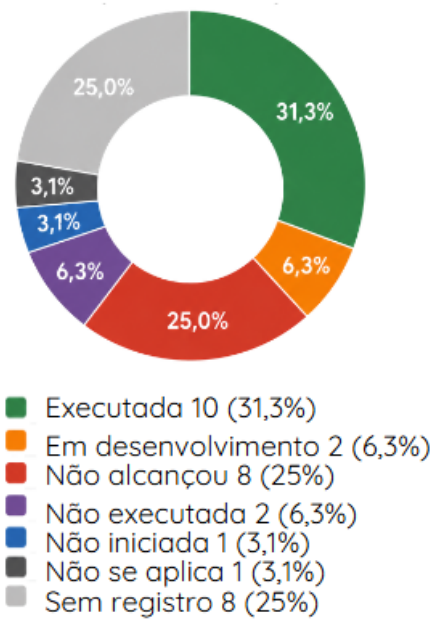
O elevado número de municípios classificados como "sem registro" não significa, necessariamente, que a meta 19 não tenha sido executada. Ao contrário, evidencia que os documentos analisados não apresentam informações para comprovar documentalmente seu acompanhamento ou seu alcance. Em muitos relatórios, a meta 19 sequer foi analisada, enquanto em outros constava apenas sua reprodução textual, sem indicação de indicadores, resultados, justificativas ou evidências que permitissem avaliar sua implementação.

Esse resultado evidencia uma limitação importante do processo de monitoramento dos PME. Conforme o *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação* (Brasil, 2016), o monitoramento deve produzir informações capazes de subsidiar a tomada de decisões, orientar o planejamento e demonstrar objetivamente o grau de execução das metas. Entretanto, nos documentos analisados, observa-se que parte significativa dos municípios não registrou informações suficientes para cumprir essa finalidade.

Essa constatação aproxima-se da concepção de planejamento defendida por Matus (1997), para quem o planejamento somente produz efeitos quando articulado à análise permanente da realidade e à produção de informações que subsidiem a tomada de decisões. Quando o monitoramento limita-se ao preenchimento formal dos instrumentos, sem apresentar evidências que permitam compreender os avanços ou dificuldades da política pública, reduz-se sua capacidade de orientar a gestão educacional.

A análise torna-se ainda mais significativa quando se observa a estratégia 19.1 (Gráfico 4), considerada um dos principais mecanismos previstos pelo PNE para promover a gestão democrática mediante critérios técnicos de mérito e desempenho associados à consulta pública da comunidade escolar.

Gráfico 4 - A implementação da Estratégia 19.1



Fonte: elaborado pela autora com base em informações do site PNE-MEC (2025/2026).

Em razão da diversidade de registros identificados nos relatórios de monitoramento e avaliação, também foi necessária a elaboração de categorias analíticas específicas para a interpretação da estratégia 19.1. Os dados foram reorganizados pela pesquisadora a partir das evidências documentais apresentadas por cada município. Dessa forma, utilizou-se a categoria "Executada" para os municípios que apresentaram elementos indicando a implementação da estratégia; "Em desenvolvimento" para aqueles que demonstraram ações em andamento; "Não alcançou o indicador" para os casos em que os documentos indicaram o não atendimento do indicador correspondente; "Não executada" para os municípios que registraram a estratégia, mas informaram sua não efetivação; "Não iniciada" para aqueles que declararam não ter iniciado sua implementação; "Não se aplica" para os municípios que justificaram a inaplicabilidade da estratégia em sua realidade local; e "Sem registro" para os casos em que os relatórios não apresentaram informações suficientes para avaliar sua execução.

Os resultados indicam que dez municípios (31,3%) registraram a estratégia 19.1 como executada. Porém, essa informação deve ser interpretada com cautela. Durante a análise documental verificou-se que, em diversos casos, a classificação apresentada pelos próprios municípios não era acompanhada de elementos comprobatórios, como legislação específica sobre escolha de diretores, regulamentação da consulta pública, critérios técnicos de mérito e desempenho ou descrição dos procedimentos utilizados para o provimento da função de gestor escolar.

Essa situação tornou-se evidente em municípios nos quais o indicador relacionado à meta 19 aparecia como alcançado, mas os documentos não apresentavam qualquer estratégia referente ao provimento democrático dos diretores escolares, ou ainda em casos em que a estratégia era considerada concluída enquanto o indicador correspondente permanecia com percentual nulo.

Além dos dez municípios classificados como executados, verificou-se que oito municípios (25%) não alcançaram o indicador, dois (6,3%) encontravam-se em desenvolvimento, dois (6,3%) classificaram a estratégia como não executada, um município (3,1%) registrou a estratégia como não iniciada, um (3,1%) enquadrou-se na categoria "não se aplica" e oito municípios (25%) não apresentaram qualquer registro referente à estratégia 19.1.

Esses resultados revelam que a maior fragilidade observada não reside, necessariamente, na inexistência de ações relacionadas à gestão democrática, mas na insuficiência das evidências documentais produzidas durante o monitoramento dos PME. Em diversos municípios, as informações registradas mostraram-se inconsistentes, incompletas ou incompatíveis com os próprios indicadores apresentados, dificultando a verificação objetiva do cumprimento da meta 19.

Sob essa perspectiva, os resultados dialogam com Bordignon (2009), ao evidenciar que a gestão democrática ultrapassa a dimensão normativa e depende da construção de mecanismos institucionais capazes de assegurar participação, transparência e responsabilização. Da mesma forma, aproximam-se das reflexões de Santos e Scaff (2024), ao demonstrarem que o monitoramento dos planos educacionais não pode restringir-se ao atendimento formal das exigências legais, devendo constituir-se em instrumento efetivo de governança e qualificação das políticas públicas.

Um dado que chama atenção é do município de Estação. O Relatório de Avaliação de 2017 não apresenta informações sobre o alcance da meta 19. Entretanto, no Relatório de Monitoramento de 2018, a estratégia 19.1 é classificada como "em desenvolvimento". Apesar dessa classificação, o próprio documento informa que: "em nosso município a seleção de diretores é por meio de indicação do Executivo e, conforme Lei de Gestão Democrática, continuará assim" (Estação, 2018, p. 63). A informação evidencia que o município mantém a indicação pelo Poder Executivo como forma de provimento da direção escolar, não sendo apresentada qualquer referência à adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho associados à consulta pública da comunidade escolar.

Situação semelhante foi identificada em Campinas do Sul. O relatório registra que o município considera inviável a realização de eleições para diretores, compreendendo a direção escolar como cargo de confiança do Poder Executivo e afirmando que a escolha ocorre com base nos critérios previstos no Plano de Carreira do Magistério. Apesar disso, a estratégia 19.1 é classificada como executada. Observa-se, portanto, um descompasso entre a classificação atribuída à estratégia e a forma de provimento da função de diretor descrita no próprio documento, uma vez que não há referência à consulta pública da comunidade escolar prevista pelo PNE.

No município de Entre Rios do Sul, a estratégia foi classificada como "sem registro", embora o Relatório de Avaliação apresente a seguinte informação,

> Não realiza eleições para diretor, porém a comunidade é consultada a respeito de nomes indicados pelo Gestor municipal, à jornada do diretor foi ampliada de 20horas para 40 horas semanais. Busca-se na questão de gestão democrática, o fortalecimento dos Conselhos Escolares Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, de Alimentação Escolar CAE, de forma que seus membros sejam participativos no processo educacional (Entre Rios do Sul, 2017, p. 29).

Embora o município apresente iniciativas relacionadas ao fortalecimento da gestão democrática, especialmente por meio da atuação dos conselhos, o documento não demonstra a implementação da estratégia 19.1 nos termos previstos pelo PNE, uma vez que a escolha dos diretores permanece vinculada à indicação do gestor municipal.

Em São Valentim, o relatório reconhece expressamente o cumprimento parcial da meta 19 ao afirmar que, "esta meta está sendo cumprida parcialmente, pois em nosso município não realizamos eleição de diretores, os mesmos são indicados pelo poder público municipal, porém há participação da comunidade escolar para Conselhos e CPM" (São Valentim, 2017, p. 36). A justificativa evidencia que o município associa a gestão democrática à participação da comunidade em instâncias colegiadas, como os Conselhos Escolares e os Círculos de Pais e Mestres (CPM). Entretanto, a forma de provimento da direção escolar permanece baseada na indicação pelo Poder Executivo.

Por outro lado, Itatiba do Sul apresenta situação distinta. O Relatório de Avaliação registra que "a rede municipal de ensino de Itatiba do Sul conta com a Lei Orgânica, que institui a eleição para equipe diretiva e Conselhos Escolares" (Itatiba do Sul, 2017, p. 27), em modelo semelhante ao adotado pela rede estadual. Essa informação constitui uma das poucas evidências documentais encontradas na pesquisa que indicam a existência de mecanismo normativo relacionado à escolha democrática da equipe diretiva.

Assim, a análise documental dos municípios da AMAU permite afirmar que a existência de relatórios de monitoramento não assegura, por si só, a efetividade do processo de acompanhamento das metas educacionais. Embora a maioria dos municípios tenha adotado a metodologia proposta pelo MEC, persistem fragilidades na produção e na sistematização das informações. Em muitos casos, os documentos limitam-se ao preenchimento formal das fichas de monitoramento, sem apresentar evidências suficientes que permitam verificar a implementação dos mecanismos de gestão democrática previstos no PNE.

Esses resultados evidenciam que a institucionalização do monitoramento representa um avanço para o planejamento educacional, mas não garante, isoladamente, a produção de informações consistentes capazes de subsidiar a tomada de decisões e o aprimoramento das políticas públicas. Lagares e Silva (2020) argumentam que a concretização das metas dos planos de educação esteve fortemente vinculada à adesão dos municípios aos programas federais, especialmente em razão do repasse de recursos financeiros, reduzindo sua autonomia na condução das políticas educacionais.

Em outra perspectiva, Oliveira, Oliveira e Damasceno (2023) afirmam que o Brasil figurou entre as maiores economias mundiais nas últimas décadas e, com base em dados do IBGE, defendem que "não se trata de falta de recursos para investir em educação no Brasil" (2023, p. 7). Dessa forma, a efetividade dos PME não depende exclusivamente da disponibilidade financeira, mas também da capacidade dos sistemas de ensino de planejar, monitorar, avaliar e utilizar as informações produzidas.

Sob essa perspectiva, o monitoramento não pode ser compreendido como uma atividade meramente burocrática voltada ao cumprimento formal de exigências legais. Se o planejamento é entendido como um processo político orientado para a transformação da realidade, o monitoramento deve constituir-se como um espaço permanente de reflexão coletiva sobre a educação, permitindo analisar os resultados alcançados, identificar obstáculos, redefinir estratégias e fortalecer a participação dos diferentes sujeitos envolvidos na construção das políticas públicas (Azevedo, 2014). Como afirma a autora, o planejamento, ao articular diagnóstico, definição de objetivos, implementação, monitoramento, avaliação e replanejamento, "constitui um dos mecanismos que as sociedades usam para buscar construir o futuro" (Azevedo, 2014, p. 267).

A premissa do planejamento é conduzir as ações que serão desenvolvidas, sendo elaborado pelos diferentes atores sociais, a fim de exprimir a realidade local. Ao analisarmos as estratégias estabelecidas por cada município em relação ao alcance da gestão democrática, observou-se que a maioria dos municípios reproduz, com pequenas adaptações, as estratégias

previstas na meta 19 do PNE, havendo reduzido número de estratégias formuladas especificamente a partir das necessidades locais.

Embora elaborados pelos municípios, a maioria deles apresenta baixo grau de contextualização territorial. Isso não significa que sejam documentos inadequados, mas evidencia que muitos municípios utilizaram o PNE como matriz praticamente integral de elaboração dos seus planos. Como consequência, diversas estratégias permanecem amplas e pouco operacionalizadas, dificultando seu monitoramento e avaliação ao longo da vigência do plano.

Ao reconhecer os municípios como entes federativos, a CF (Brasil, 1988) instituiu um modelo descentralizado e plural, ampliando os espaços de participação social e o número de atores envolvidos nos processos decisórios. Nesse contexto, a cooperação entre os entes federados passa a exigir diálogo e articulação para que as políticas educacionais funcionem de forma a considerar a realidade local e envolvendo os atores do território.

> As discussões acerca do planejamento educacional em geral e, em âmbito municipal em particular, exigem novas reflexões a fim de situar a materialização da autonomia municipal, sobretudo no que concerne à sua política educacional tendo como epicentro seu respectivo plano municipal de educação (Oliveira; Fernandes; Scaff, 2021, p. 208).

As estratégias relacionadas à escolha dos diretores escolares constituem o eixo mais recorrente entre os relatórios analisados. Em consonância com a estratégia 19.1, predomina a previsão de processos de seleção pautados em critérios de mérito e desempenho, associados à consulta à comunidade escolar. Em alguns casos, os municípios também preveem a elaboração ou adequação de legislação específica para regulamentar esses processos. Entretanto, embora essa temática esteja amplamente contemplada nos PME, a análise dos relatórios de monitoramento e avaliação revelou diferentes níveis de implementação dessas estratégias, indicando que a previsão normativa nem sempre se traduz em sua efetiva concretização.

A CF (Brasil, 1988) e a LDB (Brasil, 1996), modificam profundamente a função do diretor, passando a valorizar participação, autonomia e integração escola-comunidade como elementos constitutivos do próprio conceito de gestão escolar. Posto que, “pensar sobre a gestão escolar é pensar sobre as condições materiais a partir das quais se desenvolve a ação educativa, e, nesse sentido, a gestão escolar, em seu sentido clássico, apresenta-se como a mediação necessária” (Abdian; Hojas; Oliveira, 2012, p. 409), a eleição de diretores constitui

um importante instrumento da gestão democrática, mas não é o seu único elemento, devendo estar articulada aos órgãos colegiados, ao projeto pedagógico, a participação e a autonomia.

Outro aspecto amplamente identificado refere-se ao fortalecimento das instâncias colegiadas de participação, especialmente dos Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Escolares, associações de pais e mestres e demais órgãos representativos da comunidade escolar. De modo geral, os municípios reconhecem esses espaços como mecanismos essenciais para a ampliação da participação social, para o acompanhamento das políticas educacionais e para o exercício da gestão democrática. As estratégias concentram-se na criação, consolidação e fortalecimento dessas instâncias, bem como na ampliação de sua atuação nos processos decisórios. Contudo, os documentos analisados apresentam poucas informações acerca das formas de funcionamento desses colegiados ou de indicadores que permitam avaliar sua efetiva participação na gestão dos sistemas e das instituições de ensino.

Em uma escola em movimento, todos educam, todos aprendem, e o gestor torna-se mediador de processos. Prado (2012) chama a atenção para os riscos de uma gestão supostamente democrática que, na prática, encena uma participação sem efetividade. Segundo a autora, “os sujeitos envolvidos não podem ser usados, não podem ter seus direitos usurpados. Falar em gestão democrática significa falar em aprender a participar, a aprender que se pode e que se deve questionar, duvidar, denunciar, colaborar” (Prado, 2012, p. 30–31).

Para que a gestão escolar seja, de fato, democrática, é necessário promover o alinhamento coletivo de metas e estratégias, articulando as diferentes vozes da comunidade escolar, otimizando recursos e potencializando os resultados. Neste sentido, a construção do PPP revela-se como elemento central para consolidar essa perspectiva democrática.

> A principal possibilidade de construção do projeto político-pedagógico passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade. Isto significa resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva. Portanto, é preciso entender que o projeto político-pedagógico da escola dará indicações necessárias à organização do trabalho pedagógico, que inclui o trabalho do professor na dinâmica interna da sala de aula, ressaltado anteriormente (Veiga, 1995, p. 14).

A formação continuada dos gestores escolares e dos profissionais da educação também se destaca entre as estratégias previstas pelos municípios. Em linhas gerais, os PME reconhecem que a qualificação dos sujeitos responsáveis pela gestão constitui condição indispensável para o fortalecimento da gestão democrática e para o aprimoramento da qualidade da educação. As estratégias contemplam a oferta de cursos, programas de formação, capacitações e ações de aperfeiçoamento profissional. Entretanto, observa-se que, na maioria

dos documentos, essas ações são apresentadas de forma abrangente, sem detalhamento quanto à periodicidade, aos responsáveis pela execução, aos recursos necessários ou aos indicadores que possibilitem acompanhar seus resultados ao longo da vigência dos planos.

Ao reconhecer que a escola é um organismo complexo, em que a organização, as normas e os processos influenciam as práticas pedagógicas, ao mesmo tempo em que professores e estudantes atuam como agentes ativos, capazes de transformar essa realidade. Em outras palavras, do mesmo modo que a forma de organização e gestão institucional é capaz de moldar o fazer docente, a escola também é pelo professor transformada por meio de suas experiências, formas de pensar e agir, especialmente quando há abertura para a reflexão, inovação e construção coletiva de novas práticas.

Para Libâneo (2018), essa integração é caracterizada como cultura colaborativa, a síntese desejável entre organização, gestão e formação. Cabe à escola proporcionar aos professores espaços e tempos para a troca de experiências, visto que, há "a necessidade de as escolas cultivarem momentos de prática reflexiva, pois dessa reflexão sobre ação podem nascer mudanças na estrutura de relações vigente na escola visando criar uma nova cultura organizacional" (Libâneo, 2018, p. 192), prática que ocorre através da formação continuada.

A formação continuada envolve ações dentro e fora da jornada de trabalho, ou seja, é responsabilidade do próprio professor e da instituição. Caracterizada como o aperfeiçoamento da formação inicial, desenvolvê-la no contexto de trabalho é tão importante quanto participar de especializações e pós-graduação, pois são as experiências construídas no exercício da profissão que levam à reflexão da prática e a busca de ações.

Embora os PME sejam instrumentos voltados ao planejamento de longo prazo, verificou-se que as estratégias especificamente relacionadas ao monitoramento e à avaliação aparecem de forma menos desenvolvida quando comparadas às demais categorias analisadas. Em geral, os documentos fazem referência ao acompanhamento periódico das metas e estratégias, bem como à atuação das Comissões Coordenadoras e das Equipes Técnicas responsáveis pelo monitoramento dos planos.

Por outro lado, são pouco frequentes a definição de indicadores, critérios de avaliação, metodologias de acompanhamento e instrumentos capazes de subsidiar análises sistemáticas sobre a implementação das ações previstas. Essa constatação evidencia que, embora o monitoramento seja reconhecido como etapa necessária à execução dos PME, sua operacionalização ainda se apresenta como um dos principais desafios identificados na análise documental.

Nesse contexto, a pesquisa evidencia que os municípios da AMAU não negam o princípio da gestão democrática. Ao contrário, praticamente todos registram iniciativas relacionadas à participação da comunidade escolar, ao fortalecimento dos conselhos, dos fóruns de educação e dos CPM. O que se diferencia entre eles é a interpretação atribuída ao próprio conceito de gestão democrática. Em muitos documentos, esse princípio é compreendido prioritariamente como participação em instâncias colegiadas e mecanismos de consulta, sem contemplar, necessariamente, a forma de provimento da direção escolar prevista no PNE.

Essa diversidade de interpretações demonstra que a gestão democrática ultrapassa a dimensão normativa dos documentos e se constitui como uma prática política, construída nas relações estabelecidas entre os sistemas de ensino, as escolas e a comunidade escolar. É justamente nessa dinâmica que as políticas educacionais deixam de ser apenas textos legais e passam a produzir sentidos e práticas no cotidiano da educação pública.

6.3 SÍNTESE ANALÍTICA DA ANÁLISE DOCUMENTAL: EVIDÊNCIAS PARA A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA PESQUISA DE CAMPO

A análise documental dos PME e de seus respectivos relatórios de monitoramento e avaliação evidenciou que a implementação das políticas públicas educacionais não ocorre de forma homogênea entre os municípios da região da AMAU. Embora todos tenham sido orientados pelos mesmos documentos nacionais — PNE (BRASIL, 2014), a Linha de Base (BRASIL, 2015) e o Caderno de Orientações para o Monitoramento e Avaliação dos PME (BRASIL, 2016) —, a materialização dessas diretrizes assumiu diferentes contornos nos sistemas municipais de ensino.

Os resultados revelam que uma mesma política pública, ao ser apropriada pelos municípios, passa a refletir suas condições institucionais, suas formas de organização administrativa e, sobretudo, suas concepções acerca da gestão democrática. Essa constatação confirma a perspectiva apresentada por Ball (2002), ao defender que as políticas públicas não são implementadas como simples reprodução dos textos oficiais. Ao contrário, são reinterpretadas pelos sujeitos que atuam em seus diferentes contextos de implementação.

Mainardes (2006, p. 50) afirma que "o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática". Assim, as

diferenças observadas entre os municípios da AMAU não podem ser compreendidas apenas como distintos níveis de cumprimento dos PME, mas como diferentes processos de interpretação das orientações nacionais.

Essa diversidade tornou-se particularmente evidente na análise da meta 19 e da estratégia 19.1. Enquanto alguns municípios associam a gestão democrática à escolha dos diretores escolares, outros concentram seus esforços no fortalecimento dos Conselhos Escolares, CME, FME e demais instâncias colegiadas. Também foram identificadas interpretações que consideram a indicação da equipe diretiva pelo Poder Executivo, acompanhada de consultas à comunidade escolar, como suficiente para caracterizar a democratização da gestão.

Sob essa perspectiva, "é preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação" (Bordignon, 2009, p. 9), visto que, a gestão democrática constitui um processo permanente de construção coletiva, no qual participação, diálogo, corresponsabilidade e tomada de decisões compartilhadas tornam-se elementos estruturantes da organização dos sistemas de ensino. Os documentos analisados demonstram que esses princípios estão presentes no discurso da maioria dos municípios; entretanto, sua tradução em mecanismos concretos de implementação da meta 19 mostrou-se bastante heterogênea.

Os resultados obtidos também permitem refletir sobre o próprio significado do monitoramento das políticas públicas educacionais. Na perspectiva de Santos e Scaff (2022), monitorar e avaliar significa produzir informações capazes de subsidiar decisões, orientar o planejamento e fortalecer a gestão educacional. Por isso que, "planejar quer dizer selecionar diretrizes, estratégias, técnicas e modos de agir para que os governos busquem equacionar problemas por meio da intervenção e da regulação nos/dos setores sociais" (Azevedo, 2014, p. 266). Assim, monitoramento, avaliação e replanejamento deixam de representar etapas isoladas para constituírem um processo contínuo de produção de conhecimento sobre a realidade educacional e de qualificação das políticas públicas.

Entretanto, os resultados desta investigação indicam que parte dos municípios ainda compreende o monitoramento predominantemente como uma exigência administrativa. Embora tenham sido identificados esforços para institucionalizar Comissões Coordenadoras, Equipes Técnicas e instrumentos de acompanhamento, em diversos documentos o monitoramento restringe-se ao preenchimento das fichas disponibilizadas pelo Ministério da Educação, sem apresentar evidências suficientes que permitam compreender os resultados registrados ou fundamentar as classificações atribuídas às metas.

Interpretar essas fragilidades apenas como limitações dos municípios significaria desconsiderar a complexidade das relações federativas que envolvem a implementação das políticas educacionais. Conforme discutem Lagares e Silva (2021), a efetivação dos PME ocorre em permanente articulação com programas e políticas induzidas pela União, situação que produz tensões entre autonomia municipal e dependência financeira.

Em outra perspectiva, Oliveira, Oliveira e Damasceno (2023, p. 7) afirmam que "não se trata de falta de recursos para investir em educação no Brasil", indicando que os desafios da política educacional também estão relacionados à capacidade institucional dos sistemas de ensino de planejar, monitorar, avaliar e utilizar as informações produzidas para aperfeiçoar suas ações. Os resultados encontrados nesta pesquisa reforçam essa compreensão ao demonstrarem que municípios submetidos às mesmas orientações nacionais produziram documentos com diferentes níveis de qualidade, profundidade analítica e consistência das informações.

Talvez o principal resultado desta investigação não esteja, portanto, na identificação dos municípios que alcançaram ou deixaram de alcançar a meta 19. Sua principal contribuição consiste em evidenciar que o monitoramento expressa diferentes concepções de gestão democrática. Municípios que utilizaram instrumentos semelhantes, fundamentados nos mesmos documentos orientadores, produziram interpretações distintas acerca da participação, da descentralização das decisões, do papel dos conselhos e da forma de provimento da direção escolar. Essa constatação reafirma que as políticas públicas educacionais são permanentemente reconstruídas pelos sujeitos responsáveis por sua implementação e que os documentos representam apenas uma das dimensões desse processo.

É justamente nesse ponto que a escola assume centralidade. Conforme Libâneo (2018, p. 137), “a educação escolar tem a tarefa de promover a apropriação de saberes, procedimentos, atitudes e valores por parte dos alunos, pela ação mediadora dos professores e pela organização e gestão da escola**"**, ultrapassando a dimensão administrativa que frequentemente orienta os sistemas de ensino. Nessa mesma direção, Nóvoa (2022, p. 18) afirma que "a escola não se pode nunca desviar da sua finalidade primordial: conseguir que os alunos aprendam a pensar". Assim, a gestão democrática deixa de ser compreendida apenas como um conjunto de procedimentos administrativos para tornar-se condição indispensável à construção de uma escola comprometida com a formação crítica, a participação e o exercício da cidadania.

Dessa forma, conclui-se que os documentos analisados constituem importantes registros da política educacional, mas não esgotam sua compreensão. Eles revelam intenções,

escolhas e formas de organização institucional, porém não permitem compreender como essas diretrizes são apropriadas pelos sujeitos que atuam nos sistemas municipais de ensino e nas escolas. Como afirma Ball (2002), é no contexto da prática que a política adquire novos significados.

Nesse sentido, a escola ocupa lugar central na efetivação da gestão democrática. É nesse espaço que as diretrizes previstas nos PME se transformam em práticas concretas de participação, diálogo, tomada de decisões, organização pedagógica e construção coletiva do PPP. Conforme Libâneo (2018), a escola constitui uma organização social complexa, cuja finalidade ultrapassa a administração de recursos e processos burocráticos, envolvendo a formação humana.

A gestão democrática encontra seu sentido na própria finalidade da instituição escolar. Afinal, se, como afirma Nóvoa (2024, p. 18), "a escola não se pode nunca desviar da sua finalidade primordial: conseguir que os alunos aprendam a pensar", todas as formas de organização da gestão, do planejamento e da participação coletiva devem convergir para esse propósito. A democratização da gestão escolar não se restringe à existência de mecanismos de participação ou ao cumprimento de dispositivos legais, ela se concretiza quando cria condições para que professores, gestores, estudantes, famílias e comunidade compartilhem responsabilidades na construção de um ambiente educativo comprometido com a aprendizagem, a formação crítica e o exercício da cidadania.

Sob essa perspectiva, a análise documental desenvolvida nesta pesquisa permitiu compreender como os municípios registram e interpretam a gestão democrática em seus instrumentos oficiais, mas não possibilita compreender, por si só, como essas orientações são apropriadas pelos profissionais da educação, pelas equipes gestoras e pelas Secretarias Municipais de Educação. Os documentos revelam parte da política, entretanto, permanecem lacunas relacionadas às interpretações e aos desafios enfrentados pelos gestores.

Enquanto alguns municípios apresentaram documentos estruturados, com registros sistemáticos das ações desenvolvidas, atualização de indicadores, descrição das estratégias executadas e apontamentos para o acompanhamento das metas, outros revelaram fragilidades relacionadas à ausência de registros, descontinuidade do monitoramento, inconsistências entre os documentos e reduzido detalhamento acerca da implementação das estratégias previstas. Diante desse cenário, optou-se pela seleção de dois municípios que representassem contextos contrastantes, possibilitando aprofundar, por meio da pesquisa de campo, a compreensão dos fatores que contribuem para o fortalecimento ou para as limitações da gestão democrática.

O município M1[6] foi selecionado por apresentar um conjunto de evidências documentais que indicam fragilidades no processo de monitoramento e avaliação do PME, especialmente no que se refere às ações relacionadas à gestão democrática. A análise dos relatórios revelou, inicialmente, uma inconsistência em sua organização, uma vez que os documentos contemplam apenas as metas de 1 a 15, não apresentando a análise das metas subsequentes previstas no PNE.

A temática da gestão democrática é tratada na meta 14 dos relatórios municipais. Essa configuração documental constituiu um dos elementos que motivaram sua seleção para a pesquisa de campo, por evidenciar limitações na sistematização das informações relativas à gestão democrática. Somado a isso, embora os documentos registrem a constituição da Comissão Coordenadora, a reorganização do FME e a realização do primeiro processo de avaliação, o próprio relatório reconhece que não foram encontrados registros de monitoramento referentes aos anos iniciais de vigência do plano, sendo a primeira avaliação realizada apenas em 2017.

Também são apontadas dificuldades na obtenção de dados, ausência de indicadores que possibilitassem a mensuração de diversas metas e a necessidade de estruturar um banco de informações para subsidiar o acompanhamento permanente do PME. O relatório de avaliação destaca, ainda, que muitas metas e estratégias carecem de percentuais, dificultando sua mensuração, e recomenda a institucionalização de um acompanhamento permanente com estudos sistemáticos e organização de um banco de dados. Diante dessas evidências, M1 configurou-se como um contexto representativo das fragilidades identificadas na análise documental, justificando sua seleção para a próxima etapa da pesquisa, com o propósito de compreender os fatores que influenciaram essa realidade.

Em contraposição, M2 foi selecionado por apresentar, na análise documental, um conjunto de evidências que demonstram maior institucionalização dos processos de monitoramento e avaliação do PME. Os documentos analisados descrevem a metodologia adotada pela Comissão Coordenadora, contemplando a organização de uma agenda de trabalho, a revisão da legislação municipal, a reestruturação da comissão responsável, a elaboração de notas técnicas, a atualização dos indicadores, a sistematização dos dados e a realização da Conferência Municipal de Educação como espaço de socialização e discussão dos resultados.

---

[6] Em respeito ao compromisso ético assumido na pesquisa, os municípios não serão identificados nominalmente, sendo referidos ao longo do texto pelos códigos M1 e M2.

Os relatórios também apresentam registros sobre o cumprimento das metas, recomendações para adequação do plano e identificação de encaminhamentos futuros, evidenciando um processo contínuo de acompanhamento das ações previstas no documento. No que se refere à meta 19, o município apresenta registros que indicam avanços na implementação das estratégias relacionadas à gestão democrática, com destaque para a organização das instâncias responsáveis pelo monitoramento, a articulação entre diferentes setores da administração pública e o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas, configurando um contexto favorável ao aprofundamento da investigação por meio da pesquisa de campo.

Concluída a etapa documental desta investigação, torna-se necessário avançar para a pesquisa de campo. O capítulo seguinte apresenta a análise das entrevistas realizadas com representantes das Secretarias Municipais de Educação e gestores escolares dos municípios participantes, buscando compreender como a meta 19 e a estratégia 19.1 são interpretadas e implementadas no contexto da prática. A partir da voz desses sujeitos, pretende-se estabelecer aproximações e distanciamentos entre aquilo que os documentos registram e aquilo que efetivamente se concretiza na organização dos sistemas municipais de ensino e, principalmente, no cotidiano das escolas, espaço em que a gestão democrática deixa de ser apenas uma diretriz normativa para tornar-se prática social.

7 GESTÃO DEMOCRÁTICA: ENTRE O PREVISTO E O VIVIDO

A escola constitui um espaço central na vida de crianças e adolescentes, no qual se desenvolvem processos de aprendizagem, socialização, participação e formação humana. São os sujeitos que integram esse cotidiano (estudantes, profissionais da educação, famílias e comunidade) que atribuem sentido às práticas ali desenvolvidas e tornam a instituição socialmente viva. Com a principal função de desenvolver a aprendizagem (Libâneo, 2018), “passamos muito tempo na escola, para sermos meros clientes dela” (Gadotti, 1996, p. 2).

Para além de sua função pedagógica, a escola deve ser compreendida como patrimônio da comunidade e, por isso, não pode ser conduzida de forma isolada ou centralizadora, reforçando a necessidade de participação dos diferentes segmentos na construção de seus projetos, decisões e finalidades.

Nessa perspectiva, a gestão democrática pressupõe o envolvimento coletivo na organização da escola e do sistema educacional, sem desconsiderar o papel de liderança

exercido pelos secretários municipais de Educação e pelos diretores escolares. Cabe a esses sujeitos articular as políticas educacionais, mobilizar os diferentes segmentos, criar condições para a participação e conduzir a execução dos projetos construídos coletivamente. Entretanto, a efetivação desse princípio depende também da existência de mecanismos institucionais de acompanhamento, formação, diálogo e controle social, especialmente por meio dos Conselhos Municipais de Educação, dos conselhos escolares, dos fóruns e dos processos de monitoramento e avaliação dos PME.

Diante disso, este capítulo apresenta os dados produzidos na pesquisa de campo realizada em dois municípios. Após a caracterização dos contextos investigados e dos participantes, são analisadas as entrevistas, buscando compreender como a gestão democrática é concebida e desenvolvida nos dois municípios e de que forma as percepções dos participantes dialogam, complementam e aprofundam os resultados obtidos na análise documental.

7.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES

A definição dos municípios participantes da pesquisa de campo foi fundamentada nos resultados obtidos na etapa de análise documental dos PME e dos respectivos relatórios de monitoramento e avaliação dos 32 municípios pertencentes à AMAU. A partir dessa análise, verificaram-se diferentes níveis de implementação da meta 19, bem como distintas formas de registro, monitoramento e avaliação das ações voltadas à gestão democrática da educação. A seleção considerou o fato de representarem realidades contrastantes quanto à institucionalização desses processos.

A Imagem 5 apresenta uma síntese das principais características da rede municipal de ensino, como número de escolas, estudantes e os principais achados da análise documental referentes à meta 19, permitindo situar o leitor quanto ao contexto em que a pesquisa de campo foi desenvolvida.

Imagem 5 - Municípios participantes da pesquisa de campo - AMAU



Fonte: IBGE (2022); Censo Escolar (2024); Relatórios de Monitoramento e Avaliação dos PME (2026); Secretaria Municipal de Educação (2026).

O município M1 caracteriza-se como um município de pequeno porte. Sua população é distribuída em uma área territorial de 260,5 km². Seus indicadores sociais apontam expectativa de vida de 75,49 anos e taxa de analfabetismo de 3,82% entre a população com 15 anos ou mais. No aspecto econômico, registrou Produto Interno Bruto (PIB) de R$ 341,7 milhões e PIB per capita de R$ 51.643,30, apresentando uma economia predominantemente vinculada à agropecuária, à agroindústria e ao comércio local.[7]

O município M2, caracterizado como município de pequeno porte, possui uma população distribuída em uma área territorial de 212,7 km². Os indicadores sociais registram expectativa de vida de 73,03 anos e taxa de analfabetismo de 11,24% entre a população com 15 anos ou mais. Em relação aos indicadores econômicos, apresentou PIB de R$ 81,7 milhões e PIB per capita de R$ 25.996,27, tendo sua economia fortemente vinculada às atividades agropecuárias.

Embora ambos sejam municípios de pequeno porte pertencentes à região do Alto Uruguai gaúcho, apresentem reduzido número de escolas municipais e estruturas administrativas semelhantes, a análise documental revelou diferenças importantes em relação

[7] As informações apresentadas permitem compreender o contexto socioeconômico e educacional dos municípios investigados, sem comprometer o anonimato assumido no âmbito da pesquisa. Os dados foram extraídos da Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2026).

ao monitoramento e à avaliação da meta 19. Essas diferenças não estão relacionadas às características demográficas ou territoriais dos municípios, mas, sobretudo, à forma como os processos de planejamento, acompanhamento e registro das ações referentes à gestão democrática foram institucionalizados.

No município M1, a análise dos documentos evidenciou fragilidades no acompanhamento da meta 19, especialmente quanto à ausência de registros sistemáticos e à descontinuidade do processo de monitoramento e avaliação. Os documentos analisados indicaram limitações na documentação das ações desenvolvidas, dificultando a identificação do alcance das estratégias previstas. Esses elementos despertaram interesse investigativo por evidenciarem a necessidade de compreender como a gestão democrática vem sendo efetivada na prática, mesmo diante da fragilidade dos registros documentais.

Por sua vez, o município M2 apresentou um cenário distinto, caracterizado por registros mais consistentes do monitoramento da meta 19 e pela identificação de mecanismos de acompanhamento das estratégias relacionadas à gestão democrática. Os documentos analisados evidenciaram maior sistematização das informações e indícios de continuidade das ações de monitoramento, constituindo um contexto favorável para compreender os fatores que contribuíram para esses resultados e as formas de organização da gestão educacional no município.

A seleção de municípios com características estruturais semelhantes, mas com diferentes evidências quanto ao monitoramento e à avaliação, possibilitou construir uma análise comparativa acerca das repercussões desses processos na implementação da gestão democrática. Dessa forma, a pesquisa de campo buscou aprofundar aspectos que não puderam ser plenamente compreendidos por meio da análise documental, investigando, a partir das percepções dos sujeitos participantes, como os processos de monitoramento e avaliação dos PME têm influenciado a organização da gestão educacional e a efetivação da gestão democrática nos respectivos municípios.

7.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA DE CAMPO E CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

A etapa da pesquisa de campo foi desenvolvida por meio de entrevistas semiestruturadas, por se tratar de um instrumento que possibilita compreender as percepções, experiências e significados atribuídos pelos participantes ao objeto investigado (Minayo, 2014). Para a realização das entrevistas, elaborou-se um roteiro semi estruturado, organizado

a partir dos objetivos da pesquisa e dos resultados obtidos na análise documental. O roteiro foi concebido de forma flexível, permitindo conduzir o diálogo em torno desta pesquisa. Ao mesmo tempo, possibilitou que os participantes apresentassem livremente suas percepções, destacassem experiências exitosas, desafios enfrentados e outros elementos considerados relevantes em suas práticas profissionais.

A pesquisa foi submetida à apreciação e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS (Anexo A), atendendo aos preceitos éticos estabelecidos para pesquisas envolvendo seres humanos. Com o objetivo de assegurar a confidencialidade das informações e preservar a identidade dos participantes, optou-se por não divulgar seus nomes ao longo deste estudo. Dessa forma, os sujeitos foram identificados por códigos, representados por P1, P2, P3, P4, P5 e P6, adotados nas transcrições das entrevistas e nas análises apresentadas neste capítulo.

As entrevistas foram realizadas durante o ano de 2026, envolvendo representantes dos dois municípios selecionados para a pesquisa de campo. Participaram do estudo seis sujeitos, distribuídos entre representantes das Secretarias Municipais de Educação, equipes gestoras escolares e órgãos colegiados diretamente envolvidos com o monitoramento e a implementação do PME, conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Participantes da pesquisa de campo

MUNICÍPIO	PARTICIPANTE	CÓDIGO
M1	Secretária Municipal de Educação	P1
	Diretora Escolar	P2
	Integrante do Conselho/Fórum Municipal de Educação	P3
M2	Secretária Municipal de Educação	P4
	Diretora Escolar	P5
	Presidente do Conselho Municipal de Educação	P6

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Destaca-se que, no período de realização das entrevistas, as duas Secretárias Municipais de Educação encontravam-se no segundo ano de exercício da função, tendo assumido a gestão das respectivas Secretarias no início da administração municipal vigente. Entretanto, ambas possuíam trajetória profissional consolidada na rede municipal de ensino,

com experiência anterior no exercício da direção de escolas municipais, aspecto que contribuiu para uma compreensão ampliada acerca dos processos de gestão educacional.

Mediante autorização dos participantes, todas as entrevistas foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas na íntegra, constituindo o corpus da pesquisa. Em seguida, o material foi submetido à análise mediante a identificação de recorrências, aproximações e diferenças presentes nas falas dos seis participantes, utilizando-se a Análise de Conteúdo (Bardin, 2016). As categorias analíticas foram construídas em diálogo com os objetivos da pesquisa, o referencial teórico adotado e os resultados da análise documental.

A partir desse processo analítico, apresentam-se, na sequência, os principais achados da pesquisa de campo, organizados em categorias temáticas que articulam as evidências empíricas às discussões teóricas e aos resultados obtidos na análise documental.

7.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS: CATEGORIAS ANALÍTICAS

A gestão democrática constitui-se como um processo construído nas relações estabelecidas entre os diferentes sujeitos que compõem a escola e os sistemas de ensino, não podendo ser reduzida ao cumprimento de dispositivos legais ou à existência de mecanismos formais de participação. Nas palavras de Lima (2014, p. 1072), “a participação verdadeira exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão”.

Essa perspectiva encontra respaldo nas reflexões de Oliveira, Fernandes e Scaff (2021, p. 216), ao defender que, "a constituição de um Sistema Municipal de Ensino não pode reduzir-se a tão somente a criação de uma lei, sem que haja, necessariamente, a reflexão coletiva acerca dos condicionantes e enfrentamentos subjacentes a tal constituição". A partir desse argumento, a constituição de um Sistema Municipal de Ensino e a própria autonomia municipal não se materializam apenas pela existência de dispositivos legais.

Compreender a gestão democrática exige ultrapassar a análise da legislação e considerar a realidade concreta dos municípios, ou seja, como esses processos se materializam nas experiências dos gestores, dos órgãos colegiados e das Secretarias Municipais de Educação. Assim, a pesquisa de campo possibilita aprofundar aspectos que não puderam ser evidenciados apenas pela análise documental dos PME e de seus respectivos relatórios de monitoramento e avaliação.

Sob esse foco, os achados foram organizados em quatro categorias analíticas: concepções de gestão democrática; monitoramento e avaliação dos PME; organização da gestão democrática, envolvendo escolha de gestores, participação e formação; e desafios para sua efetivação.

7.3.1 CONCEPÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

A gestão escolar “é um conceito construído historicamente, impregnado de valores e significados específicos trazidos dentro de um contexto político e educacional, os quais vêm sendo construídos e reconstruídos nos últimos anos” (Oliveira; Vasques-Menezes, 2018, p. 20), ou seja, não constitui um conceito estático ou acabado, mas um processo em constante transformação, influenciado pelas mudanças políticas, sociais e educacionais.

As concepções apresentadas pelos participantes convergem para a compreensão da gestão democrática como um processo fundamentado na participação, no diálogo, na escuta e na construção coletiva das decisões. Em ambos os municípios, os entrevistados afastam-se da ideia de uma gestão centralizada exclusivamente na figura do diretor ou da Secretaria Municipal de Educação e reconhecem a necessidade de envolver professores, funcionários, estudantes, famílias e órgãos colegiados.

Essa compreensão aparece inicialmente nas falas dos participantes do município M2. Para P4, a gestão democrática representa "a participação do todo. Dos professores, funcionários, alunos, comunidade [...] ninguém faz educação sozinho" (P4, 2026). A entrevistada explica que essa participação se concretiza tanto pela atuação do Conselho Escolar e do CPM quanto pela relação estabelecida entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas.

Segundo ela, "um trabalho que tu vai dialogando com mais pessoas, tu vai tendo mais ideias e, lá no final, todo mundo vai se sentir pertencente àquele processo" (P4, 2026). Ainda destaca que, “como o município é pequeno, a gente conversa praticamente toda semana. Às vezes é uma ligação, às vezes uma visita, uma mensagem, não precisa esperar reunião" (P4, 2026).

Essa concepção é compartilhada por P5, que associa a gestão democrática à construção coletiva das decisões. Em sua percepção, "se eu decidir tudo sozinha, talvez eu ache que está certo, mas o professor pensa diferente, o funcionário pensa diferente. Então a gente precisa conversar antes de decidir" (P5, 2026). A diretora amplia essa compreensão ao reconhecer as crianças como sujeitos participantes da gestão escolar. Conforme relata, "nós vamos nas salas

perguntar o que eles querem da escola. Perguntamos sobre o recreio, o lanche, os professores [...] Eles pediram uma casa na árvore, pediram uma tirolesa e fomos tentando atender. Eles precisam perceber que a opinião deles importa" (P5, 2026). As falas evidenciam que, nesse contexto, a participação ultrapassa os espaços formais de decisão e passa a integrar o cotidiano escolar, produzindo mudanças concretas na organização da escola.

Concepções semelhantes emergem nas entrevistas realizadas no município M1, embora com maior ênfase nas relações interpessoais e na liderança exercida pelo gestor. Para P1, a gestão democrática exige presença cotidiana e conhecimento da realidade escolar, pois "o gestor não pode ficar só sentado dentro da sala. Tem que caminhar pela escola, conversar com os professores, conhecer o que está acontecendo" (P1, 2026). Na mesma direção, P2 destaca que "o principal de tudo é o vínculo. Se tu não conhece as famílias, as crianças e os professores, fica muito difícil fazer gestão" (P2, 2026), indicando que o fortalecimento das relações humanas constitui condição indispensável para a construção de uma gestão participativa.

As entrevistas também revelam que os participantes compreendem a gestão democrática como um processo permanente de formação e aprendizagem. Ao afirmar que "nenhuma equipe chega pronta. A gente vai construindo junto, estudando, aprendendo e melhorando todos os dias" (P2, 2026), a diretora evidencia que a democratização da gestão não decorre automaticamente da ocupação de um cargo ou da existência de mecanismos institucionais, mas exige aperfeiçoamento contínuo, diálogo e corresponsabilidade entre os sujeitos envolvidos.

Esses relatos evidenciam que a gestão democrática é compreendida para além do atendimento às exigências legais, sendo associada às relações estabelecidas no cotidiano escolar. O destaque atribuído ao diálogo, à participação e à construção coletiva das decisões aproxima-se das reflexões de Lima (2018), ao afirmar que a democratização da escola não se limita à existência de dispositivos normativos, mas constitui um processo permanente de aprendizagem da própria democracia. Conforme o autor, "a gestão democrática da escola é sobretudo um processo contínuo e nunca concluído de aprofundamento e de vivência da democracia nas escolas" (Lima, 2018, p. 24).

A participação, nesse contexto, assume um significado que ultrapassa a consulta formal ou a simples socialização de informações. Ao relacionar o diálogo ao sentimento de pertencimento, P4 demonstra compreender que a participação fortalece o compromisso coletivo com as decisões tomadas, enquanto P5 evidencia que ela também se estende às crianças, reconhecendo-as como sujeitos capazes de contribuir para a organização da escola.

Sob essa perspectiva, a gestão democrática pressupõe que professores, estudantes, famílias e demais segmentos não apenas sejam ouvidos, mas disponham de condições efetivas para influenciar os rumos da instituição, uma vez que "só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas" (Lima, 2014, p. 1072).

Ao reconhecer as crianças como participantes dos processos decisórios, as entrevistas ampliam a compreensão tradicional da gestão democrática, atribuindo-lhes protagonismo na construção do cotidiano escolar. Essa perspectiva aproxima-se da concepção de Oliveira e Vasques-Menezes (2018, p. 7), segundo a qual a gestão escolar constitui "uma tarefa de articulação, de coordenação e de intencionalidade", voltada à mobilização dos diferentes sujeitos em torno dos objetivos educacionais. De forma convergente, Bordignon (2009) afirma que a gestão democrática pressupõe a construção de uma cultura de participação, na qual diálogo, corresponsabilidade e compromisso coletivo estruturam a ação educativa.

Entretanto, as entrevistas também demonstram que a valorização do diálogo, da escuta e da proximidade entre gestores e comunidade escolar, embora essencial, não é suficiente para assegurar a efetivação da gestão democrática. Conforme adverte Lima (2018, p. 20), sobre a "necessidade de distinguir entre a democratização política expressa, designadamente através de legislação democrática, e a sua concretização efetiva e substantiva no plano das práticas sociais e educativas [...]". Em outras palavras, a gestão democrática fortalece-se quando os princípios da participação e da corresponsabilidade se materializam em processos sistemáticos de planejamento, acompanhamento, avaliação e tomada coletiva de decisões.

É justamente nessa perspectiva que se insere a discussão apresentada na próxima seção. Se as entrevistas revelam uma compreensão compartilhada acerca dos princípios da gestão democrática, torna-se necessário compreender como esses princípios são operacionalizados no âmbito das políticas educacionais municipais, neste caso, nos processos de monitoramento e avaliação dos PME.

7.3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PME: INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONTINUIDADE

A institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação deve ser analisada para além de sua dimensão técnica, considerando também as concepções de gestão que orientam sua implementação. Assim, a existência de comissões, equipes técnicas e instrumentos de acompanhamento não constitui, por si só, evidência de gestão democrática, “enquanto condição necessária, no entanto, não suficiente para garantir uma efetiva gestão

democrática das escolas” (Lima, 2018, p. 19), sendo necessário compreender se esses mecanismos favorecem processos participativos ou se se orientam predominantemente pela lógica da responsabilização e dos resultados.

Nos dois municípios investigados, os participantes reconhecem limitações no monitoramento e na avaliação dos PME. Entretanto, as entrevistas evidenciam percursos distintos. Enquanto no município M2 observa-se um movimento de retomada, estudo e reorganização do processo, no município M1 identifica-se uma ruptura mais acentuada na continuidade do acompanhamento.

No município M2, P4 reconhece que o monitoramento do PME não foi incorporado de forma ampla ao cotidiano das escolas, "nós deixamos um pouco a desejar nesse acompanhamento. O plano ficou muito na secretaria e muitos professores nem conhecem as metas. Agora estamos retomando esse estudo para que todos possam participar" (P4, 2026). Embora tenha participado da elaboração do plano, a entrevistada afirma que algumas ações foram sendo deixadas de lado e que muitos professores desconhecem o conteúdo do documento, especialmente em razão da rotatividade dos profissionais contratados.

Ao refletir sobre essa realidade, P4 relata que a Secretaria Municipal de Educação passou a organizar momentos de estudo junto às escolas. Segundo a participante, "nossa ideia é levar o Plano para as escolas. Cada grupo vai estudar algumas metas, ver o que foi feito, o que falta fazer e ajudar na construção do novo plano" (P4, 2026). A proposta busca ampliar o conhecimento sobre o documento e envolver os profissionais na avaliação do plano vigente e na elaboração do próximo PME.

A diretora P5 confirma esse cenário ao afirmar que muitos professores nunca tiveram oportunidade de estudar o documento. Conforme destaca, "o plano existe, mas muitos professores nunca tiveram oportunidade de estudar esse documento. A gente pretende fazer esse trabalho nas formações para que todos conheçam as metas" (P5, 2026). A fala evidencia que a existência formal do Plano não garante sua apropriação pelos sujeitos responsáveis por sua implementação cotidiana.

Na mesma direção, P6 relata que o primeiro PME foi elaborado em um contexto de forte pressão temporal decorrente da aprovação do PNE. Conforme afirma, "o primeiro que foi feito, em 2014, foi feito às pressas. Veio o PNE e, em cima dele, fizemos o PME. Muita coisa precisa ser mudada, porque agora cai a ficha de que muita meta não cabe na nossa realidade" (P6, 2026). A participante acrescenta que "agora a gente consegue olhar para o município e perceber que algumas metas precisam ser revistas porque a realidade mudou

bastante" (P6, 2026), evidenciando a necessidade de permanente atualização do planejamento educacional.

Ao tratar do monitoramento, P6 explica que sua realização exige articulação entre diferentes setores da administração pública. Em sua percepção, "como o município é pequeno, isso facilita bastante, porque todo mundo acaba se conhecendo" (P6, 2026), favorecendo o acesso às informações necessárias para o acompanhamento das metas. Também ressalta a importância da continuidade institucional ao afirmar que "o Conselho continua, independentemente de quem esteja na Prefeitura. As pessoas mudam, mas o Conselho precisa permanecer" (P6, 2026), reforçando a compreensão de que o monitoramento não deve depender exclusivamente das alternâncias político-administrativas.

Os depoimentos de P4, P5 e P6 revelam, portanto, uma contradição importante. Embora o PME ainda não tenha sido plenamente apropriado pelos profissionais da rede, existe o reconhecimento de sua importância e um movimento de reorganização do processo de monitoramento. A participação, anteriormente concentrada na Secretaria Municipal de Educação e no Conselho Municipal de Educação, passa a ser compreendida como responsabilidade também das escolas, indicando uma tentativa de fortalecer sua institucionalização.

Essa realidade dialoga com as reflexões de Pantoja e Damasceno (2022, p. 9), ao afirmarem que, embora a legislação reconheça a participação como princípio da gestão democrática, "essa participação ainda é um grande desafio e se dá, por muitas vezes, de forma instrumental, caracterizando-se como uma pseudo-participação feita para legitimar aquilo que já foi decidido por aqueles que estão no topo da hierarquia da gestão". Assim, a existência de comissões, reuniões ou instrumentos de acompanhamento precisa ser acompanhada da análise sobre o efetivo poder de influência exercido pelos diferentes sujeitos na formulação, implementação e revisão das políticas educacionais.

Situação distinta foi identificada no município M1. P3 relata que, inicialmente, o monitoramento era realizado com apoio técnico externo e apresentado nas conferências municipais de educação: "no início a gente fazia o monitoramento com apoio da assessoria, utilizava as plataformas e apresentava tudo nas conferências" (P3, 2026). Entretanto, esse processo foi gradativamente interrompido. Conforme afirma,

> Ficou parado. Hoje a gente sabe que deveria fazer, mas não existe ninguém responsável especificamente por isso. Agora, esse monitoramento não existe mais. Ele deveria ser feito, mas a gente não faz esse acompanhamento sistemático de cada meta. [...] A gente fez até um certo ponto e depois parou de fazer (P3, 2026).

O depoimento evidencia que a existência de práticas de monitoramento em determinado período não significou sua institucionalização. Quando o acompanhamento permanece dependente de pessoas específicas, de assessorias externas ou das prioridades estabelecidas por determinada gestão, torna-se vulnerável às mudanças administrativas e políticas, comprometendo sua continuidade.

P3 também relaciona essa interrupção às transformações ocorridas no próprio município e ao enfraquecimento das instâncias responsáveis pelo acompanhamento do Plano. Segundo a entrevistada, "o Fórum foi ficando adormecido. As pessoas mudaram de função, saíram da Secretaria e nunca mais conseguimos reorganizar o grupo" (P3, 2026). A fala demonstra que a descontinuidade do monitoramento resulta não apenas da ausência de interesse, mas também da fragilidade institucional para manter estruturas permanentes de acompanhamento.

Essa compreensão aproxima-se das reflexões de Oliveira, Fernandes e Scaff (2022), ao afirmarem que as políticas educacionais municipais precisam ser compreendidas no interior das relações federativas, das condições administrativas e das disputas político-partidárias que atravessam os governos locais. As autoras destacam que as alternâncias de governo interferem diretamente nas prioridades educacionais, produzindo rupturas que dificultam a continuidade dos planos decenais e de seus processos de monitoramento.

Essa realidade também aparece na fala da secretária P1, ao afirmar que "muita coisa foi feita, mas não ficou registrada. Então parece que não aconteceu, quando na verdade várias ações foram desenvolvidas" (P1, 2026). O depoimento evidencia uma questão central para esta pesquisa: a ausência de registros sistemáticos compromete a memória institucional, dificulta a avaliação das metas e reduz as possibilidades de continuidade das políticas educacionais.

Na mesma direção, P2 afirma: "faz tempo que não discutimos esse documento. Agora estamos revendo o PPP e queremos retomar também os outros documentos da escola" (P2, 2026). A fala amplia a problemática identificada, demonstrando que as dificuldades de continuidade não atingem apenas o PME, mas também outros instrumentos de planejamento institucional. Ainda que tenham sido iniciados movimentos de revisão coletiva desses documentos, as demandas cotidianas da escola impediram sua continuidade.

Como afirma Gadotti (1996), cada escola possui sua própria história, suas contradições e seus sujeitos, razão pela qual não existem modelos únicos de gestão democrática. Mais do que criar normas ou instituir instâncias colegiadas, "ela exige, em primeiro lugar, uma

mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar" (Gadotti, 1996, p. 2), fortalecendo a compreensão da escola como patrimônio da comunidade e não apenas como aparelho administrativo do Estado.

A comparação entre M1 e M2 permite observar que a institucionalização do monitoramento dos PME foi influenciada pela capacidade administrativa das redes, pela permanência das equipes, pela atuação dos conselhos e fóruns e pelo apoio técnico disponível. Em M2, apesar das fragilidades identificadas, observa-se um movimento de retomada articulado ao Conselho Municipal de Educação e às paradas pedagógicas. Em M1, por sua vez, a interrupção do acompanhamento, o enfraquecimento do Fórum e o distanciamento dos profissionais em relação ao documento evidenciam maior fragilidade na institucionalização desse processo.

Os depoimentos demonstram que a continuidade do monitoramento não pode depender exclusivamente da iniciativa individual de determinados profissionais ou da prioridade atribuída por uma gestão governamental específica. Para que o PME cumpra sua função de orientar as políticas educacionais, é necessário que seus processos de acompanhamento sejam incorporados às estruturas institucionais, com definição de responsabilidades, disponibilidade de tempo, formação continuada, participação social e produção sistemática de registros, garantindo que o planejamento educacional se constitua como política de Estado e não apenas de governo.

7.3.3 ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: ESCOLHA DE GESTORES, PARTICIPAÇÃO E FORMAÇÃO

A organização da gestão democrática nos municípios investigados envolve diferentes dimensões, entre as quais se destacam os processos de escolha das equipes diretivas, a participação dos segmentos escolares e a formação dos gestores. As entrevistas demonstram que os dois municípios adotam procedimentos que articulam critérios técnicos, participação da comunidade e nomeação pelo Poder Executivo, embora existam diferenças importantes quanto à forma e à intensidade dessa participação.

No município M2, o processo de escolha dos diretores inicia-se com a publicação de edital contendo os critérios para candidatura, seguido da consulta à comunidade escolar. Conforme explica P4 (2026), "primeiro é lançado o edital, com todos os critérios. Depois acontece a votação. Na Educação Infantil votam os funcionários e as famílias; no Ensino Fundamental também participam os alunos".

Esse procedimento aproxima-se da estratégia 19.1 do PNE ao combinar critérios de formação e experiência profissional com mecanismos de participação da comunidade. Entretanto, a entrevistada reconhece uma dificuldade recorrente nos municípios de pequeno porte, "às vezes precisamos conversar com alguns professores para incentivá-los, porque nem sempre há pessoas interessadas em assumir a direção" (P4, 2026).

No município M1, o processo de escolha passou por diferentes configurações ao longo dos últimos anos. Conforme relata P1 (2026), "já tivemos eleição, depois apresentação do plano de gestão e hoje temos edital, formação e plano de ação antes da nomeação". Segundo a participante, inicialmente havia eleição direta com chapas; posteriormente, adotou-se a apresentação do plano de gestão; atualmente, o processo compreende edital, formação, elaboração de plano de ação e posterior nomeação pelo Poder Executivo, sendo a equipe gestora organizada pelo próprio diretor.

Essa mudança também é percebida por P2, que participou do antigo processo eleitoral e observa que parte da comunidade ainda sente falta da votação direta, "as famílias ainda perguntam por que elas não votam mais. Elas estranharam essa mudança" (P2, 2026). Ao mesmo tempo, reconhece avanços decorrentes da adoção de critérios para o exercício da função, "hoje existe um preparo maior. Tem curso, tem critérios e isso traz mais responsabilidade para quem assume" (P2, 2026).

As entrevistas evidenciam que os municípios buscam equilibrar mecanismos de participação com critérios técnicos para o exercício da direção escolar. Contudo, revelam também uma tensão presente na própria meta 19 do PNE, como conciliar legitimidade democrática e qualificação técnica no provimento da direção das escolas.

Essa discussão aproxima-se das reflexões de Abdian, Hojas e Oliveira (2012, p. 409), ao afirmarem que "pensar sobre a gestão escolar é pensar sobre as condições materiais a partir das quais se desenvolve a ação educativa", indicando que a democratização da gestão não se esgota na forma de escolha do diretor. Da mesma forma, Paro (2010, p. 776) argumenta que “pela peculiaridade democrática e pública de sua função, o dirigente escolar precisa ser democrático no sentido pleno desse conceito, ou seja, sua legitimidade advém precipuamente da vontade livre e do consentimento daqueles que se submetem à sua direção". Entretanto, o próprio autor ressalta que nenhuma modalidade de provimento garante, isoladamente, uma gestão democrática, pois sua efetivação depende das práticas desenvolvidas no cotidiano da escola.

As entrevistas também revelam que a organização da gestão democrática ultrapassa o processo de escolha dos gestores, manifestando-se nos espaços permanentes de participação e

formação. No município M2, P5 destaca a presença das famílias e dos órgãos colegiados na vida escolar, "sempre que chamamos as famílias, elas participam. O Conselho é muito presente e queremos que os alunos também participem mais das decisões" (P5, 2026).

Além da participação das famílias, a diretora ressalta que a formação continuada é construída a partir das necessidades apresentadas pelos próprios professores, "nós fizemos três paradas pedagógicas. Não é uma formação pronta. Primeiro ouvimos os professores para saber do que eles precisam" (P5, 2026). O Conselho Municipal de Educação também é apontado como espaço relevante de participação. Segundo P6 (2026), "o Conselho tem representantes da Educação, da Saúde, da Assistência Social, do sindicato e das famílias. Isso amplia muito a discussão".

No município M1, a formação também aparece como elemento constitutivo da gestão democrática. Para P1 (2026), "o gestor se constrói. Não é hoje para amanhã que você se faz diretor. Você vai ter que ampliar o seu olhar. Tem que ser líder, ser aberto, não levar tudo no coração". A participante relata ainda que o município busca promover formações em parceria com diferentes instituições, "nós buscamos formações com o Sebrae, Senac e outros parceiros. Também organizamos formações conforme as necessidades apresentadas pelas equipes" (P1, 2026). Essa perspectiva é complementada por P2, ao afirmar que a equipe gestora reserva momentos sistemáticos para avaliação do trabalho desenvolvido, "todo mês nós paramos para avaliar o que aconteceu, o que deu certo e o que precisamos reorganizar para o mês seguinte" (P2, 2026).

Os depoimentos demonstram que a formação é compreendida como um processo permanente, articulado ao planejamento, à reflexão sobre a prática e ao fortalecimento das relações entre os diferentes sujeitos da escola. Essa compreensão converge com Abdian, Hojas e Oliveira (2012, p. 416), ao defenderem uma formação que possibilite ao gestor exercer "o compromisso político conquistado e o conhecimento pedagógico adquirido". Também dialoga com Para (2011), o qual afirma que a democratização da gestão escolar pressupõe processos de escolha da direção que ampliem a participação da comunidade e reconheçam que a função diretiva não deve ser restrita a indicações políticas, mas vinculada aos profissionais da educação e legitimada pela comunidade escolar.

Ao mesmo tempo, os depoimentos revelam que a participação não pode ser reduzida ao momento da escolha do diretor. Conselhos, formações, planejamentos coletivos, reuniões com as famílias e espaços de escuta dos estudantes constituem mecanismos que fortalecem a corresponsabilidade e favorecem a construção de uma cultura democrática no cotidiano escolar. Nessa perspectiva, administrar a escola significa criar condições para que o trabalho

pedagógico aconteça de forma coletiva, tendo como finalidade o direito à educação. Como afirma Paro (2010, p. 765), "é fundamental o modo como a escola é administrada", uma vez que a administração escolar constitui mediação para a realização dos fins educativos.

Os diferentes modelos de organização identificados nos municípios refletem distintas concepções acerca da direção escolar e do equilíbrio entre responsabilidade administrativa, liderança pedagógica e legitimidade democrática. Enquanto M2 preserva a consulta direta à comunidade escolar após a verificação dos critérios previstos em edital, M1 adota edital, formação, plano de ação e nomeação pelo Poder Executivo, sem votação direta das famílias. Apesar dessas diferenças, ambos compreendem que a gestão democrática ultrapassa a forma de provimento do cargo, sendo fortalecida por meio dos conselhos, da formação continuada, do planejamento coletivo e da participação permanente da comunidade escolar.

7.3.4 DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

As entrevistas evidenciam que a gestão democrática encontra limites relacionados tanto às condições estruturais das redes quanto às relações humanas e à cultura institucional. Entre os principais desafios destacam-se a sobrecarga de trabalho, a insuficiência de profissionais, o predomínio das demandas burocráticas, a descontinuidade das políticas, a baixa participação em determinados espaços colegiados, a defasagem dos documentos e a dificuldade de conciliar participação, formação e cumprimento das exigências administrativas.

Os primeiros desafios identificados pelos participantes dizem respeito às condições estruturais e administrativas que permeiam a gestão dos sistemas municipais de ensino. Em M1, P1 relata que sua passagem da direção escolar para a Secretaria Municipal de Educação revelou uma realidade significativamente distinta da vivenciada no cotidiano da escola. Conforme afirma, "quando eu vim para a Secretaria, percebi que a burocracia é muito maior do que imaginava. Tem muita documentação, muitos processos e isso acaba consumindo um tempo que poderia estar voltado ao acompanhamento das escolas" (P1, 2026).

A burocracia também aparece na fala de P2, “no primeiro ano foi muito difícil. É muita documentação, prestação de contas, organização [...] Às vezes a gente quer estar mais perto dos professores e dos alunos, mas a burocracia acaba tomando conta" (P2, 2026). Em M2, embora a estrutura administrativa apresente menor complexidade em razão do porte do município, também são identificadas limitações decorrentes do reduzido número de profissionais. Conforme relata P5 (2026), "no começo éramos poucos na equipe. Tinha dias em que não conseguíamos atender tudo o que os professores precisavam"

As falas revelam que, independentemente do contexto investigado, as exigências administrativas reduzem o tempo destinado ao acompanhamento pedagógico, ao diálogo com os professores e ao fortalecimento dos processos participativos. Outro desafio recorrente refere-se à insuficiência de recursos humanos para garantir a continuidade das políticas educacionais. Em M1, P1 explica que a equipe da Secretaria acumula diferentes atribuições, "nós fazemos de tudo um pouco. Cuidamos da parte pedagógica, da alimentação, do transporte, dos materiais, da contratação [...] então algumas coisas acabam ficando para depois" (P1, 2026).

Nesse contexto, atividades estratégicas, como o monitoramento do PME e a revisão dos documentos institucionais, acabam sendo postergadas diante das demandas urgentes do cotidiano. Essa dificuldade também aparece nas falas relacionadas aos órgãos colegiados. Em M1, P3 associa a interrupção do monitoramento ao enfraquecimento do FME e à falta de pessoas para conduzir esse trabalho.

Em M2, P6 relata que dispõe de apenas dez horas semanais para atuar no Conselho Municipal de Educação, "tenho dez horas por semana para o Conselho, mas o trabalho exigiria muito mais tempo. São muitas resoluções e atualizações para acompanhar" (P6, 2026). Além da limitação da carga horária, a entrevistada destaca a dificuldade de encontrar profissionais interessados em integrar o Conselho, evidenciando que a institucionalização da gestão democrática depende também da disponibilidade de pessoas para assumir essas funções.

Outro aspecto que emerge nas entrevistas refere-se às mudanças político-administrativas e à continuidade das políticas públicas. Em M1, P2 recorda que a mudança de governo ocorrida em 2017 resultou na substituição da equipe gestora, então vinculada a cargos em comissão. Ao refletir sobre esse processo, afirma, "eu sempre disse que meu compromisso era com a escola e com as crianças, não com partido político" (P2, 2026). O depoimento evidencia que a alternância de governos pode interferir diretamente na continuidade das equipes e dos projetos educacionais, tornando a gestão democrática mais vulnerável às mudanças políticas.

As entrevistas também revelam desafios relacionados à cultura institucional e às relações humanas. Para P1 (2026), "o maior desafio ainda são as pessoas. Precisamos desenvolver mais empatia, compreender que todos fazemos parte do mesmo processo". A participante menciona resistências quanto aos horários de formação e ao atendimento dos estudantes público-alvo da Educação Especial, ressaltando que cada profissional precisa reconhecer sua responsabilidade na construção da educação pública.

Em sua compreensão, "a Secretaria, a direção, os professores, os funcionários [...] somos vários elos que estão interligados. Se um elo não funciona, interfere em todo o restante" (P1, 2026).

No município M2, os desafios assumem outra configuração. A rotatividade dos profissionais contratados dificulta a construção de uma cultura institucional voltada ao planejamento educacional. Conforme observa P4 (2026), "os professores vêm, ficam um tempo e depois vão embora. Isso dificulta criar uma cultura de estudo do Plano" (P4, 2026).

Além disso, P4 reconhece que parte das metas previstas no PME não corresponde às possibilidades concretas do município, defendendo que, "o próximo Plano precisa ser elaborado com o pé no chão, pensando na realidade do município e naquilo que realmente conseguimos fazer" (P4, 2026).

Os depoimentos evidenciam que os desafios da gestão democrática extrapolam aspectos técnicos ou legais. Eles envolvem disponibilidade de tempo, estabilidade das equipes, condições administrativas, participação social e, sobretudo, relações humanas capazes de sustentar processos coletivos de planejamento, acompanhamento e avaliação.

Essa compreensão é sintetizada por P1 ao afirmar que, "a gestão democrática não depende só de vontade. Ela precisa de pessoas, tempo, planejamento e condições para acontecer" (P1, 2026). A fala permite compreender que a efetivação da gestão democrática não decorre apenas da existência de dispositivos legais, conselhos ou mecanismos de monitoramento. Embora esses instrumentos sejam fundamentais para a organização dos sistemas municipais de ensino, sua efetividade depende das relações estabelecidas entre os sujeitos que dão vida às instituições educativas.

Nas palavras de Gadotti (1996, p. 3), "a gestão democrática é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho." Essa compreensão reforça que democratizar a gestão significa construir, continuamente, espaços de participação, decisão e compromisso coletivo.

Ao longo desta investigação tornou-se evidente que a escola não é constituída apenas por documentos, normas, indicadores ou estruturas administrativas. Ela é feita, essencialmente, de pessoas e para as pessoas. É nesse encontro cotidiano entre gestores, professores, estudantes, famílias e comunidade que as políticas educacionais ganham significado, são reinterpretadas e se transformam em práticas concretas.

Como afirma Nóvoa (2022, p. 17), "a educação implica a existência de um trabalho em comum num espaço público, implica uma relação humana marcada pelo imprevisto, pelas

vivências e pelas emoções, implica um encontro entre professores e alunos mediado pelo conhecimento e pela cultura." Assim, compreender a gestão democrática exige reconhecer que sua materialização acontece nas relações humanas, nas escolhas compartilhadas, nos conflitos, nos consensos e na capacidade coletiva de construir uma escola comprometida com o direito à educação e com a formação cidadã.

Ao mesmo tempo, esta pesquisa reafirma que a gestão democrática constitui um processo histórico, permanentemente inacabado. As experiências vivenciadas em M1 e M2 revelam avanços, desafios e possibilidades que expressam diferentes formas de compreender e organizar o planejamento educacional, o monitoramento dos PME e a participação dos sujeitos. Essas experiências passam a integrar a memória das políticas educacionais locais e contribuem para orientar novas práticas e novos caminhos.

As palavras de Saviani (2021, p. 151) assumem especial significado ao afirmar que "a realidade humana de cada indivíduo se constrói na relação com os outros e se desenvolve no tempo, a memória se configura como uma faculdade específica e essencialmente humana, atingindo sua máxima expressão quando se manifesta como memória histórica". Assim, mais do que registrar um período de vigência dos PME, esta pesquisa buscou compreender as marcas deixadas por esse percurso, reconhecendo que a história da gestão democrática continua sendo escrita diariamente por aqueles que acreditam na educação como um projeto coletivo.

É com esse entendimento que se encerra o presente capítulo. Se até aqui o percurso investigativo buscou compreender, à luz dos documentos, das vozes dos participantes e do referencial teórico, como a gestão democrática vem sendo construída nos municípios investigados, as considerações finais retomam essas reflexões, articulando os principais achados da pesquisa e suas contribuições para o fortalecimento do planejamento educacional e da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão democrática da educação constitui um princípio assegurado pela CF (Brasil, 1988), reafirmado pela LDB (1996) e consolidado no PNE (2014-2024) como uma das diretrizes para a garantia do direito à educação pública de qualidade. No entanto, sua efetivação permanece como um desafio para os sistemas de ensino, sobretudo porque depende da articulação entre dispositivos legais, processos participativos e mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação das políticas educacionais.

Foi nesse contexto que esta pesquisa buscou compreender de que maneira os indicadores de monitoramento e avaliação presentes nos PME contribuíram para a efetivação da gestão democrática escolar nos municípios pertencentes à AMAU. Para isso, desenvolveu-se uma investigação de abordagem qualitativa, fundamentada na pesquisa documental e complementada por entrevistas semiestruturadas com representantes das Secretarias Municipais de Educação e equipes diretivas, cujos dados foram interpretados por meio da Análise de Conteúdo (Bardin, 2016) e articulada com o contexto da prática do Ciclo de Políticas (Bowe, Ball e Gold (1992) e colaboradores).

Os resultados da pesquisa evidenciam que, embora todos os municípios da região tenham elaborado seus planos municipais em atendimento à Lei nº 13.005/2014, a institucionalização dos processos de monitoramento e avaliação ocorreu de maneira desigual. A existência de relatórios periódicos, comissões coordenadoras, equipes técnicas e instrumentos de acompanhamento não significou, necessariamente, a utilização desses mecanismos como instrumentos efetivos de gestão das políticas educacionais. Em diversos casos, observou-se que o monitoramento assumiu caráter predominantemente burocrático, voltado ao cumprimento das exigências legais, sem produzir análises capazes de orientar o planejamento, subsidiar decisões ou reorientar ações relacionadas à gestão democrática.

No que se refere especificamente à meta 19 e à estratégia 19.1, constatou-se um cenário heterogêneo entre os municípios investigados. A análise documental revelou diferentes níveis de implementação das ações previstas, desde municípios que registraram a execução da estratégia até aqueles que não apresentaram registros, classificaram-na como não executada ou indicaram sua inaplicabilidade. Também foram identificadas inconsistências entre as informações registradas nos relatórios e a realidade administrativa descrita pelos próprios documentos, evidenciando fragilidades nos processos de monitoramento e na produção das informações que subsidiam a avaliação das políticas educacionais.

As entrevistas permitiram aprofundar a compreensão desses resultados ao revelar que, embora os profissionais reconheçam a importância do monitoramento e da avaliação dos PME, esses processos ainda são percebidos, em muitos contextos, como atividades pontuais e vinculadas às exigências legais, e não como instrumentos permanentes de gestão. Ao mesmo tempo, os depoimentos demonstram que espaços de participação, diálogo e construção coletiva vêm sendo fortalecidos em diferentes municípios, indicando avanços na consolidação de práticas democráticas que extrapolam os indicadores formais previstos nos relatórios.

A pesquisa evidencia que a efetivação da gestão democrática não depende exclusivamente da existência de normas legais ou da produção de documentos de monitoramento. Trata-se de um processo contínuo que exige participação social, compromisso político, transparência, fortalecimento das instâncias colegiadas e utilização qualificada das informações produzidas pelo monitoramento das políticas públicas.

Assim, os indicadores analisados revelam-se importantes instrumentos para acompanhar a implementação das metas educacionais, mas sua potencialidade somente se concretiza quando utilizados como suporte para o planejamento, a tomada de decisões e o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas pelos sistemas municipais de ensino.

Ao retomar o contexto da prática como articulador da Análise de Conteúdo desenvolvida nesta pesquisa, reafirma-se que é nesse espaço que as políticas educacionais são interpretadas, ressignificadas e, em certa medida, reformuladas pelos sujeitos que as vivenciam cotidianamente. Gestores, coordenadores e professores não se constituem apenas como executores das políticas formuladas no âmbito do macrossistema, mas como sujeitos que, a partir das condições concretas das instituições educacionais, produzem sentidos, tensionamentos e possibilidades para sua materialização.

É no contexto da prática, portanto, que as políticas se aproximam efetivamente da realidade dos processos de ensino e aprendizagem e das particularidades dos sistemas e instituições de ensino, podendo, inclusive, produzir elementos capazes de subsidiar a formulação e a reformulação de novas políticas educacionais.

Diante dessas considerações, o objetivo geral desta pesquisa foi alcançado, uma vez que foi possível analisar os indicadores de monitoramento e avaliação da meta 19 dos PME da região da AMAU e compreender sua relação com a efetivação da gestão democrática escolar. Os resultados indicam que os processos de monitoramento possuem potencial para fortalecer a gestão democrática, porém esse potencial ainda não é plenamente explorado pelos municípios, em razão de limitações relacionadas à organização dos documentos, à

sistematização das informações, à continuidade das comissões responsáveis e à utilização dos resultados produzidos.

Entre as contribuições desta investigação, destaca-se a construção de um panorama regional acerca da implementação da meta 19 e de sua estratégia 19.1 nos municípios da AMAU, permitindo identificar avanços, desafios e particularidades que dificilmente seriam percebidos em análises isoladas. Além disso, o estudo reforça a compreensão de que o monitoramento e a avaliação devem ser compreendidos como processos permanentes de gestão das políticas públicas, e não apenas como procedimentos administrativos destinados ao cumprimento de determinações legais.

Como resultado do Mestrado Profissional, elaborou-se o Relatório Diagnóstico Regional Interativo, concebido como um instrumento de apoio às Secretarias Municipais de Educação, às equipes técnicas e às comissões responsáveis pelo acompanhamento dos planos municipais. O produto educacional sistematiza os principais resultados desta pesquisa, organiza indicadores de monitoramento e apresenta subsídios que podem contribuir para o fortalecimento das práticas de gestão democrática nos municípios da região.

É importante reconhecer, entretanto, algumas limitações deste estudo. A inexistência ou indisponibilidade de determinados documentos públicos, a diversidade na forma de elaboração dos relatórios municipais e as diferenças na organização dos processos de monitoramento dificultaram análises comparativas mais aprofundadas entre todos os municípios. Também, o recorte territorial da pesquisa, concentrado na região da AMAU, não permite generalizações para outros contextos, embora ofereça elementos relevantes para investigações semelhantes em diferentes regiões do país.

Como perspectivas futuras, sugere-se ampliar as investigações para outras associações de municípios, bem como acompanhar a implementação das metas educacionais no contexto do novo PNE. Também se mostra pertinente aprofundar estudos sobre as demais estratégias da meta 19, sobre o funcionamento dos conselhos municipais de educação, dos fóruns permanentes e dos processos de escolha de diretores escolares, ampliando a compreensão acerca dos diferentes elementos que compõem a gestão democrática da educação.

Os achados desta investigação não encerram as discussões acerca do monitoramento e da avaliação dos PME e da gestão democrática, mas suscitam novos questionamentos e possibilidades investigativas: por que as legislações que instituem os Sistemas Municipais de Ensino apresentam pouca ou nenhuma articulação com os processos de monitoramento e avaliação dos PME? Em que medida as redes municipais de ensino e seus gestores reconhecem o monitoramento e a avaliação como instrumentos necessários ao planejamento e

à implementação das políticas educacionais? Quais fatores contribuem para que esses processos não se constituam como uma preocupação permanente no âmbito da gestão municipal da educação? Os PME foram, de fato, constituídos a partir da participação das diferentes instâncias, instituições e sujeitos que compõem a educação municipal? E, para além do momento de elaboração dos planos, em que medida essa participação se mantém nos processos de monitoramento e avaliação?

Em vista do exposto, esta pesquisa reafirma que a gestão democrática não se concretiza apenas pela previsão legal ou pelo cumprimento formal de metas estabelecidas nos planos educacionais. Ela se fortalece quando o monitoramento e a avaliação deixam de representar procedimentos burocráticos e passam a constituir instrumentos de reflexão, participação e transformação da realidade educacional. Afinal, a escola é, antes de tudo, um espaço construído por pessoas, nas relações que estabelecem, nos diálogos que promovem e nas escolhas que realizam cotidianamente. É nesse movimento coletivo que a gestão democrática ganha sentido e que o processo de ensino e aprendizagem pode se desenvolver com qualidade, formando sujeitos críticos, participativos e capazes de exercer plenamente sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ABDIAN, G. Z.; HOJAS, V. F.; OLIVEIRA, M. E. N. Formação, função e formas de provimento do cargo do gestor escolar: as diretrizes da política educacional e o desenvolvimento teórico da administração escolar. **ETD – Educ. Tem. Dig.**, Campinas, v.14, n.1, p.399-419, jan./jun. 2012. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1676-25922012000100025&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 8 mar. 2026.

AMAU. **História, Missão, Atuação.** S/l. S/d. Site: AMAU - Associação de Municípios do Alto Uruguai. Disponível em: https://www.amau.com.br/site/institucional/historia/. Acesso em: 30 nov. 2024.

AMESTOY, M. B.; TOLENTINO-NETO, L. C. B. de. Avaliação educacional em larga escala. *In*: FERREIRA, L. S.; CASTAMAN, A. S.; SIQUEIRA, S. de; ANDRIGHETTO, M. J. (org.). **Glossário sobre trabalho pedagógico na educação profissional e tecnológica.** Curitiba: CRV, 2024. *E-book*. Disponível em: https://doi.org/10.24824/978652515885.3. Acesso em: 8 abr. 2026.

ARANDA, M. A. de M.; RODRIGUES, E. S. de S.; MILITÃO, S. C. N. Monitoramento e avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. **Educar em Revista**, São Paulo, v. 36, p. 1–21, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/46d73Yqp37FbZtFzdbCMrgL/?lang=pt. Acesso em: 31 ago. 2025.

AZEVEDO, J. M. L. de. Plano Nacional de Educação e planejamento: A questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265-280, 2014. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 20 fev. 2026.

BAGNARA, I. C.; PEREIRA, T. I. **Produtos no Mestrado Profissional em Educação:** concepções e experiências. Curitiba: CRV, 2024.

BALL, S. J. **Políticas educacionais: textos, discursos e a prática**. Tradução de Maria Cristina da Silva Pereira. Campinas: Autores Associados, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, K. S. **Investigação qualitativa em Educação.** Portugal: Porto Editora, 1994.

BONAMINO, A.; FRANCO, C., SOUSA, S. Z., MAIA, M. Avaliação de Políticas Educacionais. *In:* BRASIL. Ministério da Educação. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais. Brasília, DF: MEC, 2006, p. 131-175. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_1.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, A. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil:** planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 29-53.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforma educacional e relações de poder: estudo sobre a política de descentralização na Inglaterra e no País de Gales**. Porto Alegre: Artmed, 1992.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília, DF: CNAS, 2004. Disponível em: mds.gov.br. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1° ciclo de monitoramento das metas do PNE Biênio 2014-2016.** Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2° ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação - 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3° ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação - 2020.** Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4° ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação - 2022.** Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5° ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação - 2024.** Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em:

https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15388.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp220.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação:** caderno de orientações. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década:** Alinhando os Planos de Educação. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década:** Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em Movimento:** Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. **[Plataforma Brasil].** Brasília, 05 jan. 2023. Site: gov.br. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/submeter-na-plataforma-brasil-de-projetos-de-pesquisa-envolvendo-seres-humanos-para-avaliacao-etica. Acesso em: 20 nov. 2024.

CAPES. **Portaria n° 80.** Dispõe sobre o reconhecimento dos mestrados profissionais e dá outras providências. Brasília: Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior, 16 dez. 1998.

DEWEY, J. **Democracia e Educação:** introdução à Filosofia da Educação. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1959.

DEWEY, J. **Experiência e Educação.** Tradução de Anísio Teixeira. 11. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** Política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep/MEC, 2016. Disponível em:

http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/523164. Acesso em: 17 nov. 2024.

DOURADO, L. F., JUNIOR, G. G., FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação - RBPAE**, v. 32, n. 2, p. 449-461, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol32n22016.67198. Acesso em: 13 abr. 2025.

FÁVERO, A. A.; TRAMONTINA, C. C. JESUS, E. R. A democracia nas instituições de ensino para além da descentralização: possibilidade de resistência ao processo de mercantilização da educação. *In:* FÁVERO, A. A.; TONIETO, A. CONSALTÉR, E. (org.). **Leituras sobre educação e neoliberalismo.** Curitiba: CRV, 2020.

GADOTTI, M. O projeto político-pedagógico da escola na perspectiva de uma educação para a cidadania. **La Salle: Revista de Educação, Ciência e Cultura**, Canoas, v. 1, n. 2, p. 1-6, 1996. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/000922053?utm_source. Acesso em: 01 mar. 2026.

GATTI, B. A. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **RBPAE**, s/l, v. 28, n. 1, p. 13-34, 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/36066/23315. Acesso em: 15 nov. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUMIEIRO, A. H.; MILITÃO, S. C. N. As ações para monitorar e avaliar o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024). **Regae: Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, Santa Maria, v. 10, n. 19, p. 1-13, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/64912. Acesso em: 8 jan. 2026.

IBICT. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.** Brasília, 2024. Site: gov.br. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/. Acesso em: 15 nov. 2024.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 56, p. 137-160, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.222. Acesso em: 10 abr. 2025.

LAGARES, R.; SILVA, M. L. A. (In)capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: perspectivas, complexidades e possibilidades. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 14, n. 39, p. 1-28, 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/72406/41822. Acesso em: 24 fev. 2026.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Tradução de Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planta, 2004.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola:** Teoria e Prática. Goiânia, GO: Alternativa, 2018.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação Escolar:** Políticas, Estrutura e Organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa:** uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/v6KThzj5SvVJHvwQynN8VJk/. Acesso em: 8 mar. 2026.

LIMA, L. C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/57479. Acesso em: 8 mar. 2026.

LIMA, L. C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: Teoria e Prática**, s/l, v. 21, n. 38, p. 8-26, 2011. Disponível em: https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5262/4144. Acesso em: 18 ago. 2025.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUCK, H. **A gestão participativa na escola.** Petrópolis, RJ, 9 ed. Vozes, 2011.

MAINARDES, J. Abordagem Do Ciclo De Políticas: Uma Contribuição Para A Análise De Políticas Educacionais. **Educ. Soc**., Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvxYtCQHCJFyhsJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 17 ago. 2025.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 3. ed. Brasília: Ipea, 1997.

MELO, J. M. S. de. **História da Educação no Brasil.** Fortaleza: UAB/IFCE, 2012.

MENEZES, J. S. da S. M.; SOUZA, D. B. de. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Pro-posições**, s/l, v. 29, n. 3, p. 614-639, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068. Acesso em: 21 jul. 2025.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NASCIMENTO, T. O. S. **O Processo De Monitoramento E Avaliação Dos Planos Municipais De Educação De Uma Região Interiorana Do Oeste Paulista.** 2023. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2023. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/931440de-12e5-4488-9a76-106f92032fee. Acesso em: 25 abr. 2025.

NELSON, I. B. A gestão educacional e suas implicações para a organização e o

desenvolvimento do trabalho escolar. **Gestão em Rede**, s/l, s/v, n. 3, p. 13-18, 1997. Disponível em: https://silo.tips/download/a-gestao-educacional-e-suas-implicaoes-para-a-organizaao-e-o-desenvolvimento-do. Acesso em: 16 jul. 2025.

NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In:* MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NÓVOA, A. **Escola e professores:** proteger, transformar, valorizar. Salvador: SEC/IAT, 2022.

OLIVEIRA, I. C.; VASQUES-MENEZES, I. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Caderno de Pesquisa, s/l,** v. 48, n. 169, p.876-900, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/h8K6zLFps4LjXwjkqnBGPyD/?lang=pt. Acesso em: 18 jan. 2026.

OLIVEIRA, M. dos S. de; FERNANDES, M. D. E; SCAFF, E. A. D. S. Município, poder local e planos municipais de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 28, n. 1, 2021. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa. Acesso em: 20 fev. 2026.

OLIVEIRA, P. S. C. B. de., OLIVEIRA, N. C. M. de., DAMASCENO, A. Monitoramento E Avaliação Dos Planos De Educação: Desafios Aos Conselhos De Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 17, s/n, p. 1-20, 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/jpe/v17/1981-1969-jpe-17-e90001.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

PANTOJA, S.; DAMASCENO, A. A gestão democrática nos marcos legais: da Constituição Federal de 1988 ao PNE 2014-2024. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas/SP, v. 22, s/n, p. 1-12, 2022. Disponível em: https://bityli.com/KnGNE. Acesso em: 31 mar. 2026.

PARO, V. H. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011. Disponível em:https://vitorparo.com.br/publicacao/artigos-para-baixar/ Acesso em: 30 jan. 2026.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010. Disponível em: https://vitorparo.com.br/publicacao/artigos-para-baixar/. Acesso em: 8 mar. 2026.

PEREIRA, L. A., FELIPE, D. A., FRANÇA, F. F. Origem Da Escola Pública Brasileira: A Formação Do Novo Homem. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 239-252, 2012. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640120/7679. Acesso em: 18 jun. 2025.

PRADO, E. Do diretor ao gestor: um passeio pela história recente da administração educacional no Brasil. *In:* PRADO, E. **Estágio na licenciatura em Pedagogia:** Gestão Educacional. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 17-36.

ROSSI, E. **Contribuições da gestão escolar para o engajamento docente.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós Graduação em Educação, Erechim, 2023. Disponível em: https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/7451. Acesso em: 11 jul. 2025.

RUA, M. das G. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias.** Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2010. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

SACRISTÁN, G. **O que é uma escola para a democracia.** Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 1999.

SARTORI, J.; PIEROZAN, S. S. H. Gestão Escolar: enfoque na dinamização dos processos pedagógicos. *In:* TAUCHEN, Gionara; FÁVERO, A. **Avaliação do ensino superior:** Perspectivas internas, externas e de gestão. Curitiba: CRV, 2020. p. 227-246.

SARTORI, J.; PEREIRA, T. I. A construção da pesquisa no mestrado profissional em educação. *In:* SARTORI, J.; PEREIRA, T. I. (orgs.). **A construção do conhecimento no mestrado profissional em educação.** Porto Alegre: Cirkula, 2019, p. 17-34.

SANTOS, R. dos; SCAFF, E. A. D. S. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação dos municípios da zona da mata mineira. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 11, p. 01-22, 2021. Disponível em: https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/1659/1033. Acesso em: 11 jan. 2026.

SAVIANI, D. História da História da educação no Brasil: um Balanço prévio e necessário. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 10, n. especial, p. 147-167, 2008. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/1356/1020. Acesso em 14 abr. 2025.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** Significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCAFF, E. A. D. S. Desafios À Consolidação Do Planejamento Educacional No Brasil. **Anais do III Colóquios de Política e Gestão da Educação**, s/l, s/v, n. 3, p. 17-26, 2022. Disponível em: https://www.anaiscpge.ufscar.br/index.php/CPGE/article/view/1023/1253. Acesso em: 27 jul. 2025.

SCAFF, E. A. D. S. Elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Curitiba: do movimento à estagnação. **Jornal de Políticas Educacionais**, s/l, v. 18, p. 1-17, 2024. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/92420/51442. Acesso em: 12 fev. 2026.

SCAFF, E. A. D. S.; OLIVEIRA, R. T. C. D. Fóruns de educação: instrumentos de participação e representação na gestão educacional brasileira. *In:* OLIVEIRA, R. T. C. D. (org.). **Educação e democracia:** políticas e direitos sociais. Campo Grande: Oeste, 2019. p. 187- 202. Disponível em:

https://57e0d89a-ae70-4a18-8d77-f49231e99306.filesusr.com/ugd/99bf86_e4843c8d9ec04fe6852972d57f7d31d5.pdf. Acesso em: 17 nov. 2024.

SCAFF, E. A. D. S.; OLIVEIRA, R. T. C. D. Monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação: coordenação federativa e poder local. **Pro-posições,** Campinas, v. 34, s/n, p. 1-22, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pp/a/SRqJ9HkN4hHX48XKF3YGXnd/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21 ago. 2025.

SCHMIDT, I. A. John Dewey e a Educação Para uma Sociedade Democrática. **Contexto E Educação**, São Luiz Gonzaga, v. 24, n. 82, p. 135-154, 2009. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1016/772. Acesso em: 13 ago. 2025.

SILVA, J. M da. A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola. Campinas, SP: Papirus, 1996.

SOUZA, M. de. Apontamentos teórico-metodológicos: contribuições de Stephen J. Ball para as pesquisas de políticas educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, s/l v.3, s/n, p. 1-22, 2018, Disponível em: http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe. Acesso em: 15 ago. 2025.

STROMQUIST, N. P. Políticas públicas de Estado e eqüidade de gênero: Perspectivas comparativas. **Revista Brasileira de Educação**, Columbia, s/v, n. 1, p. 27-49, 1996. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n01/n01a04.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

UFFS. **Resolução n° 56.** Aprova o Regimento Interno do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal da Fronteira Sul. Chapecó, SC: 24 ago. 2023.

VASCONCELLOS, C. D. S. **Coordenação do trabalho pedagógico:** do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. 11. ed. São Paulo: Libertad, 2009.

VEIGA, I. P. A. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. *In* VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola:** uma construção possível. Campinas, SP: Papirus, 1995.

VIEIRA, S. L. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas no Brasil. *In:* SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. (orgs.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 55-71.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/UFFS
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

ESCOLA E DEMOCRACIA: O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Prezado participante,
Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa Escola e democracia: o monitoramento e a avaliação dos planos municipais de educação (2014-2024).
Desenvolvida por Paola Berria, discente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação (PPGPE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus de Erechim, sob orientação do Professor Dr. Almir Paulo dos Santos.
O objetivo central do estudo é: analisar de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PMEs da região da AMAU. Esta pesquisa justifica-se por possibilitar um aprofundamento do tema na própria realidade em que está inserida, fortalecendo a produção de conhecimento contextualizado. Além disso, o estudo contribui para ampliar a transparência e o controle social das políticas públicas educacionais, fortalecendo a gestão democrática nas escolas públicas municipais, ao analisar como os indicadores de monitoramento e avaliação impactam a execução dos PMEs na região da AMAU.
O convite a sua participação se deve a atuar na Secretaria Municipal de Educação ou na Equipe Diretiva de uma escola pública municipal. Dessa forma, a sua experiência, seja na comissão organizadora do PME (2014-2024) ou por atuar na equipe escolar, pode contribuir para entendermos as nuances do exposto no documento e a prática do cotidiano.
Sua participação não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como o direito de não responder qualquer questão ou desistir da colaboração neste estudo no momento em que desejar, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desista da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.
Você não receberá remuneração e nenhum tipo de recompensa nesta pesquisa, sendo sua participação voluntária.
Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas. Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material armazenado em local seguro.
A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.
A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista à pesquisadora do projeto, sendo que você poderá ter acesso ao teor do conteúdo do instrumento (tópicos que serão abordados) antes de responder as perguntas.
O participante da pesquisa terá acesso às perguntas somente depois que tenha dado o seu

consentimento.
O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente trinta minutos.
A entrevista será gravada somente para a transcrição das informações e somente com a sua autorização.
Assinale a seguir conforme sua autorização:
[ ] Autorizo gravação [ ] Não autorizo gravação
As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas a pesquisadora e seu orientador.
Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, físico ou digital, por um período de cinco anos.
O benefício relacionado com a sua colaboração nesta pesquisa é o de fornecer subsídios para a tomada de decisões mais transparentes e participativas por parte das Secretarias de Educação e equipes escolares, além do fortalecimento da participação social e do controle público nas políticas educacionais.
A participação na pesquisa poderá causar riscos como desconforto; medo; vergonha; estresse; cansaço; aborrecimento; quebra de sigilo e anonimato; possibilidade de constrangimento; interferência na rotina do participante; alterações de comportamento.
Para evitar ou minimizar os riscos oferecidos, adotaremos medidas como: Informar a mantenedora sobre os objetivos da pesquisa, assim como as gestões das escolas em que se realizará a coleta de dados, caso algum risco venha a ocorrer; Garantir o sigilo em relação as respostas dos participantes, as quais serão tidas como confidenciais e utilizadas apenas para fins científicos, garantindo o zelo pelo sigilo dos dados fornecidos e pela guarda adequada das informações coletadas; Garantir que os dados coletados serão armazenados em computador próprio, no qual somente a pesquisadora e o orientador terão acesso a essas informações; Informar que em casos de dados vazados, a Secretaria de Educação será avisada e os dados não serão utilizados na pesquisa; Realizar a entrevista em um ambiente que proporcione privacidade durante a coleta de dados; Garantir a não identificação nominal no arquivo, nem no banco de dados, a fim de garantir o seu anonimato, havendo a possibilidade de interromper o processo quando desejar, sem danos e prejuízos à pesquisa e a si próprio; Garantir a retirada do seu consentimento prévio, ou simplesmente interrupção da entrevista e da observação participante, caso desista de participar da pesquisa; Garantir ao participante a liberdade de se recusar a ingressar e participar do estudo, sem penalização alguma por parte dos pesquisadores; Oferecer ao participante, caso necessite, apoio emocional e psicológico, numa tentativa inicial realizada pela pesquisadora, caso seja preciso, a pesquisadora se compromete a colaborar com o participante a procurar um profissional especializado junto ao serviço público de saúde, bem como, estabelecer uma constante relação de acompanhamento, de profundo respeito e diálogo, não somente enquanto participante da pesquisa, mas também como pessoa humana presente no processo. Garantir que não haverá interferência dos pesquisadores nos procedimentos habituais do local de trabalho ou na vida do participante; Garantir ao participante o direito de acesso ao teor do conteúdo do instrumento (tópicos que serão abordados) antes de responder as perguntas para uma tomada de decisão informada; Garantir às escolas e aos participantes da pesquisa o direito de acesso aos dados analisados.
Ao término da pesquisa, os participantes terão acesso aos resultados do estudo. A devolutiva será realizada por meio do envio, por e-mail, de um resumo dos principais resultados da pesquisa, bem como da disponibilização do Relatório Diagnóstico Regional Interativo da Gestão Democrática na região da AMAU, produto educacional elaborado a partir da

investigação. Caso haja interesse, os participantes também poderão solicitar acesso à versão completa da dissertação após sua defesa.
Os resultados serão divulgados em eventos e/ou publicações científicas mantendo sigilo dos dados pessoais.
Caso concorde em participar, uma via deste termo ficará em seu poder e a outra será entregue ao pesquisador. Não receberá cópia deste termo, mas apenas uma via. Desde já agradecemos sua participação!

CAAE:
Número do Parecer de aprovação no CEP/UFFS:
Data de Aprovação:

_____
Assinatura do Pesquisador Responsável
Contato profissional com o(a) pesquisador(a) responsável:
Tel: (55 - 49 - 9106-2462)
e-mail: almir.santos@uffs.edu.br
Endereço para correspondência: (Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS, Rodovia RS 135, 200 - Zona Rural, CEP 99700-000 – Erechim – Rio Grande do Sul – Brasil)

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS:
Tel e Fax - (0XX) 49- 2049-3745
E-Mail: cep.uffs@uffs.edu.br
http://www.uffs.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2710&Itemid=1101&site=proppg
Endereço para correspondência: Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS - Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS, Rodovia SC 484 Km 02, Fronteira Sul,
CEP 89815-899 Chapecó - Santa Catarina – Brasil)

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.
Nome completo do (a) participante: _____
Assinatura: _____

APÊNDICE B - Termo de Declaração de Ciência e Concordância da Instituição Envolvida

DECLARAÇÃO DE CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Com o objetivo de atender às exigências para obtenção de parecer do Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos, _____, representante legal da Secretaria Municipal de Educação de _____, envolvida no projeto de pesquisa intitulado ESCOLA E DEMOCRACIA: O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2014-2024), declara estar ciente e de acordo com seu desenvolvimento nos termos propostos, salientando que os pesquisadores deverão cumprir os termos da resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde e as demais legislações vigentes. (Obs.: para os casos de instituições que atendam criança/adolescentes – citar o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA).

_____

Assinatura do Pesquisador Responsável

_____

Assinatura e Carimbo do responsável da Instituição

Erechim, 01 de dezembro de 2025.

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista: Representante da Secretaria Municipal de Educação

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS
CAMPUS ERECHIM/RS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

Este questionário faz parte de uma pesquisa de campo, cujo objetivo é analisar os indicadores do monitoramento e avaliação na execução da gestão democrática escolar a partir dos Planos Municipais de Educação na região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU).

Abaixo estão estruturados alguns questionamentos que serão realizados durante a aplicação da entrevista.

Bloco 1 - Identificação

1. Qual a sua idade?
2. Qual a sua formação acadêmica?
3. Qual é o seu cargo ou função atual?
4. Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua na gestão educacional?

Bloco 2 - Compreensão e concepção da gestão democrática

1. O que o(a) senhor(a) entende por gestão democrática escolar?
2. Quais são os principais desafios para implementá-la no contexto do município?

Bloco 3 – Relação com o PME (Meta 19 e Estratégia 19.1)

1. O PME do seu município contempla estratégias específicas para a gestão democrática? Quais são elas?
2. Como é realizado o processo de escolha/seleção dos diretores(as) das escolas em seu município? Esse processo está em conformidade com o que está previsto no PME e

com os critérios estabelecidos pela Estratégia 19.1 (mérito, desempenho e participação da comunidade escolar)?

3. Quais ações a secretaria tem desenvolvido para apoiar as escolas na implementação da gestão democrática (ex.: formação, conselhos, eleição de diretores)?

Bloco 4 - Monitoramento e Avaliação do PME

1. Existe no município um processo sistemático de monitoramento e avaliação do PME? Quem participa dele?
2. Como são produzidos os relatórios ou instrumentos de acompanhamento da Meta 19? Eles são divulgados à sociedade?
3. Quais indicadores estão sendo utilizados para avaliar a gestão democrática?
4. Na sua opinião, esses indicadores são suficientes ou precisariam de ajustes?

Bloco 5 - Proximidades e divergências

1. O que o(a) senhor(a) percebe como aproximações entre o que o PME prevê e o que as escolas realizam em termos de gestão democrática?
2. E quais seriam os principais distanciamentos?

APÊNDICE D - Roteiro de Entrevista: Gestor Escolar

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS
CAMPUS ERECHIM/RS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

Este questionário faz parte de uma pesquisa de campo, cujo objetivo é analisar os indicadores do monitoramento e avaliação na execução da gestão democrática escolar a partir dos Planos Municipais de Educação na região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU).

Abaixo estão estruturados alguns questionamentos que serão realizados durante a aplicação da entrevista.

Bloco 1 - Identificação

1. Qual a sua idade?
2. Qual a sua formação acadêmica?
3. Qual é o seu cargo ou função atual?
4. Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua na gestão educacional?

Bloco 2 – Compreensão da gestão democrática

1. O que significa, para o(a) senhor(a), fazer gestão democrática na escola?
2. Quais são as maiores dificuldades e os pontos fortes para colocá-la em prática no dia a dia escolar?

Bloco 3 – Relação com o PME (Meta 19 e Estratégia 19.1)

1. O(a) senhor(a) tem conhecimento das metas e estratégias do PME que tratam da gestão democrática? Se sim, poderia comentar quais? Caso contrário, isso se deve à

falta de acesso ao documento ou ao fato de o tema não ser abordado nas reuniões administrativas?

2. Quais dessas orientações têm mais relação com a prática da sua escola?
3. O município estabeleceu normas e critérios para a gestão democrática. De que forma esses critérios chegam até a escola e influenciam o trabalho da gestão?

Bloco 4 - Práticas de gestão democrática na escola

1. Como é promovida a participação da comunidade escolar nas decisões (professores, estudantes, famílias, conselhos escolares)?
2. Existem mecanismos como eleição de diretores, conselhos escolares atuantes ou outras formas de participação efetiva?
3. O que o(a) senhor(a) destacaria como prática bem-sucedida de gestão democrática em sua escola?

Bloco 5 - Monitoramento e avaliação

1. A escola participa do processo de monitoramento e avaliação do PME? Como?
2. Há devolutiva ou acompanhamento da secretaria em relação à gestão democrática da escola?
3. Quais indicadores ou evidências a escola utiliza para avaliar se está avançando na gestão democrática?

Bloco 6 - Convergências e divergências

1. O que está previsto no PME se aproxima mais da realidade da sua escola?
2. Em quais aspectos há distanciamento entre o que está no plano e o que é possível realizar no cotidiano escolar?
3. Há práticas democráticas construídas na escola que não estão previstas no PME, mas que o(a) senhor(a) considera relevantes?

APÊNDICE E - Produto Educacional



SUMÁRIO

BLOCO 1
COMPREENDER

Conhecendo os fundamentos da gestão democrática

- Apresentação ..... p. 3
- Como utilizar esse diagnóstico? ..... p. 4
- Conhecendo a AMAU ..... p. 5
- Gestão Democrática da Educação ..... p. 6
- O que defendem os autores? ..... p. 7
- Por que a Meta 19 é estratégica? ..... p. 8

BLOCO 2
DIAGNOSTICAR

Analisando os resultados da região

- Panorama dos PME da AMAU ..... p. 9
- Monitoramento dos PME ..... p. 10
- Alcance da Meta 19 ..... p. 11
- Alcance da Estratégia 19.1 ..... p. 12
- Principais evidências da pesquisa ..... p. 13
- Boas práticas da AMAU ..... p. 14

BLOCO 3
TRANSFORMAR

Do diagnóstico à ação

- O que observar no seu município ..... p. 15
- Recomendações para fortalecer a gestão democrática ..... p. 16
- Do diagnóstico à transformação ..... p. 17
- Instrumentos sugeridos ..... p. 18
- E agora? Um convite ao gestor ..... p. 19
- Acesse mais materiais e documentos ..... p. 20

REFERÊNCIAS

- Referências bibliográficas ..... p. 21

APRESENTAÇÃO

Este Relatório Diagnóstico Regional é resultado da pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação (PPGPE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Erechim/RS, com o objetivo de analisar de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PME da região da AMAU.

O material apresenta o diagnóstico da gestão democrática na região da AMAU e traduz os resultados da pesquisa em orientações práticas, fundamentadas teoricamente, para apoiar o planejamento, a tomada de decisão e o fortalecimento das políticas de gestão democrática nos municípios.

Para quem é este relatório?

- **Secretarias Municipais de Educação**
- **Conselhos Municipais de Educação**
- **Equipes Gestoras e Diretivas**
- **Comissões de Monitoramento**
- **Gestores Públicos e Pesquisadores**

COMO UTILIZAR ESTE DIAGNÓSTICO?

Este diagnóstico foi elaborado como instrumento de apoio à gestão educacional. A partir das evidências produzidas no monitoramento e na avaliação dos PME, gestores, conselhos e equipes técnicas podem analisar a realidade do município, identificar potencialidades e desafios e fortalecer o planejamento de ações voltadas à gestão democrática.

"Um processo de mobilização de competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, por sua participação ativa e competente, promovam a realização, o mais plenamente possível, dos objetivos de sua unidade de trabalho, no caso os objetivos educacionais" (Lück, 2011, p. 21).



ANALISAR INDICADORES

Compreenda os dados e identifique avanços e desafios.



PLANEJAR AÇÕES

Utilize as informações para qualificar o planejamento local.



FORTALECER A PARTICIPAÇÃO

Amplie o diálogo e a participação da comunidade nas decisões.



MONITORAR AVANÇOS

Acompanhe continuamente os resultados e revisite as estratégias.

CONHECENDO A AMAU

Associação dos Municípios do Alto Uruguai



32
municípios

População estimada
aprox. 363 mil
habitantes (IBGE/2022)

Diversidade econômica, social e cultural

Foco deste relatório:
Meta 19 – Gestão Democrática
dos Planos Municipais de Educação

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Muito além do cumprimento da Meta 19

> Três elementos básicos têm sido historicamente associados à gestão democrática das escolas: a eleição, a colegialidade e a participação na decisão (Lima, 2014, p. 1068).



O QUE PREVÊ A LEGISLAÇÃO?

CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988)
Art. 206, VI – gestão democrática do ensino público.

LDB (1996)
Art. 3º, VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

PNE (2014)
Art. 2º – gestão democrática como princípio das políticas públicas educacionais.

META 19
Assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação pública.

O QUE DEFENDEM OS AUTORES?

DOURADO



"A gestão democrática não se reduz à escolha dos diretores escolares. Ela pressupõe a criação de espaços permanentes de participação da comunidade escolar, capazes de fortalecer o diálogo, a corresponsabilidade e o compromisso coletivo com a qualidade da educação" (Dourado, 2016, p. 752).

- Gestão democrática como processo contínuo de participação.
- Vai além da eleição de diretores.
- Envolve criação de espaços coletivos e corresponsabilidade

Gestão democrática é participação permanente.

LIBÂNEO

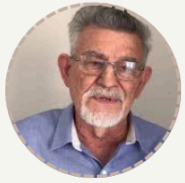


"A democratização da escola depende da participação coletiva na tomada de decisões, fortalecendo a autonomia institucional e a responsabilidade compartilhada" (Libâneo, 2018, p. 331).

- Participação coletiva na tomada de decisões.
- Fortalecimento da autonomia institucional.
- Responsabilidade compartilhada entre os sujeitos da escola.

A escola aprende quando decide coletivamente.

BORDIGNON



"Democratizar a gestão significa construir mecanismos permanentes de diálogo, participação e controle social de educação pública" (Bordignon, 2009, p. 59).

- Gestão democrática requer diálogo permanente.
- Envolve participação da comunidade e controle social.
- Fortalece a transparência e a legitimidade das decisões.

Democracia exige diálogo e controle social.

POR QUE A META 19 É ESTRATÉGICA?

A Meta 19 do PNE (Lei n° 13.005/2014) estabelece condições para a efetivação da gestão democrática da educação pública. Mais do que regulamentar formas de provimento da direção escolar, essa meta busca fotalecer processos permanentes de participação, autonomia, transparência e corresponsabilidade entre os diferentes sujeitos da comunidade escolar.

META 19 DO PNE

Assegurar condições, no prazo de 2 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.

COMO CONTRIBUI PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO?

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Envolve estudantes, famílias, profissionais e comunidade nas decisões escolares.

GESTÃO DEMOCRÁTICA

Fortalece a autonomia, a transparência e a corresponsabilidade na escola.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

As ações são definidas coletivamente e com base nas necessidades da comunidade escolar.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

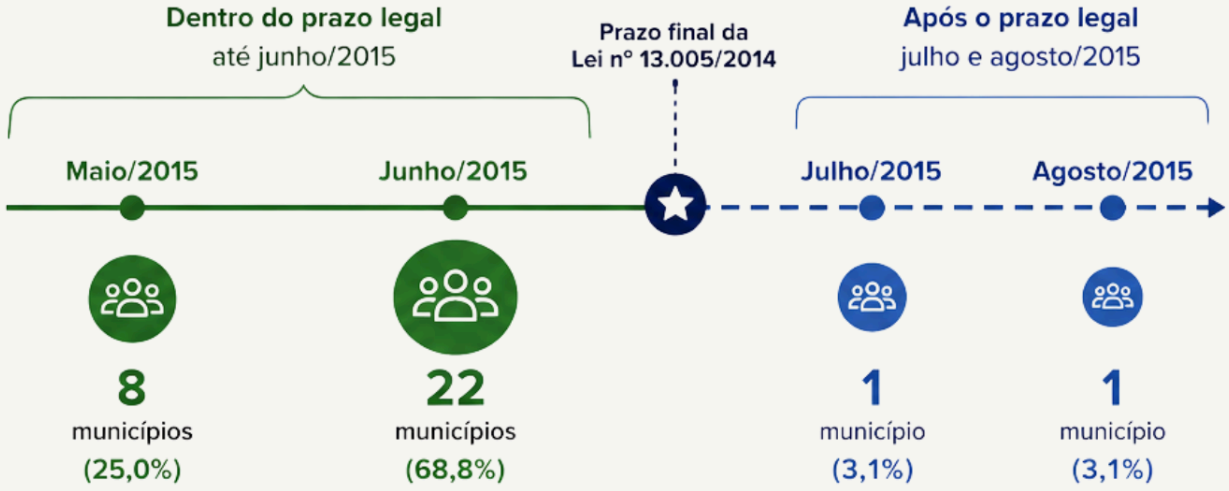
Permite acompanhar resultados, identificar desafio e promover ajustes contínuos.

AVANÇO DA EDUCAÇÃO

Decisões mais acertadas geram avanços na aprendizagem e na escola como um todo.

PANORAMA DOS PME NA AMAU

Aprovação dos documentos em relação ao prazo legal



93,8%

Aprovaram dentro do prazo legal

30 dos 32 municípios atenderam à determinação prevista no PNE.

6,2%

Aprovaram após o prazo legal

2 dos 32 municípios aprovaram seus PME após o prazo.

A maior concentração das aprovações ocorreu em junho de 2015, mês em que se encerrou o prazo legal estabelecido pela Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014).

REFERENCIAL TEÓRICO

Planejamento e especificidades locais

"Sendo estabelecidas em leis, no âmbito de cada território, corroborando a manifestação das necessidades e especificidades locais e, consequentemente, a efetividade do PNE — que é o maior projeto de educação para a nação brasileira."

(Dourado; Junior; Furtado, 2016, p. 454).

Para refletir

A aprovação do Plano Municipal de Educação representa o início do ciclo das políticas públicas educacionais.

Sua efetividade depende da implementação de ações, da alocação de recursos, da definição de responsabilidades, do monitoramento e da avaliação contínua das metas e estratégias previstas.

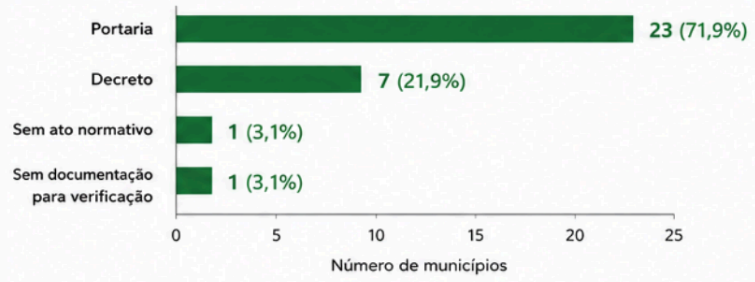
(Azevedo, 2014).

MONITORAMENTO DOS PME

Como os municípios estruturam o acompanhamentos dos PME?

COMISSÃO COORDENADORA

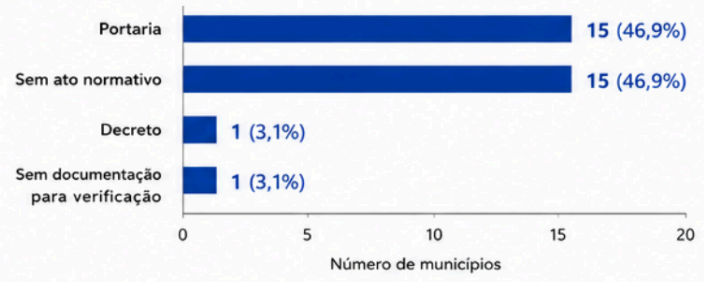
Ato normativo de constituição da instância



23 municípios
Instituíram formalmente a Comissão por Portaria.

EQUIPE TÉCNICA

Ato normativo de constituição da instância



Metade dos municípios não apresentou ato normativo de constituição da Equipe Técnica.

O QUE ISSO SIGNIFICA?

Organização administrativa
Definição das instâncias e procedimentos.

Definição de responsabilidades
Clareza sobre as funções e atribuições de cada instância.

Produção de evidências
Coleta e analise sistemática de informações.

Tomada de decisão
Uso das informações para replanejar e priorizar ações.

REFERENCIAL TEÓRICO

Elaboração, monitoramento e avaliação são compreendidos como elementos indissociáveis em qualquer política, uma vez que o próprio conceito de política e planejamento é dinâmico, não se encerra na produção de um documento, mas tem continuidade na gestão da sua implementação.

(Scaff, 2024, p. 4).

PARA REFLETIR

A existência formal das instâncias representa apenas o primeiro passo. Sua efetividade depende da atuação permanente, da produção de informações e da utilização dos resultados para subsidiar decisões.

POR QUE INSTITUIR ESSAS INSTÂNCIAS?

- Organizar o processo de monitoramento.
- Garantir a continuidade das ações.
- Favorecer a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.
- Produzir informações para subsidiar o planejamento e a tomada de decisão.

ALCANCE DA META 19

Gráfico 2 – A implementação da Meta 19



3	7	2	19	1
municípios (9,4%)	municípios (21,9%)	municípios (6,3%)	municípios (59,4%)	município (3,1%)
Meta alcançada	Meta não alcançada	Não se aplica	Sem registro	Documento não encontrado

Fonte: elaborado pela autora com base em informações do site PNE.MEC (2025/2026).

O QUE ESSES DADOS NOS MOSTRAM?

- Apenas 9,4% dos municípios consideram a meta 19 alcançada. Por outro lado, 21,9% a classificam como não alcançada e 6,3% como não se aplica.
- O dado que mais chama atenção é o elevado número de municípios (59,4%) classificados como sem registro, além de um município (3,1%) cujo documento não foi localizado.
- O "sem registro" não significa que a meta não tenha sido executada, mas que os documentos analisados não apresentam informações suficientes para comprovar seu acompanhamento ou seu alcance.
- Em muitos relatórios, a meta 19 sequer foi analisada; em outros, constava apenas sua reprodução textual, sem indicadores, resultados, justificativas ou evidências que permitissem avaliar sua implementação.

UMA LIMITAÇÃO DO MONITORAMENTO

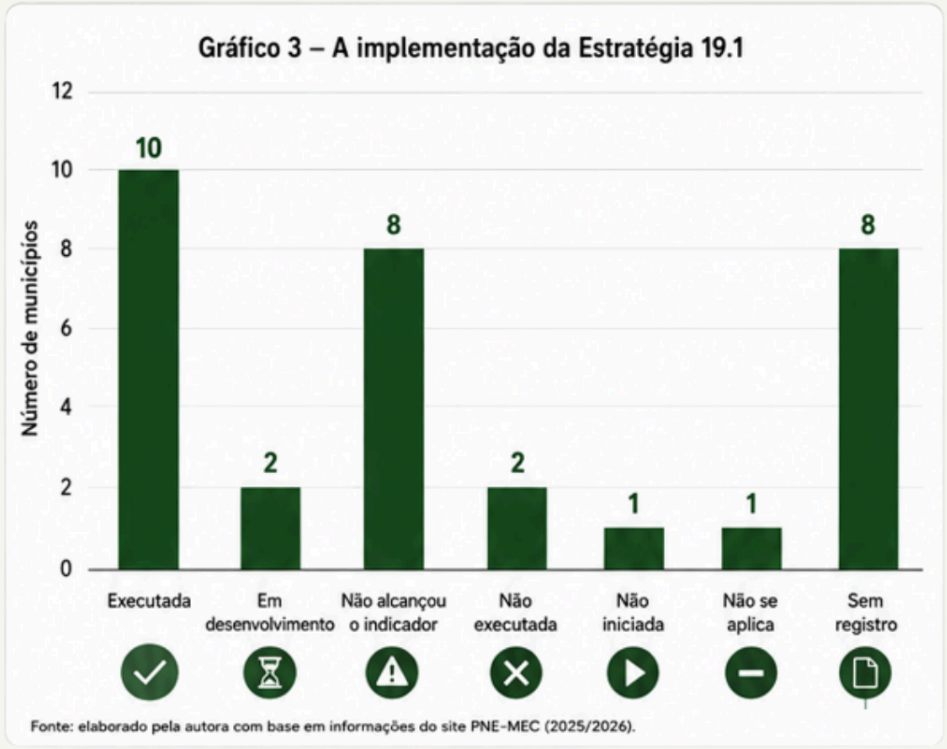
Conforme o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (Brasil, 2016), o monitoramento deve produzir informações capazes de subsidiar a tomada de decisões, orientar o planejamento e demonstrar objetivamente o grau de execução das metas.

Entretanto, nos documentos analisados, observa-se que parte significativa dos municípios não registrou informações suficientes para cumprir essa finalidade.

E NA PRÁTICA?

Quando o monitoramento limita-se ao preenchimento formal dos instrumentos, sem apresentar evidências que permitam compreender os avanços ou dificuldades da política pública, reduz-se sua capacidade de orientar a gestão educacional.

ALCANCE DA ESTRATÉGIA 19.1



EM SÍNTESE

31,3% dos municípios registraram a estratégia 19.1 como executada.

50,0%
não alcançaram o indicador, encontravam-se em desenvolvimento, não executaram ou não iniciaram a estratégia.

25,0%
dos municípios não apresentaram qualquer registro sobre a estratégia.

O QUE OS DADOS MOSTRAM?

- **10 municípios (31,3%)** registraram a estratégia 19.1 como executada.
- **8 municípios (25,0%)** não alcançaram o indicador.
- **2 municípios (6,3%)** encontravam-se em desenvolvimento.
- **2 municípios (6,3%)** classificaram a estratégia como não executada.
- **1 município (3,1%)** registrou como não iniciada.
- **1 município (3,1%)** considerou não se aplicar à sua realidade.
- **8 municípios (25,0%)** não apresentaram qualquer registro sobre a estratégia.

ATENÇÃO!

A análise da Estratégia 19.1 requer cautela.

A classificação "executada" nem sempre veio acompanhada de elementos comprobatórios, como legislação sobre a escolha de diretores, regulamentação da consulta pública, critérios de mérito e desempenho ou descrição dos procedimentos utilizados.

PRINCIPAIS EVIDÊNCIAS DA PESQUISA



Predominância de registros insuficientes
A ausência de informações impede avaliar avanços, desafios e resultados alcançados.



Participação
Baixa participação da comunidade escolar.



Atenção dos municípios ainda irregular
Há diferenças significativas na profundida do monitoramento e da avaliação.



Gestão escolar
Processos de escolha de diretores ainda pouco democráticos.



Fragilidade dos registros e da transparência
Relatórios não apresentam evidências, indicadores ou justificativas sobre a execução.

A gestão democrática ultrapassa a dimensão normativa e depende da construção de mecanismos institucionais capazes de assegurar participação, transparência e responsabilização.

Bordignon (2009)

O monitoramento dos planos educacionais não pode restringir-se ao atendimento formal das exigências legais, devendo constituir-se em instrumento efetivo de governança e qualificação das políticas públicas.

Santos e Scaff (2021)

BOAS PRÁTICAS DA AMAU

COMISSÃO ATIVA E PARTICIPATIVA
Municípios com comissões que se reúnem periodicamente e promovem análises críticas dos indicadores.

FORMAÇÃO CONTINUADA
Investimentos em formações para equipes gestoras e educadores.

CONSELHOS ATUANTES
Conselhos Municipais de Educação partipando ativamente do monitoramento e da avalição do PME.

DIVULGAÇÃO DOS RELATÓRIOS
Relatórios de monitoramento e avaliação disponíveis para acesso.

TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO
Municípios que garantem transparência, escuta ativa e prestação de contas à comunidade

Compartilhar boas práticas é fortalecer a rede e promover aprendizagem entre os municípios.



Pequenas ações, quando compartilhadas, geram grandes transformações na educação pública.

O QUE OBSERVAR NO SEU MUNICÍPIO

DIMENSÕES	SIM	EM DESENVOLVIMENTO	NÃO
Comissão de Monitoramento e Avaliação instituída	◯	◯	◯
Equipe Técnica instituída	◯	◯	◯
Conselho Municipal de Educação atuante	◯	◯	◯
Relatórios de monitoramento e avaliação elaborados e divulgados	◯	◯	◯
Critérios transparentes e públicos da gestão escolar	◯	◯	◯
Processos participativos na escola	◯	◯	◯
Oferta de formação continuada para os educadores	◯	◯	◯



REFLEXÃO

O diagnóstico representa um ponto de partida para o planejamento de novas ações, e não um instrumento de classificação dos municípios.



Use os resultados do checklist para identificar prioridades e planejar ações concretas.

RECOMENDAÇÕES PARA FORTALECER A GESTÃO DEMOCRÁTICA

SECRETARIAS MUNICIPAIS

- Instituir e fortalecer as Comissões de Monitoramento.
- Garantir apoio técnico aos municípios.
- Publicizar os relatórios de monitoramento.

CONSELHOS MUNICIPAIS

- Participar das avaliações.
- Acompanhar indicadores.
- Promover o controle social.

EQUIPES DIRETIVAS

- Construir espaços permanentes de diálogo.
- Registrar as ações democráticas.
- Incentivar decisões coletivas.

COMUNIDADE ESCOLAR

- Participar dos Conselhos.
- Contribuir com consultas públicas.
- Acompanhar o Plano Municipal de Educação.

"A gestão democrática da escola é sobretudo um processo contínuo e nunca concluído de aprofundamento e de vivência da democracia nas escolas" (Lima, 2018, p. 24).

DO DIAGNÓSTICO À TRANSFORMAÇÃO

Um ciclo contínuo que fortalece a gestão democrática



A gestão democrática representa uma concepção específica de gestão escolar, fundamentada na participação, na autonomia, no diálogo e na corresponsabilidade "é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia" (Gadotti, 1996, p. 3).

INSTRUMENTOS SUGERIDOS

Para organizar, registrar e acompanhar o monitoramento do PME



ATA DAS REUNIÕES

Registre as discussões, decisões e encaminhamentos da Comissão e da Equipe Técnica.



PLANILHA DE INDICADORES

Organize os indicadores, metas, fontes e periodicidade de atualização.



CRONOGRAMA ANUAL

Defina prazos, responsáveis e etapas do monitoramento e da avaliação.



PASTA DE EVIDÊNCIAS

Reúna documentos, relatórios, fotos, materiais e outros registros das ações.



RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

Apresente e analise os resultados, avanços, desafios e recomendações.



PLANO DE AÇÃO

Defina ações prioritárias, responsáveis, prazos e recursos necessários.



Instrumentos organizados geram informações confiáveis e sustentam a tomada de decisão.

> O planejamento "*constitui um dos mecanismos que as sociedades usam para buscar construir o futuro*" (Azevedo, 2014, p. 267).

E AGORA? UM CONVITE AO GESTOR

A gestão democrática não se consolida apenas pelo cumprimento da Meta 19. Ela se fortalece quando o monitoramento deixa de ser uma obrigação burocrática e passa a constituir um processo permanente de aprendizagem institucional.

Que este diagnóstico contribua para novas perguntas, novas ações e novos compromissos com uma educação pública democrática, participativa e socialmente referenciada.



- **Mais participação na escola.**
- **Mais transparência nas ações.**
- **Mais qualidade na educação.**
- **Mais futuro para todos.**

Gestão democrática se constrói todos os dias, com diálogo, compromisso e ação coletiva!

"Falar em gestão democrática significa falar em aprender a participar, a aprender que se pode e que se deve questionar, duvidar, denunciar, colaborar" (Prado, 2012, p. 30–31).

ACESSE MAIS MATERIAIS E DOCUMENTOS

Aponte a câmera do seu celular para o QR Code
e acesse os documentos que apoiam a gestão democrática.

1

Dissertação da pesquisa

A pesquisa completa que fundamenta este relatório.

2

Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação)

Legislação oficial que institui o Plano Nacional de Educação.

3

Relatórios de Monitoramento e Avaliação da AMAU

Acesse a pasta com todos os relatórios analisados nesta pesquisa.

4

Caderno de Orientações do MEC (2016)

Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação.

5

Plataforma PNE em Movimento

Acesse indicadores, documentos e informações oficiais do PNE.

6

Produto Educacional (versão digital)

Baixe o Relatório Diagnóstico Regional Interativo em formato digital.

Informação acessível fortalece a transparência,
qualifica decisões e amplia a participação.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. de. Plano Nacional de Educação e planejamento: A questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265-280, 2014. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 20 fev. 2026.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** Política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep/MEC, 2016. Disponível em: http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/523164. Acesso em: 17 nov. 2024.

DOURADO, L. F., JUNIOR, G. G., FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação - RBPAE**, v. 32, n. 2, p. 449-461, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol32n22016.67198. Acesso em: 13 abr. 2025.

GADOTTI, M. O projeto político-pedagógico da escola na perspectiva de uma educação para a cidadania. **La Salle: Revista de Educação, Ciência e Cultura**, Canoas, v. 1, n. 2, p. 1-6, 1996. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/000922053?utm_source. Acesso em: 01 mar. 2026.

LIBÂNEO, J. C. Organização e gestão da escola: Teoria e Prática. Goiânia, GO: Alternativa, 2018.

REFERÊNCIAS

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa:** uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

LIMA, L. C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/57479. Acesso em: 8 mar. 2026.

LUCK, H. A gestão participativa na escola. Petrópolis, RJ, 9 ed. Vozes, 2011.

RUA, M. das G. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias.** Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2010. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

PRADO, E. Do diretor ao gestor: um passeio pela história recente da administração educacional no Brasil. *In:* PRADO, E. **Estágio na licenciatura em Pedagogia:** Gestão Educacional. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 17-36.

SANTOS, R. dos; SCAFF, E. A. D. S. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação dos municípios da zona da mata mineira. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 11, p. 01-22, 2021. Disponível em: https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/1659/1033. Acesso em: 11 jan. 2026.

SCAFF, E. A. D. S. Elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Curitiba: do movimento à estagnação. **Jornal de Políticas Educacionais**, s/l, v. 18, p. 1-17, 2024. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/92420/51442. Acesso em: 12 fev. 2026.

ANEXOS

ANEXO A - Parecer de Aprovação do CEP

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

Plataforma Brasil

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Escola e democracia: o monitoramento e a avaliação dos planos municipais de educação (2014-2024)

Pesquisador: Paola Berria

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 94343625.8.0000.5564

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 8.323.929

Apresentação do Projeto:

Transcrição

Introdução:

A escola, ambiente institucional formada pelo coletivo, é palco de encontros, histórias e saberes que se cruzam no ato de conviver. Representa, muitas vezes, o primeiro espaço além do núcleo familiar, caracterizando-se por sua natureza plural e exigindo reflexão constante sobre as relações ali estabelecidas. Historicamente organizada para responder às demandas de grupos hegemônicos, sua principal tarefa é o ensino (Libâneo, 2018). Para modernizá-la e melhorar a qualidade do ensino, é necessário democratizar o conhecimento, promovendo momentos de fala, escuta e construção coletiva.Os diferentes atores ¿ gestores, professores, estudantes e comunidade ¿ atuam conforme o modelo de gestão adotada, caracterizada como mobilização coletiva para o alcance dos objetivos educacionais (Luck, 2011). Assim, o alinhamento de metas e estratégias favorece a articulação e potencializa resultados. A gestão escolar, além de técnica e organizacional, deve promover participação e compromisso social (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012). Para Dourado (2016), a gestão democrática se concretiza na descentralização do poder e na ação participativa da comunidade escolar.Políticas educacionais e planejamento são instrumentos para garantir o direito à educação e consolidar a gestão democrática (Vieira, 2014). O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014¿2024, Lei nº 13.005/2014, define diretrizes e metas, sendo a meta 19 voltada à gestão democrática. Os

Endereço: Rodovia SC 484 Km 02, Fronteira Sul - Bloco da Biblioteca - sala 310, 3° andar
Bairro: Área Rural **CEP:** 89.815-899
UF: SC **Município:** CHAPECO
Telefone: (49)2049-3745 **E-mail:** cep.uffs@uffs.edu.br

Planos Municipais de Educação (PMEs), alinhados ao PNE, estabelecem metas locais, com monitoramento e avaliação que acompanham sua implementação (Scaff, 2022; Dourado; Grossi Junior; Furtado, 2016).Esta dissertação analisa como os indicadores de monitoramento e avaliação impactam a gestão democrática escolar nos PMEs da região da AMAU. Vinculada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação da UFFS, Campus Erechim, relaciona-se à Linha de Pesquisa em Educação Não-Formal: Práticas Político-Sociais. A questão central que gera esta pesquisa é: De que forma os indicadores do monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PMEs da região da AMAU? Assim, tem o objetivo geral analisar de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PMEs da região da AMAU.A fim de viabilizar essa proposta, será seguido um percurso metodológico estruturado em etapas definidas e alinhadas aos objetivos da investigação. De caráter exploratório, este estudo contará com uma ¿pesquisa bibliográfica¿ (Gatti, 2012), com o propósito de fundamentar e discutir os conceitos centrais relacionados ao tema, uma

¿pesquisa documental¿ (Gil, 2008), que analisará documentos oficiais para extrair informações relevantes para compreender e interpretar o objeto de estudo, e uma ¿pesquisa de campo¿ (Minayo, 1994), cuja produção de dados ocorrerá por meio de entrevistas semiestruturadas e os dados construídos serão analisados por meio da ¿análise de conteúdo¿ (Bardin, 2016). Por fim, o ¿produto educacional¿ (Bagnara; Pereira, 2024) trará um diagnóstico sobre o objeto de estudo.Visando a clareza e ao encadeamento de conteúdos, a presente dissertação está estruturada a partir de uma sequência lógica e coerente de organização textual. Após esta introdução, configurada como primeiro capítulo, o segundo capítulo discute a formulação e aplicação das políticas públicas educacionais, com foco nos planos de educação e na gestão democrática, à luz do Ciclo de Políticas e da trajetória histórico-legal da democracia escolar no Brasil. O terceiro capítulo trata da relação entre monitoramento, avaliação das políticas educacionais e a escola pública como espaço privilegiado de efetivação da gestão democrática. No quarto capítulo, descrevem-se os caminhos metodológicos adotados para a realização da pesquisa.Ainda no horizonte três novos capítulos serão construídos no texto da Dissertação. O quinto capítulo apresentará uma análise do alcance da gestão democrática escolar a partir do monitoramento e avaliação dos PMEs dos municípios da região da AMAU, enquanto o sexto capítulo retratará a análise dos dados obtidos durante a pesquisa de campo. Por fim, o sétimo capítulo trará reflexões sobre todo o percurso investigativo.

Transcrição do resumo:

Resumo:

Resumo:

Esta dissertação, vinculada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) ¿ Campus Erechim, investiga a relação entre o monitoramento e a avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs) e a efetivação da gestão democrática escolar. O estudo situa-se no contexto da região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU), localizada no norte do estado do Rio Grande do Sul, composta por municípios que elaboraram seus planos educacionais em consonância com o Plano Nacional de Educação (2014¿2024). Embora os PMEs estabeleçam metas e estratégias voltadas à democratização da gestão escolar, ainda se observa a necessidade de compreender como os mecanismos de monitoramento e avaliação têm contribuído para a implementação dessas diretrizes no cotidiano das redes municipais de ensino. Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo analisar de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação presentes nos PMEs impactam na execução da gestão democrática escolar nos municípios da AMAU. A investigação fundamenta-se na abordagem do Ciclo de Políticas de Bowe, Ball e Gold (1992), interpretada por Mainardes (2006) e Souza (2018), compreendendo as políticas educacionais como processos dinâmicos que se constroem nos contextos de influência, produção e prática. O estudo adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório, estruturando-se em pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa documental analisará os textos dos PMEs dos municípios da região da AMAU, com foco na Meta 19, que trata da gestão democrática, e na Estratégia 19.1, referente às formas de provimento dos cargos de diretores e diretoras escolares. A pesquisa de campo envolverá representantes das Secretarias Municipais de Educação e gestores escolares de municípios da AMAU, selecionados por atuarem diretamente nos processos de implementação e acompanhamento das metas educacionais. A produção de dados ocorrerá por meio de entrevistas semiestruturadas, organizadas como espaços de reflexão e diálogo sobre os desafios e avanços da gestão democrática nas redes municipais. Os dados serão analisados por meio da análise de conteúdo, conforme Bardin (2016). Como produto educacional, será elaborado um Relatório Diagnóstico Regional Interativo da Gestão Democrática na região da AMAU, construído a partir da sistematização dos indicadores de monitoramento e avaliação dos PMEs, dos dados e das discussões realizadas na coleta da pesquisa de campo. O relatório apresentará um panorama crítico sobre o cumprimento das metas e estratégias relacionadas à gestão democrática nos municípios analisados. Espera-se, com isso, identificar indicadores que permitam analisar os impactos das políticas educacionais

em diferentes dimensões da vida dos participantes, pessoal, educacional e profissional, bem como contribuir para a transparência, o fortalecimento da participação social e a consolidação de práticas democráticas na educação pública municipal.

COMENTÁRIOS:
Atendeu a pendência 1 pontualmente, a partir das solicitações explicitadas e apresentadas no parecer anterior relativas ao resumo.

Objetivo da Pesquisa:
Transcrição:
Objetivo Primário:
Analisar de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação impactam na execução da gestão democrática escolar a partir dos PMEs da região da AMAU.
Objetivo Secundário:
(a) Sistematizar um aporte teórico referente ao monitoramento e avaliação, legislações e gestão democrática nos PMEs; (b) Analisar nos conteúdos expressos referente aos monitoramento e avaliação dos PMEs os avanços e desafios referente a gestão democrática explicitadas na meta 19 que trata sobre a gestão democrática e da estratégia 19.1 referente à nomeação dos diretores e diretoras de escolas; (c) Explicitar os avanços e desafios da gestão democrática escolar expressas na meta 19 e estratégias 19.1 dos planos municipais de educação na abrangência dos municípios da AMAU; (d) Investigar, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes das Secretarias Municipais de Educação e gestores escolares dos municípios da AMAU, as proximidades e divergências entre o que está previsto nos documentos dos PMEs e as alternativas adotadas pelos municípios para o alcance da Meta 19 e da Estratégia 19.1; (e) Elaborar um Relatório Diagnóstico Regional Interativo da Gestão Democrática na região da AMAU, com base na análise dos indicadores de monitoramento e avaliação dos PMEs, com ênfase na meta 19 e estratégia 19.1, a fim de subsidiar a tomada de decisão, promover a transparência e fortalecer a implementação de práticas democráticas na gestão escolar dos municípios envolvidos.



COMENTÁRIOS:
Atendeu a pendência 2, mencionando no item (d) a solicitação.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:
Avaliação dos riscos e benefícios
Transcrição:
Riscos:
Para evitar ou minimizar os riscos oferecidos, adotaremos as seguintes medidas:
As Secretarias de Educação serão previamente informadas sobre os objetivos da pesquisa, assim como as gestões das escolas onde ocorrerá a coleta de dados, caso algum risco venha a ocorrer. Será garantido o sigilo em relação às respostas dos participantes, as quais serão tratadas como confidenciais e utilizadas apenas para fins científicos, assegurando o zelo pelo sigilo dos dados fornecidos e pela guarda adequada das informações coletadas.
Os dados coletados serão armazenados em computador próprio, de uso exclusivo da pesquisadora, com acesso restrito apenas à pesquisadora e ao orientador. As informações permanecerão guardadas por cinco anos, protegidas por senhas, de modo que ninguém mais possa acessá-las. Após esse período, os dados digitais serão excluídos permanentemente e os materiais impressos serão queimados.
Em caso de vazamento de dados, as Secretarias de Educação e as gestões das escolas envolvidas serão imediatamente informadas, e as informações comprometidas não serão utilizadas na pesquisa. As entrevistas serão realizadas em ambiente que proporcione privacidade durante a coleta de dados, garantindo a não identificação nominal no arquivo e no banco de dados, assegurando assim o anonimato dos participantes.
Será garantido o direito de interromper o processo a qualquer momento, sem prejuízos ou danos à pesquisa ou ao participante. Também será assegurada a possibilidade de retirada do consentimento prévio ou a interrupção da entrevista e da observação participante, caso o sujeito deseje desistir de participar da pesquisa.
Os participantes terão total liberdade para se recusar a ingressar ou continuar no estudo, sem qualquer tipo de penalização por parte dos pesquisadores. Caso algum participante manifeste necessidade de apoio emocional ou psicológico, a pesquisadora oferecerá um acolhimento inicial e, se necessário, colaborará para o encaminhamento ao serviço público de saúde. Será mantida uma relação constante de acompanhamento, respeito e diálogo, reconhecendo o

participante não apenas como sujeito da pesquisa, mas como pessoa humana presente no processo.
Os pesquisadores não interferirão nos procedimentos habituais do local de trabalho nem na vida pessoal dos participantes. Será garantido o direito de acesso ao teor do conteúdo do instrumento (tópicos que serão abordados) antes do início da entrevista, de modo a assegurar uma tomada de decisão informada. Por fim, será garantido às Secretarias de Educação, às escolas e aos participantes o direito de acesso aos dados analisados e aos resultados finais da pesquisa.

Benefícios:
A pesquisa contribuirá para o fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas municipais, ao analisar como os indicadores de monitoramento e avaliação impactam a execução dos Planos Municipais de Educação (PMEs) na região da AMAU. Entre os benefícios esperados, destacam-se: a ampliação do conhecimento científico sobre políticas educacionais e gestão democrática; o fornecimento de subsídios para a tomada de decisões mais transparentes e participativas por parte das Secretarias de Educação e equipes escolares; e o fortalecimento da participação social e do controle público nas políticas educacionais.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:
Metodologia proposta
Transcrição:
Para que a entrevista semiestruturada ocorra de maneira tranquila e respeitosa com os participantes da pesquisa, é importante que o pesquisador respeite o local e horário agendado para a pesquisa, garanta o sigilo e anonimato dos entrevistados, respeite a sua cultura, valores e preocupações, ouça atentamente as suas contribuições e estimule que se expressem livremente, sem induzir as respostas (Lüdke; André, 1986).Utilizar abordagens qualitativas exige questões éticas que ocorrem da interação do pesquisador com o sujeito pesquisado, assim, os cuidados descritos anteriormente serão tomados pela pesquisadora ao informar as intencionalidades da pesquisa através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em que os membros da Secretaria Municipal de Educação e da Equipe Diretiva das escolas a serem entrevistados, receberão para tomarem conhecimento quanto a proposta do desenvolvimento da entrevista para a pesquisa, esclarecendo que os dados obtidos por meio



de gravações de áudio realizadas pelo celular da pesquisadora serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos relacionados ao estudo. Também, se enfatizará que, haverá sigilo quanto às suas identidades, utilizando identificações fictícias (Entrevistado 1, Entrevistado 2,.). Dessa forma, os participantes terão total liberdade para decidir se desejam ou não participar da pesquisa e realizar uma entrevista. Caso aceitem, será solicitado que assinem o TCLE, autorizando o pesquisador a utilizar as informações fornecidas na entrevista semiestruturada para contribuir com a análise e o desenvolvimento dos dados da pesquisa. A entrevista será preferencialmente realizada em uma sala reservada, onde apenas o pesquisador e o participante estarão presentes, em horário previamente agendado. Posteriormente à aprovação, a realização da coleta de dados seguirá os princípios éticos estabelecidos por Bogdan e Biklen (1994), sendo que o primeiro princípio é garantir a proteção da identidade dos participantes da pesquisa, zelando pela confidencialidade das informações compartilhadas, sejam elas registradas de forma escrita ou verbal. No contexto desta pesquisa, as gravações das entrevistas semiestruturadas. O segundo princípio trata do respeito aos participantes, confirmando sua contribuição para a investigação. Nesse sentido, os objetivos da pesquisa devem ser claramente explicados e os participantes devem ser informados sobre a realização de gravação. O princípio terceiro refere-se ao cumprimento dos acordos estabelecidos com os participantes no momento da coleta de dados até a conclusão do estudo. Por fim, o quarto princípio exige que o pesquisador seja autêntico na escrita dos resultados encontrados na pesquisa. Mesmo que os dados obtidos não estejam alinhados com preferências ideológicas, o pesquisador ou pesquisadora deve permanecer fiel às informações.Nesta pesquisa, serão seguidos estes princípios éticos, tanto na coleta de dados, quanto no momento de analisá-los. Como devolutiva dos resultados aos participantes da pesquisa e ao local de coleta de dados será encaminhado o produto final desta pesquisa, um diagnóstico estruturado através de um Relatório Regional Interativo da Gestão Democrática na região da AMAU.

Desenho:
Este estudo possui caráter exploratório e será desenvolvido por meio de três procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica, conforme Gatti (2012), consistirá na revisão e análise de produções acadêmicas, como livros, artigos científicos, dissertações e teses, que servirão como base teórica para dialogar com diferentes perspectivas sobre o tema investigado. Complementarmente, será



realizada uma pesquisa documental, de acordo com Gil (2008), com a análise de documentos oficiais, especialmente os Planos Municipais de Educação (PMEs), a fim de extrair informações relevantes que contribuam para a compreensão e interpretação do objeto de estudo.

Também será desenvolvida uma pesquisa de campo, conforme Minayo (1994), caracterizada pela coleta direta de informações junto aos sujeitos envolvidos, possibilitando investigar o problema em contextos reais e compreender fenômenos relacionados à gestão democrática no âmbito educacional. O estudo será realizado no primeiro semestre de 2026, após a aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa.

A seleção dos municípios participantes ocorrerá a partir da análise dos PMEs dos trinta e dois municípios que compõem a região da AMAU. Serão considerados, como critério de escolha, os municípios que apresentem registros de monitoramento da Meta 19, referente à gestão democrática, e da Estratégia 19.1, relacionada à forma de provimento do cargo de diretores e diretoras escolares. A partir desses critérios, serão selecionados dois municípios que apresentem registros de acompanhamento dessas metas, possibilitando analisar avanços e desafios na implementação da gestão democrática em contextos locais.

A pesquisa contará com quatro participantes: dois representantes das Secretarias Municipais de Educação e dois representantes de equipes diretivas de escolas públicas municipais, sendo um de cada instância em cada município selecionado. A definição desse número de participantes fundamenta-se na abordagem qualitativa do estudo e na amostragem intencional, priorizando sujeitos que estejam diretamente envolvidos nos processos de elaboração, implementação ou acompanhamento das metas estabelecidas nos PMEs, especialmente aquelas relacionadas à gestão democrática.

Em cada município, será convidado um representante da Secretaria Municipal de Educação e um integrante da equipe diretiva de uma escola pública municipal, preferencialmente profissionais que tenham participado ou participem da comissão organizadora ou de acompanhamento do PME (2014¿2024), por possuírem maior familiaridade com o documento e com as práticas relacionadas à gestão democrática.

O primeiro contato com os possíveis participantes será realizado por meio de e-mail institucional encaminhado às Secretarias Municipais de Educação, contendo informações sobre os objetivos, procedimentos e implicações da pesquisa. O e-mail terá caráter de convite inicial e incluirá, em anexo, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Após a manifestação de interesse em participar da pesquisa, será realizado novo contato para esclarecimentos e agendamento das entrevistas.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semiestruturadas. Conforme Lüdke e André (1986), essa técnica favorece a interação entre pesquisador e participante, permitindo aprofundar informações por meio do diálogo. As entrevistas serão gravadas em áudio, mediante autorização dos participantes, e posteriormente transcritas para análise.
Todo o processo seguirá os princípios éticos da pesquisa qualitativa, conforme Bogdan e Biklen (1994), garantindo o respeito aos participantes e a confidencialidade das informações.
Como resultado do estudo, será elaborado um produto educacional (Bagnara; Pereira, 2024), constituído por um Relatório Diagnóstico Regional Interativo da Gestão Democrática na região da AMAU, elaborado a partir da análise dos PMEs e das informações produzidas nas entrevistas.

COMENTÁRIOS:
Atendeu a pendência 3, incluindo e detalhando razões para o número de participantes e o desenho metodológico e a razão do primeiro contato ser por e-mail (convite).

Critérios de inclusão e exclusão
Transcrição:
Critério de Inclusão:
Um representante da Secretaria Municipal de Educação e um representante da Equipe Diretiva de uma escola pública municipal, que fizeram ou fazem parte da comissão organizadora do PME (2014-2024)
Critério de Exclusão:
Serão excluídos da pesquisa participantes que, embora se enquadrem nos critérios de inclusão, não aceitem ou não assinem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Também serão excluídos aqueles que não estejam mais atuando no cargo informado no momento da coleta de dados, que não tenham disponibilidade para participar da entrevista semiestruturada, ou que optem por desistir da participação em qualquer etapa da pesquisa, sem qualquer prejuízo.

COMENTÁRIOS:
Atendeu a pendência 4, reescrevendo o texto e explicitando critérios de incompatibilidade.

Metodologia de análise de dados:

Transcrição:

Metodologia de Análise de Dados:

Neste estudo, os dados extraídos da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo serão estruturados e interpretados por meio da Técnica de Análise de Conteúdo, segundo Bardin (2016). Atualmente, é vista como ¿um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a `discursos¿ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados¿ (Bardin, 2016, p. 15), ou seja, um método qualitativo sistemático que busca interpretar e compreender mensagens contidas em textos, documentos, discursos ou outras formas de comunicação.

A metodologia proposta pela autora (Bardin, 2016) segue três fases: a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados. Na primeira fase ocorre a organização do material, com o intuito de ¿tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais¿ (Bardin, 2016, p. 125). Realiza

-se uma leitura inicial e exploratória dos documentos, conhecida como "leitura flutuante", a fim de familiarizar -se com o conteúdo. Em seguida, proceda-se à seleção do "corpus", que corresponde ao conjunto de documentos que apresentam maiores contribuições, aqueles que possam

¿fornecer informações sobre o problema levantado¿ (Bardin, 2016, p. 126) e que serão analisados.

A exploração do material constitui a segunda fase. Inicia-se com a codificação que se refere ao processo de transformação dos dados brutos como textos, imagens ou áudios, em unidades de análise que podem ser palavras, frases ou segmentos de texto. A proposta desta etapa é criar códigos que abordam conceitos importantes para a pesquisa.

Realizada a codificação é dado início à categorização, que, para Bardin (2016, p. 147), é ¿uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos¿. A partir da parte comum existente nestes elementos, categorias são criadas com o intuito de fornecer uma representação dos dados brutos em dados organizados.

A terceira fase é marcada pela apresentação do material coletado e pela análise reflexiva dos dados. Com base nas hipóteses e objetivos definidos, o pesquisador expressa os dados encontrados dialogando com o referencial teórico. Os resultados obtidos não devem apenas contribuir para os estudos já existentes sobre a temática, mas também incentivar novas análises.

Para a organização e análise dos dados produzidos na pesquisa, não será utilizado software específico de análise qualitativa. O processo de codificação, categorização e interpretação será realizado manualmente pela pesquisadora, com apoio de recursos digitais básicos de edição e organização de texto, respeitando as etapas propostas pela técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016).

COMENTÁRIOS:
Atendeu a pendência 5, esclarecendo a não utilização de softwares específicos.

Desfecho primário:
Transcrição:
Desfecho Primário:
Ao final da pesquisa, espera-se compreender de que forma os indicadores de monitoramento e avaliação impactam a execução da gestão democrática escolar a partir dos PMEs da região da AMAU, identificando avanços, desafios e lacunas no alcance da meta 19 e da estratégia 19.1, que tratam da gestão democrática e da escolha de diretores escolares.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:
Os termos de apresentação obrigatória atendem à regulamentação do CEP. O TCLE sofreu alterações, resolvendo a a pendência 7, ao fazer o esclarecimento a respeito da devolutiva aos participantes.

Recomendações:
As sugestões a seguir, embora recomendáveis, são de modificação opcional:

Sugere-se incluir dentro das etapas cronológicas o envio dos Relatórios Parciais (a cada 6 meses a partir da aprovação pelo CEP mediante emissão do parecer consubstanciado) e Relatório final (ao término do cronograma previsto pelo/a pesquisador/a); Link do modelo de relatório: https://www.uffs.edu.br/pastas-ocultas/bd/pro-reitoria-de-pesquisa-e-pos-graducao/repositorio-de-arquivos/arquivos-do-cep/modelo-de-relatorio-notificacao
Para relatórios finais, é necessário postar a ata da defesa, ou outro comprovante de publicação/divulgação dos resultados. O link a seguir apresenta o manual disponível na Plataforma Brasil:
https://www.uffs.edu.br/pastas-ocultas/bd/pro-reitoria-de-pesquisa-e-pos-graducao/repositorio-



de-arquivos/arquivos-do-cep/manual-de-envio-de-relatorios-notificacao-da-plataforma-brasil

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não há pendências e/ou inadequações éticas, baseando-se nas Resoluções 466/2012 e 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, e demais normativas complementares. Logo, uma vez que foram procedidas pelo/a pesquisador/a responsável todas as correções apontadas pelo parecer consubstanciado, o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal da Fronteira Sul (CEP/UFFS) julga o protocolo de pesquisa adequado para, a partir da data deste novo parecer consubstanciado, agora de APROVAÇÃO, iniciar as etapas de coleta de dados e/ou qualquer outra que pressuponha contato com os/as participantes.

Considerações Finais a critério do CEP:

Prezado (a) Pesquisador(a)

A partir desse momento o CEP passa a ser corresponsável, em termos éticos, do seu projeto de pesquisa – vide artigo X.3.9. da Resolução 466 de 12/12/2012.

Fique atento(a) para as suas obrigações junto a este CEP ao longo da realização da sua pesquisa. Tenha em mente a Resolução CNS 466 de 12/12/2012, a Norma Operacional CNS 001/2013 e o Capítulo III da Resolução CNS 251/1997. A página do CEP/UFFS apresenta alguns pontos no documento "Deveres do Pesquisador".

Lembre-se que:

1. No prazo máximo de 6 meses, a contar da emissão deste parecer consubstanciado, deverá ser enviado um relatório parcial a este CEP (via NOTIFICAÇÃO, na Plataforma Brasil) referindo em que fase do projeto a pesquisa se encontra. Veja modelo na página do CEP/UFFS. Um novo relatório parcial deverá ser enviado a cada 6 meses, até que seja enviado o relatório final.
2. Qualquer alteração que ocorra no decorrer da execução do seu projeto e que não tenha sido prevista deve ser imediatamente comunicada ao CEP por meio de EMENDA, na Plataforma Brasil. O não cumprimento desta determinação acarretará na suspensão ética do seu projeto.
3. Ao final da pesquisa deverá ser encaminhado o relatório final por meio de NOTIFICAÇÃO, na Plataforma Brasil. Deverá ser anexado comprovação de publicização dos resultados. Veja modelo na página do CEP/UFFS.

Em caso de dúvida:

Contate o CEP/UFFS: (49) 2049-3745 (8:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00) ou cep.uffs@uffs.edu.br;

Endereço: Rodovia SC 484 Km 02, Fronteira Sul - Bloco da Biblioteca - sala 310, 3° andar
Bairro: Área Rural **CEP:** 89.815-899
UF: SC **Município:** CHAPECO
Telefone: (49)2049-3745 **E-mail:** cep.uffs@uffs.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

Continuação do Parecer: 8.323.929

Contate a Plataforma Brasil pelo telefone 136, opção 8 e opção 9, solicitando ao atendente suporte Plataforma Brasil das 08h às 20h, de segunda a sexta;
Contate a "central de suporte" da Plataforma Brasil, clicando no ícone no canto superior direito da página eletrônica da Plataforma Brasil. O atendimento é online.
Boa pesquisa!

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇOES_BASICAS_DO_PROJETO_2707709.pdf	15/03/2026 17:06:35		Aceito
Outros	Carta_Pendencias.pdf	15/03/2026 17:05:53	Paola Berria	Aceito
Outros	Roteiro_Entrevista_2.pdf	15/03/2026 17:03:56	Paola Berria	Aceito
Outros	Roteiro_Entrevista_1.pdf	15/03/2026 17:03:11	Paola Berria	Aceito
Outros	TCLE_Modificado.pdf	15/03/2026 17:01:54	Paola Berria	Aceito
Outros	Ciencia_Concordandia_Ipiranga.pdf	03/12/2025 09:36:16	Paola Berria	Aceito
Declaração de concordância	Ciencia_Concordancia__Barao_de_Cotegipe.pdf	03/12/2025 09:34:32	Paola Berria	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	03/12/2025 09:32:44	Paola Berria	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	03/12/2025 09:31:54	Paola Berria	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto_29_assinado.pdf	03/12/2025 09:30:58	Paola Berria	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

Endereço: Rodovia SC 484 Km 02, Fronteira Sul - Bloco da Biblioteca - sala 310, 3° andar
Bairro: Área Rural **CEP:** 89.815-899
UF: SC **Município:** CHAPECO
Telefone: (49)2049-3745 **E-mail:** cep.uffs@uffs.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

Continuação do Parecer: 8.323.929

CHAPECO, 31 de Março de 2026

Assinado por:
Renata dos Santos Rabello
(Coordenador(a))

Endereço: Rodovia SC 484 Km 02, Fronteira Sul - Bloco da Biblioteca - sala 310, 3° andar
Bairro: Área Rural **CEP:** 89.815-899
UF: SC **Município:** CHAPECO
Telefone: (49)2049-3745 **E-mail:** cep.uffs@uffs.edu.br