

# **A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A SE CONSTRUIR: LEITURAS A PARTIR DAS NORMATIVAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA INFRANACIONAIS E DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO ÚLTIMO DECÊNIO**

**RENATA RIVA FINATTI**

UFPR

rrfinatti@ufpr.br

**ÂNGELO RICARDO DE SOUZA**

UFPR

angelo@ufpr.br

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo examina a gestão democrática (GD) da educação no Brasil, com foco no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014. O estudo avalia as respostas estaduais e municipais às diretrizes do PNE, particularmente no que diz respeito ao estabelecimento de suas próprias leis de GD, conforme determinado pelo artigo 9 do Plano. A pesquisa é documental e busca avaliar como o princípio de GD é traduzido em estruturas educacionais por meio de normativas específicas. Os resultados revelam uma constrição do conceito de GD a práticas limitadas, como eleições para diretores escolares, sem uma democratização mais ampla dos sistemas educacionais.

O PNE estabeleceu diretrizes para que estados e municípios desenvolvessem políticas voltadas à democratização da gestão da educação pública. Contudo, o imperativo teve baixa adesão dos entes federados, houve descontinuidade da política e resistência por parte de diferentes setores, como inúmeras pesquisas revelam.

As análises compreendem um estudo sobre as possibilidades criadas pelo PNE para a GD e as próprias limitações que o texto apresenta, desde sua indicação na Lei até a forma como a democratização é tratada nas metas e estratégias, com destaque para uma referência à vinculação com a qualidade da educação (Meta 7), e diretamente relacionada à instrumentos de gestão (Meta 19 e estratégias).

A meta 19 do Plano parece caminhar na contramão do artigo nono da Lei, na segunda parte de seu enunciado. Ambos os textos (artigo 9º e Meta 19) referem-se a um prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática (2016). Essa matéria vem



sendo discutida desde Mendonça (2000), por diversos autores (XXX, 2021; Scalabrin, 2018; Souza, 2006).

A pesquisa, assim, fundamenta-se na análise das normativas infranacionais promulgadas até 2020 sobre GD, cotejando-as ao imperativo do PNE e aos conceitos de democracia.

## DESENVOLVIMENTO

A pesquisa utilizou abordagem documental, analisando legislações estaduais e das capitais sobre GD, somadas àquelas de municípios. Para estes últimos, os dados foram obtidos por meio de *survey* nacional enviado com o apoio de entidades representativas de secretários e conselhos municipais de educação, haja vista a dificuldade de encontrar dados de mais de 5 mil entes federados, um a um; a forma de recolhimento deste *corpus documental* tem maior detalhamento em sessão específica do trabalho de XXX (2021), pois o compõe para outras análises. A partir da coleta, analisou-se a regulamentação da GD nos entes federados brasileiros, buscando mapear a adesão às diretrizes do PNE. Os dados coletados permitiram uma análise comparativa entre diferentes estados e municípios, destacando padrões e tendências na adoção de normativas de GD.

As normativas foram categorizadas conforme sua abrangência e “intensidade democrática”, a partir de dimensões de participação, colegialidade e forma de provimento da direção, fundamentadas em Lima (2014), Mendonça (2000), Paro (2007) e Souza (2006). Além destas, o conceito de democratização e a ideia de intensidade democrática, foram construídas e amplamente discutidas em XXX (2021), a partir do quadro conceitual daquele trabalho, que inclui autores como Lima (1998, 2009, 2014, 2020), Lima & Sá (2017) e Touraine (1994).

### Análise e Discussão dos Resultados

Os resultados indicam baixa adesão dos entes federados à exigência do PNE de promulgação de legislação específica para a GD. Apenas 58% dos mais de 600 casos analisados (XXX, 2021) afirmaram possuir normativas sobre GD até 2020, mesmo com a exigência legal de regulamentação dos sistemas até 2016; destas, apenas 45 normativas versavam sobre GD na ementa. No âmbito estadual, as normas se concentram apenas na seleção de diretores escolares, ignorando aspectos mais amplos da GD, como a participação na formulação de políticas educacionais. Dessa forma, a GD tem sido



limitada a instrumentos isolados, sem promover uma mudança estrutural na cultura administrativa das redes de ensino. Há disparidades regionais significativas, com algumas localidades demonstrando avanços na implementação de colegiados escolares e conselhos participativos, enquanto outras mantêm modelos centralizados e pouco democráticos. A falta de capacitação de gestores escolares e conselheiros educacionais também foi identificada como um entrave à efetivação da GD, uma vez que a participação da comunidade escolar depende de uma formação adequada para que os envolvidos compreendam seus papéis e direitos.

Outro aspecto observado foi a influência de políticas neoliberais na gestão educacional. Em algumas redes de ensino, houve adoção de modelos de gestão baseada em eficiência e desempenho, com ênfase em resultados mensuráveis. Esse modelo pode enfraquecer os mecanismos de participação democrática, à medida que decisões estratégicas são tomadas sem ampla consulta às comunidades escolares.

Destacou-se a fragilidade de mecanismos de avaliação da GD. Os relatórios do INEP revelam a ausência de indicadores consolidados para avaliar a Meta 19, dificultando a identificação de práticas efetivas e enfatizando a necessidade de um sistema de monitoramento mais abrangente para a próxima década. Ainda, a regulamentação da GD foi influenciada por mudanças no governo e cenário político nacional, levando a redução de mecanismos participativos e prejudicando o estabelecimento de práticas democráticas duradouras.

## CONCLUSÕES

Conclui-se que a GD prevista no PNE 2014 não foi implementada nos estados e municípios, permanecendo restrita a elementos formais, como a escolha de diretores escolares. Há necessidade de que o novo PNE reforce a democratização da gestão da educação, indo além das escolas e envolvendo toda a estrutura de ensino. O trabalho destaca a importância de monitoramento mais efetivo e mecanismos que garantam maior comprometimento dos entes federados com a GD, assegurando a ampliação da participação social.

A análise evidencia que a democratização da gestão educacional exige um esforço coordenado entre governo federal, estados e municípios, além de uma maior mobilização da sociedade civil e das comunidades escolares. Somente por meio da consolidação de



práticas participativas e da criação de políticas públicas eficazes será possível avançar na construção de um sistema educacional verdadeiramente democrático. Para tanto, intenta-se que o próximo PNE contemple mecanismos de fiscalização mais rígidos, além de dispositivos concretos para que os entes federados adotem legislações abrangentes de GD.

Por fim, destaca-se a necessidade de estudos futuros que aprofundem a relação entre GD e qualidade da educação, investigando como diferentes modelos de gestão impactam os resultados escolares e a equidade educacional no Brasil. Dessa forma, será possível construir políticas mais alinhadas às necessidades reais da educação pública e fortalecer os princípios democráticos na administração escolar.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1–14, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º/3º e 4º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**, n. Brasília, DF, p. 460, 2018/2020/2022.

FINATTI, R. R. **Eleições como forma de provimento da direção escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba**. [s.l.] Dissertação de Mestrado (Educação). Curitiba/PR: Universidade Federal do Paraná, 2016.

LIMA, L. C. **A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar: Um Estudo da Escola Secundária em Portuga (1974-1988)**. 2ª edição ed. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e psicologia; Centros de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

LIMA, L. C. A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 19, p. 217–256, 2009.

LIMA, L. C. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1067–1083, 2014.

LIMA, L. C. **Educação, democracia e participação**. Braga, Portugal: Disciplina da Pós-graduação - Área de especialização em Sociologia da educação e Políticas Educativas. Universidade do Minho, Instituto de Educação, Departamento de Ciências Sociais da



Educação (Notas de aula), 2020.

LIMA, L. C.; SÁ, V. Sobre o governo das escolas. *In*: LIMA, L. C.; SÁ, V. (Eds.). **O governo das escolas: democracia, controlo e performatividade**. [s.l.] Edições Húmus, 2017.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. [s.l.] Tese de doutorado (Educação). Campinas, SP: FE/Unicamp, 2000.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

SCALABRIN, I. S. “Mérito, desempenho” e “participação”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de Educação. [s.l.] 386 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2018.

SOUZA, Â. R. DE. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. [s.l.] Tese de doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2006.

SOUZA, Â. R. DE. **Gestão democrática da educação pública brasileira: um estudo à luz da teoria da democracia de Norberto Bobbio**. [s.l.] Tese (Professor Titular). Setor de Educação – UFPR, Curitiba, 2023.

SOUZA, Â. R. DE; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, v. 34, n.68, p. 65–87, 2018.

SOUZA, Â. R. DE; SCHENEIDER, G.; GOUVEIA, A. B. Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 22, n. 48, p. 115–136, 2011.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget, D.L., 1994.

