Artigo
DOI | 10.21680/1981-1802.2026v64n81ID45334
Revista Educação em Questão

Gestão democrática no Plano Nacional de Educação 2014-2024: conquistas e inoperâncias

Renata Riva Finatti
Ângelo Ricardo de Souza
Universidade Federal do Paraná (Brasil)

Resumo

Este trabalho visa apresentar achados de pesquisa sobre a gestão democrática da educação a partir da promulgação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). A regulamentação da gestão democrática da educação brasileira ganhou nova ênfase com o referido plano, e a resposta dada pelos diferentes entes federados a esse imperativo constituiu o escopo desta análise, de cunho documental, com fundamentação epistemológica de base crítica. Constatou-se um limite à adesão ao disciplinamento da gestão democrática e uma redução desta a instrumentos, como a consulta para a escolha de diretores escolares. Tais achados demonstram a necessidade de esforço, no novo plano nacional de educação recém-aprovado e no desenho das políticas educacionais, por meio da escolha de dirigentes municipais, estaduais e nacionais, para reconstruir e recolocar o espaço da democratização da gestão da educação brasileira em todo o território e ampliar, para além da escola e de instrumentos pontuais, a compreensão dessa democratização.

Palavras-chave: Gestão escolar. Plano Nacional de Educação. Democracia. Políticas educacionais.

Democratic Management in the National Education Plan 2014-2024: achievements and inoperativeness

Abstract

This paper presents research findings on the democratic management of education following the enactment of the National Education Plan, Law No. 13,005/2014. The plan brought democratic management regulation in

Brazilian education into greater prominence, and this documentary analysis, grounded in a critical epistemological framework, examined how different federative entities responded to this imperative. The findings revealed limited adherence to democratic management regulations and a reduction of this concept to instruments such as consultations for selecting school principals. These findings demonstrate the need for a concerted effort, within the newly approved national education plan and in the design of educational policies, through the selection of municipal, state, and national leaders, to reconstruct and reestablish the space for the democratization of educational management throughout the country, broadening its understanding beyond the school and beyond specific, isolated instruments.

Keywords: School administration. National Education Plan. Democracy. Educational policies.

La gestión democrática en el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024: logros e inoperancia

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo presentar los hallazgos de una investigación sobre la gestión democrática (GD) de la educación a partir de la promulgación del Plan Nacional de Educación (PNE), Ley n.º 13.005/2014. La regulación de la GD de la educación brasileña adquirió un nuevo énfasis con dicho plan, y la respuesta de las diferentes entidades federativas a este imperativo constituyó el objeto de este análisis documental con fundamentación epistemológica de base crítica. Se constató una adhesión limitada a la normativa relativa a la GD y una reducción de esta a instrumentos como la consulta para la selección de directores escolares. Tales hallazgos evidencian la necesidad de un esfuerzo, en el marco del nuevo PNE recientemente aprobado y del diseño de las políticas educativas, mediante la elección de dirigentes municipales, estaduales y nacionales, para reconstruir y reposicionar el espacio de la democratización de la gestión de la educación en todo el territorio nacional, ampliando su comprensión más allá de la escuela y de los instrumentos puntuales.

Palabras clave: Gestión escolar. Plan Nacional de Educación. Democracia. Políticas Educativas.

Introdução

Este trabalho buscou reunir esforços de pesquisa dos últimos anos voltados à gestão democrática (GD) da educação, com ênfase nos movimentos a partir do Plano Nacional da Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, que visaram provocar os entes federados a ampliar a regulamentação e a efetivação da gestão democrática em todo o país. De início, é importante destacar que é sabido, e pesquisas recentes têm evidenciado, que há uma distância entre o discurso e a ação, dá, obviamente, no âmbito da gestão democrática (Kussem; Souza, 2023). Aqui não há supervalorização das normas ou dos discursos democráticos, mas a consideração de que sua promulgação é essencial para tensionar as práticas, de modo que caminhem no sentido da democracia enquanto valor e método.

A Lei de 2014 somou-se às peças legais anteriores ao reafirmar a gestão democrática da educação, mas colocou os holofotes prioritariamente em outras questões. Enquanto a Constituição Federal declarou o princípio da gestão democrática para o ensino público (Brasil, 1988, Art. 206) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação reafirmou-o enunciando elementos para sua efetivação – "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" e "[...] participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes [...]" (Brasil, 1996, Art. 14) –, o Plano Nacional de Educação faz menções ao dispositivo em pelo menos três momentos – nas diretrizes do plano (Art. 2º), no artigo 9º e na Meta 19. Ainda sem menção direta, porém, considerando a compreensão de gestão democrática concernente aos instrumentos de participação da comunidade, o artigo 6º da lei também estabelece a necessidade de duas conferências nacionais de educação, articuladas ao Fórum Nacional de Educação, a ocorrerem durante a vigência do Plano.

No artigo 2º, podemos compreender uma possível ampliação do entendimento sobre a gestão democrática que, diferentemente dos dispositivos anteriores, vem sendo declarada como da educação pública (anteriormente, na CF/1988 e na LDB/1996, "ensino público"), o que aponta para uma potencial ampliação do seu alcance.

Após afirmar, portanto, a "[...] promoção do princípio da gestão democrática da educação pública [...]" (Brasil, 2014, Art. 2º), o PNE apresenta, no artigo 9º da lei, o seguinte texto:

> Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (Brasil, 2014).

Assim, o Plano lançou luz sobre a necessidade de os entes federados regulamentarem a gestão democrática da educação, e tal enunciado é visto como uma possibilidade de articulação local para dar atenção e abrigo ao princípio, mediante a discussão de mecanismos de gestão democrática. Por isso, este texto tem como parte dos seus objetivos debruçar-se sobre a análise do artigo 9º da lei do PNE, no que se refere à formulação de legislação, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que disciplinasse a gestão democrática da educação pública, em especial até 2016, prazo estabelecido pela Lei.

Ainda que o PNE 2014 tenha expirado, tendo sido substituído pelo novo plano aprovado pela Lei 15.388/2026, a análise que desenvolvemos a seguir busca mostrar o alcance e, portanto, a eficácia da lei, verificando até que ponto o escopo do dispositivo legal foi alcançado, mas partindo da mesma base conceitual e com estratégias próximas às do plano que aqui analisamos.

A meta 19, diferentemente do elemento indutor de políticas de democratização da gestão, vinculadas às discussões locais para sua normatização, disposto no citado artigo 9º, apresenta uma caracterização singular, fixando o mesmo prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática da educação. Ao tratar da gestão democrática da educação, abre a possibilidade de interpretação de que não se restringe à educação pública, mas, ao mesmo tempo, a vincula a critérios de "mérito e desempenho" e à consulta à comunidade escolar – esta última devendo ocorrer nas redes públicas. Assim, o princípio que poderia, na letra da lei, induzir práticas democratizantes do sistema restringe-se, no texto da meta, a critérios voltados apenas à escola. Mais adiante detalharemos a Meta 19 e suas estratégias.

Não obstante os elementos aqui apresentados a partir de uma rápida análise dos dispositivos contidos na Lei 13.005 de 2014, a emergência do movimento golpista que depôs Dilma Rousseff da presidência, em 2016, fez com que o contexto de implementação dos dispositivos do Plano fosse completamente modificado. Consequentemente, o evidente desinteresse na implementação do modelo de participação da comunidade nas discussões e na tomada de decisão sobre a educação, neste caso, levou ao que podemos chamar de abandono desses mecanismos. Somente em 2023, no início do terceiro mandato de Lula, é que se retomam tais discussões e se recompõe o Fórum Nacional de Educação, por exemplo, com o objetivo de qualificar o debate de forma mais democrática. Assim, diante de um ano eleitoral (2026) em que se desenha uma nova conjuntura, faz-se importante recolocar as disputas e demandas da área, articulando condições para a qualificação do debate e para a efetivação na construção de propostas.

O escopo deste artigo recai sobre a análise da eficácia do PNE na regulamentação da gestão democrática pelos estados e municípios brasileiros, buscando-se mostrar em que medida e como tal resposta ao disposto no PNE avança na democratização da gestão educacional no país. Tem-se como matriz analítica, aqui, que o princípio democrático é

> […] aquele que está tanto nas pessoas como no que as une; ao mesmo tempo, é aquele cujo pressuposto é uma sociedade que se modifica, sempre, na perspectiva de redução de suas desigualdades internas. A democracia, portanto, vai além de um método de governo, pois é, aqui, também princípio (Finatti, 2021, p.46).

Ainda, que

> A implantação da gestão democrática na educação é crucial para a constituição de uma educação democrática, em consonância com uma sociedade mais igualitária em que todos tenham possibilidade de voz, além de voto. Dada a sua natureza e importância não tem como se impor, de repente, por decreto" (Finatti, 2021, p.159-160).

Assim, para analisar a eficácia do PNE no que tange à regulamentação da gestão democrática pelos estados e municípios brasileiros, à luz da matriz analítica supracitada, além desta introdução, o texto está organizado

de modo a levantar os elementos da gestão democrática no Plano Nacional de Educação e, na sequência, discorrer sobre as induções deste nas políticas de democratização da gestão educacional em nível local. Para tal, trazemos duas seções voltadas às análises de normativas no âmbito dos estados e do Distrito Federal e no âmbito dos municípios.

A Gestão Democrática no Plano Nacional de Educação

Para além do texto da Lei, o Plano organiza-se como anexo à Lei Federal nº 13.005, de 2014, e é composto por 20 metas e suas respectivas estratégias (254).

A gestão democrática aparece no PNE, como citado, em especial em três elementos: nos princípios; no artigo que determina aos entes federados a elaboração de lei própria sobre a gestão democrática; e na meta do plano destinada à gestão democrática. Mas, ainda antes, a questão aparece na sétima meta, como estratégia contributiva para o desenvolvimento da qualidade educacional. Ao citar a autoavaliação das escolas na estratégia 7.4, por exemplo, a meta, que trata da qualidade da educação básica, menciona o "aprimoramento da gestão democrática". Souza (2025), neste sentido, escreveu:

> [...] o legislador entendeu que a autoavaliação, foco da estratégia, é um recurso para o incremento da GD. Isso porque a autoavaliação é mais que um conjunto de ações, trata-se de uma política (escolar) que contém objetivos, recursos e procedimentos elaborados e executados coletivamente. A escuta, o diálogo, a publicização de informações, a transparência de procedimentos são elementos muito importantes na autoavaliação, logo o legislador corretamente enxerga um potencial democratizador da escola à proporção que a autoavaliação também se efetive (Souza, 2025, p. 89).

Ou seja, ao vincular a autoavaliação da educação básica à gestão democrática, o Plano Nacional da Educação parece indicar uma compreensão de gestão democrática no sentido da participação de diferentes sujeitos na elaboração de planejamentos, na melhoria da qualidade e na formação de professores(as), como também indica o texto da referida estratégia.

A mesma meta (7) trata ainda, em outra estratégia, a 7.16, da transferência de recursos financeiros às escolas, os quais precisariam ser geridos com transparência e de forma democrática, a partir da "participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos" (Brasil, 2014, Meta 7, Estratégia 7.16). A despeito de ser uma necessidade o tratamento de recursos de forma democrática e transparente, por meio da participação da comunidade escolar nas discussões e definições acerca de sua aplicação, e, assim, de poderem estar relacionados a uma condição de qualidade da escola básica (Souza; Scheneider; Gouveia, 2011), Souza (2025) sinaliza que este seria um elemento a compor a estratégia própria da gestão democrática, ao invés de estar presente, talvez apenas como um reforço, à meta que trata da qualidade da educação básica atrelada ao atingimento de médias no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Finalmente, como dito ao introduzir este texto, a meta 19 do Plano é específica para a gestão democrática, não obstante pareça 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, portanto até 2016, para a efetivação da gestão democrática. Não obstante, o primeiro trata da necessidade de legislação própria em cada ente federado para disciplinar a matéria, e o segundo trata das "condições" para sua materialização. Como afirmado, a meta parece indicar a gestão democrática da educação (e não da escola ou do ensino), sem se limitar à esfera pública, o que se assemelha a uma ampliação do conceito. No entanto, como também mencionado, a segunda parte do texto volta-se para a descrição de um elemento que diz respeito exclusivamente à escola, nomeadamente, os critérios mistos para a escolha de dirigentes escolares. Sabe-se que, para o provimento de dirigentes escolares, os entes federados adotam diferentes critérios, dentre os quais a "eleição", a livre nomeação (ainda em grande parte dos municípios brasileiros) e os concursos públicos, ou, no caso da indução do PNE, modelos que combinam mais de uma dessas características, chamados de "mistos". Essa matéria vem sendo discutida desde Mendonça (2000), bem como por outros autores (Finatti, 2021; Scalabrin, 2018; Souza, 2006).

Há, no entanto, fator novo a se somar aos referidos estudos sobre as formas de escolha dos diretores das escolas públicas, pois, como sinalizado por Souza (2025), a nova regulamentação do Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), feita por meio da Lei nº 14.113/2020, define procedimentos básicos a serem seguidos pelos entes federados na escola dos dirigentes escolares, sob pena de não poderem receber recursos complementares do fundo. Dentre as condicionalidades para a complementação do fundo aos entes federados, a norma prevê o "provimento do cargo ou função de gestor escolar, de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, ou por escolha realizada com a participação da comunidade escolar, dentre candidatos previamente aprovados em avaliação de mérito e desempenho". (Brasil, 2020b, art. 14, inciso I, do § 1º). A indução da nova normativa também está alinhada ao que o PNE já apresentava.

Por último, o texto da Meta apresenta a ideia de complementação de recursos da União, bem como de apoio técnico para o cumprimento da gestão democrática, o que também constitui condicionalidade para a complementação de fundos aos entes federados, imposta pela nova legislação do Fundeb, exposta acima. Tal pode, inclusive, conferir às escolas privadas a prerrogativa de solicitar apoio e recursos. Este é o grande questionamento que se faz à ideia de democratização do Plano, a despeito de indicar a elaboração de uma normativa própria para os sistemas/entes federados, a fim de disciplinar a gestão democrática. Ainda, acorda nacionalmente que o provimento da função de direção das escolas diz respeito ao projeto de democratização da gestão da educação, ainda que a ele somem os tais critérios de mérito e desempenho, cuja tradução local precisará ser ampliada (e mais bem analisada em estudos futuros, a fim de se compreender a que democracia responderá).

PNE 2014-2024 e a indução de políticas de gestão democrática

Em pesquisa anterior, de onde esta análise deriva, desenvolvida em âmbito nacional e buscando alcançar um quadro de respostas que identificassem um bom panorama do país sobre a regulamentação da gestão democrática pelos municípios e estados brasileiros, a partir de questionários enviados a Conselhos e Secretarias Municipais da Educação, bem como da busca direta por normativas específicas para a gestão democrática no

âmbito dos entes federados brasileiros, Finatti (2021) obteve um quadro cuja síntese analítica trazemos aqui. Os resultados sustentam a ideia de que o planejamento para a próxima década precisará ser mais assertivo para que, de fato, se torne um indutor de políticas na agenda da democratização da gestão educacional. Além do planejamento, a configuração de governos e a mobilização da sociedade civil serão necessárias para sua materialização.

A pesquisa utilizou diferentes fontes que se somaram: busca direta na legislação de estados e capitais, busca de normativas sobre gestão democrática em âmbito nacional e um survey nacional que obteve 595 respostas válidas relativas aos entes federados (municípios, estados e DF), das quais 98,65% eram informações sobre a esfera municipal. Este número de respostas representou 10,56% do total de municípios brasileiros, distribuídos por todo o território nacional, em municípios de tamanhos populacionais bastante diversos e com representatividade, em termos de matrículas na educação básica, variando de 2,17% do total do Estado a 72,9%. O detalhamento da metodologia utilizada pode ser analisado na seção específica do trabalho de Finatti (2021), do qual este decorre, mas fica evidente aqui que esta amostra foi constituída a partir das respostas do survey nacional, enviado por meio de entidades representativas de secretarias e conselhos municipais e estaduais de educação, somadas à busca direta para composição com todas as capitais e todos os estados, obtendo, assim, a representatividade supracitada.

Deste universo de respondentes à pesquisa nacional, tem-se um primeiro achado: apenas 58% disseram possuir, até o recolhimento dos dados (segundo semestre de 2020), legislação local que tratasse da gestão da educação. O Plano Nacional de Educação estabelecia que tal normativa fosse promulgada no prazo de dois anos, ou seja, até 2016. Ainda, vale destacar que 3,5% destes respondentes afirmaram, inclusive, não ter sancionado norma para o plano local (municipal) de educação. Percebeu-se, ainda, em levantamento sobre a existência de sistema próprio de ensino, que há uma tendência um pouco maior, quando há sistema próprio de ensino, de haver normativa local que discipline a gestão da educação. Não obstante, na análise da referida normativa, nem sempre ela tratava, de forma abrangente, da gestão democrática da educação (apenas 5,7% foram assim enquadradas), mas sim de um ou mais dispositivos de gestão ou, ainda, de outro elemento correlato (Finatti, 2021).

A indução do PNE nos Estados brasileiros e no Distrito Federal

Como afirmado, o PNE trouxe à gestão democrática da educação um forte alinhamento à ideia de escolha de diretores e diretoras escolares, quase tornando-a sinônimo de gestão democrática, especialmente na Meta 19. Tomadas as normativas de gestão democrática apenas dos estados brasileiros, vê-se um cenário que indicaria um movimento anterior ao Plano Nacional de Educação no sentido da democratização dos processos de escolha de diretores e diretoras escolares. O cenário apresentado por Finatti (2021, p. 308) indica que apenas dois estados têm indicação para o provimento da função: um realiza concurso público e os demais adotam processos eletivos ou de seleção. Não obstante, chama a atenção:

> Normalizou-se, desde a promulgação da Constituição, que a democracia pudesse ser sinônimo de escolha de dirigentes – perceptível inclusive nas ementas de muitas normas: 'regulamenta a gestão democrática da educação por meio da escolha de dirigentes', ou algo muito semelhante –, quando esta é apenas uma condição que, isolada, pode caracterizar uma democracia mínima ou elitista [...] (Finatti, 2021, p. 309).

As normas estaduais ditas de "gestão democrática" tendem a se restringir a um dos instrumentos vinculados à democratização. Na construção do texto e dos critérios e atribuições das direções escolares e das escolas que farão as escolhas via processo "eletivo", e não estarão submetidas à livre nomeação, portanto, as características das normas encontradas chamam atenção: critérios de porte de escolas, ausência de mecanismos que garantam certa rotatividade, forte ingerência das secretarias de educação na conduta dos(as) profissionais escolhidos pelas comunidades e, em contraposição, responsabilização da gestão por "maus resultados", dentre outros (Finatti, 2021). Os destaques observados nestas normativas estaduais, postas mesmo antes da promulgação do PNE, induzem a entender que respondem a uma "demanda" por democracia, porém com fortes limitações quanto à substantividade dessa expressão, não como um projeto de democratização da Educação.

Vale destacar as discrepâncias entre os textos das normas e o que as pessoas – representantes de secretarias e conselhos de educação – afirmam estar em vigor nos Estados, como aponta a pesquisa (Finatti, 2021, pp. 314-316; Souza; Pires, 2018). A despeito de haver normas vigentes que tratam dos processos de escolha de diretores de forma mais democrática ou que regulam outros instrumentos da gestão das escolas, nem sempre são citadas ou consideradas pelos trabalhadores da educação destas localidades. Tais elementos também nos permitem desconfiar de que as normativas possam não ser efetivas, materialmente. Contudo, isso demandaria estudos práticos para refutar ou confirmar essa ideia.

As análises realizadas demonstram baixa adesão dos Estados às demandas do Plano Nacional de Educação, restringindo-se, quando as postos, às questões de mérito e desempenho da meta 19 e da estratégia 19.1, em detrimento da promulgação de uma lei mais abrangente sobre a democratização da educação no âmbito do sistema. Isto se dá pela data de publicação das peças, em sua maioria anteriores a 2014 (os estados do AC, MA, MS, MG, PE, PR, RJ, RN, SC e TO possuem alterações nos critérios de seleção de diretores posteriores a 2014, e o PA, em 2014). Mas, no tocante às leis das redes estaduais que se dizem de gestão democrática do ensino/da educação, suas ementas se mostraram mais abrangentes, não apenas restritas ao instrumento de seleção de diretores(as) escolares, e foram promulgadas até 2021, mas apenas em onze unidades da federação. Destas, apenas três — Acre, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte — têm data de publicação posterior ao Plano Nacional de Educação vigente.

A seguir, uma análise dos textos legais estaduais que podem ser considerados mais abrangentes, pois vão, em certa medida, além do processo de seleção de diretores das redes estaduais de ensino.

Quadro 1 – Tipologias para leis de gestão democrática estaduais a partir da abrangência da norma

Tipologias		UF	Democracia
A – Leis que citam instrumentos no âmbito do sistema e da escola	A1 – Citados Conselho, Fórum, Conferência ou outros colegiados locais	DF	Democracia de maior intensidade*[1]
	A2 – Apenas colegiados com característica local*	RN RO	
	A3 - Colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas + Outros	AP GO	
	A4 – Apenas colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas	AC AL	
B – Leis que citam apenas instrumentos no âmbito das escolas	ES, MT, RJ, RS		Democracia de menor intensidade*[1]

Fonte: Finatti, 2021, p. 326.
Notas:
*Colegiados não citados em normas nacionais, como Comitê de Avaliação de Políticas Públicas do Amapá e Comissão Estadual Central de Gestão democrática do RN.
*[1]Consideradas as possibilidades de participação na gestão local da educação disciplinadas pelas Leis de Gestão Democráticas analisadas, não pela democracia operada e desconsiderando a existência de normas complementares para instrumentos específicos de gestão democrática.

A despeito de terem suas ementas voltadas a um processo de gestão democrática e não restritas à regulamentação de um instrumento, o quadro explicita que a maioria das normas criadas trata de gestão democrática no âmbito das escolas/unidades educacionais vinculadas ao Sistema Estadual em tela, e não da democratização deste próprio sistema; isto é, são legislações que se debruçam predominantemente sobre a gestão escolar e menos sobre a gestão educacional. Tal elemento, mais uma vez, indicaria uma baixa adesão – ou uma alienação – ao imputado pelo PNE, em especial ao artigo 9º da referida norma, que tratava da gestão democrática da educação, e não do ensino, o que poderia indicar um processo que envolvesse os sistemas. Portanto, parece ser necessária uma explicitação mais ampla, em uma nova edição do plano decenal, da necessidade de que os entes federados busquem ampliar a abrangência do princípio democrático da gestão,

alcançando também a organização e a condução do sistema de ensino como um todo, e não se restringindo apenas à gestão das escolas.

A leitura dos dados coletados a partir das legislações estaduais permite o desenho de uma tipologia da "intensidade democrática" dos textos, com base na teoria da democracia e no tratamento dado às dimensões de participação, de colegiados e de processos eleitorais nas normas estaduais. As tipologias foram criadas e amplamente discutidas em Finatti (2021), a partir do quadro conceitual daquele trabalho, que inclui autores como Lima (1998, 2014, 2017, 2020), Lima e Sá (2017) e Touraine (1994). A imagem a seguir traz, para as mesmas normativas supracitadas, este panorama:

Imagem 1 – Graus de intensidade democrática a partir da forma como são normatizadas as dimensões de participação, colegiados e processos eletivos nas leis de gestão democrática estaduais

Dimensão	Maior intensidade de participação ⟷			Menor intensidade de participação
PARTICIPAÇÃO	Formas de participação direta*		Formas representativas +	Apenas eleitoral
	AP, DF, RO, RS	RN, MT. ES	GO AC	AL RJ
COLEGIADOS	+ autônomos na LGD	Direção presidente		Não cita
	AP, DF, GO, RN	RS, MT, ES RO	AC,	AL RJ
DIREÇÃO	Todos preveem formas de consulta à comunidade			

Fonte: Finatti, 2021, p. 327.

Notas:

*Assembleias escolares com ampla possibilidade de participação e como órgãos máximos de gestão; A posição espacial é intencional, haja vista maior ênfase ou forma de vinculação de instrumentos às dimensões em cada uma das normas analisadas.

O quadro merece algumas observações. As dimensões citadas são apresentadas por diferentes autores do campo da gestão escolar, dentre os quais Lima (2014), Mendonça (2000), Paro (2007), Souza (2006). Ademais, a defesa da democratização dos processos de gestão da educação é

uma pauta, pode-se afirmar, quase "universal", no sentido de que atende às demandas do "senso comum", abarcando tanto aqueles que buscam a horizontalização dos processos e o reconhecimento do diálogo como prática quanto aqueles que, em meio ao "discurso democrático", praticam uma prática autoritária, discriminatória e meritocrática. Garantir a participação, por exemplo, pode ir desde a "possibilidade" do "voto", sem informação, mecânico, quanto, numa oposição a isso, garantir possibilidades de explicitação de conflitos e de consensos, diálogos, construção coletiva de possibilidades etc. Uma democracia mínima, com participação formal, ou com vistas à qualificação da participação, em crescente expansão, inclusive (Finatti, 2021; Lima, 2014). A partir destes pressupostos, portanto, a análise da normativa destacou a possibilidade de garantia legal de instrumentos e de participação das comunidades, com vistas a processos mais democráticos, como na Lei do Distrito Federal.

O movimento de democratização nos municípios brasileiros induzido pelo PNE

O acompanhamento/monitoramento do PNE, previsto em lei e apresentado pelo INEP, no que tange à GD, não se baseou em indicadores consolidados, o que evidencia uma fragilidade importante no acompanhamento da meta. Os cadernos do INEP traziam como indicadores a participação da comunidade escolar na seleção de diretores, os colegiados intraescolares de escolas públicas, os colegiados extraescolares (com ao menos um elemento externo à escola) e a formação de conselheiros dos colegiados da educação (Brasil, 2020a). Como exemplo da não linearidade dos indicadores apresentados, o 2º ciclo do monitoramento (Brasil, 2018) apresenta apenas dois indicadores da meta, ambos voltados à seleção por mérito e desempenho de gestores escolares: um nas escolas estaduais e outro nas municipais.

Neste elemento, portanto, passível de comparação quanto à forma de seleção por "eleição" de diretores, há um aumento sensível no número de sistemas que aderem à meta, do segundo para o terceiro relatório. O quarto relatório (Brasil, 2022) mantém os indicadores do terceiro e, diferentemente

da tendência observada do 2º para o 3º, apresenta queda no percentual de diretores(as) selecionados(as) por meio de critérios de mérito e desempenho e de consulta à comunidade escolar. A queda ocorre não apenas no indicador das redes municipais, mas também no das redes estaduais.

O aumento do 2º para o 3º relatório, ou seja, com dados até 2018, poderia indicar adesão à meta 19 e à estratégia 19.1. Não obstante, logo na sequência uma queda nesta adesão, retomando patamares anteriores de "eleições" para diretores escolares, pode levantar a hipótese de que, consolidadas as eleições do ex-presidente Jair Bolsonaro, sem um projeto para a educação brasileira e claramente contrário às políticas que lhe antecederem, além de um forte discurso autoritário e antidemocrático, as redes cujo processo de escolha de dirigentes escolares com mais (ou alguma) democracia não estava consolidado aproveitaram para tirarem-no da cena.

O quarto relatório apresenta dados discriminados por estado que podem ir ao encontro da hipótese levantada: estados como Minas Gerais e Rio de Janeiro, cujos governos estavam aliados ao governo do então presidente, tiveram as maiores quedas nos percentuais de diretores selecionados segundo critérios de mérito e desempenho e de consulta à comunidade escolar (Brasil, 2022, p. 398). A despeito disso, os colegiados intraescolares em âmbito municipal têm apresentado um aumento percentual significativo em relação aos relatórios anteriores. A queda, neste caso, ocorre pontualmente no estado de São Paulo.

A análise das redes municipais, no que diz respeito às normas de gestão democrática, pode ser considerada uma amostra com base na pesquisa citada (Finatti, 2021). Apesar de não representar o universo de sistemas municipais existentes, é uma amostra que busca entender como vem se delineando a gestão democrática neste âmbito. Foram 30 normas selecionadas como "de gestão democrática", (Finatti, 2021, p. 331).

As normas analisadas tratam, de forma geral, de instrumentos de gestão democrática da escola. Afirmam a "autonomia" das unidades escolares (à exceção de duas, do conjunto de 33), mas restringem-se a procedimentos de escolha e de nomeação de direções e de representantes de conselhos intraescolares. Os achados da pesquisa não demonstraram linearidade entre as normativas municipais e as do estado correspondente. Por exemplo, a normativa de Pilar (AL) foi analisada como tendo princípios de uma gestão

democrática mais intensa, destacando as possibilidades de participação da comunidade escolar em instâncias decisórias. Tal elemento não se encontra na normativa do Estado de Alagoas, na qual a participação se restringe aos processos eleitorais. No Acre, Rio Branco e Mâncio Lima também incluem, em suas normativas, dispositivos que podem possibilitar uma participação mais qualificada do que a descrita na norma estadual. Estes exemplos, no entanto, são contrários àquele de Rondônia, cuja lei estadual apresenta mecanismos de participação na tomada de decisão mais amplos do que os do município de Porto Velho (Finatti, 2021).

Um maior número de redes municipais, como demonstram as várias pesquisas acerca da temática e os dados do Censo apresentados nos relatórios do INEP (Brasil, 2022), segue modelos herdados do estado patrimonial brasileiro, com escolas bastante tuteladas, especialmente por meio da indicação de equipes diretivas pelos executivos (Finatti, 2021). Ao serem nomeadas, muitas vezes, a permanência na função diretiva está sujeita à manutenção de uma boa relação com quem as nomeou e, em especial, à observância das demandas de "ele" (chefe do executivo).

Nomeadamente, junto às equipes diretivas com livre nomeação do executivo, há a exigência de processos de controle também por parte deste executivo, a fim de atender às políticas locais. Este processo, temos visto, no entanto, não se restringe a essa forma de provimento do cargo, mas também à criação de dispositivos legais relativos às funções da direção, que permitam a saída mesmo de equipes "eleitas" em caso de não cumprimento de metas emitidas unilateralmente pelas secretariais (tal aspecto merece análise específica, que não caberá aqui). Ainda que aqueles sistemas possuam normas que tratam da gestão democrática, é comum a ausência de menções aos colegiados, por exemplo, que poderiam atuar como reguladores da ação centralizada na direção escolar.

Da mesma forma como feito para as normativas estaduais encontradas com ementas que tratavam especificamente da gestão democrática, Finatti (2021) inclui as normativas dos sistemas municipais nas tipologias construídas, as quais apresentamos no quadro 2:

Quadro 2– Tipologias para leis de gestão democrática municipais a partir da abrangência da norma

Tipologias		UF	Município	Democracia
A – Leis que citam instrumentos no âmbito do sistema e da escola	A1 – Citados Conselho, Fórum, Conferência ou outros colegiados locais	CE	Fortaleza	Democracia de maior intensidade*[1]
		MT	Campos de Júlio e Lucas do Rio Verde	
		PR	Pranchita	
		RJ	Carmo	
		RO	Primavera de Rondônia	
		RS	Entre Ijuiz, Fazenda Vila Nova e Miraguaí	
	A2 – Apenas colegiados com característica local*	MT	Rondonópolis	
	A3 - Colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas + Outros	-	-	
	A4 – Apenas colegiados vinculados ao processo de provimento da direção das escolas	AC	Mâncio Lima, Rio Branco	
		AL	Pilar	
		MT	Cuiabá	
		RN	Natal	
		SE	Aracaju	
B – Leis que citam apenas instrumentos no âmbito das escolas		ES	Jaguaré	Democracia de menor intensidade*[1]
		MT	Itanhangá, Juína	
		RJ	Cachoeiras do Macacu	
		RO	Porto Velho	
		RS	Arroio do Meio, Boa Vista do Buricá, Frederico Westphalen, Garibaldi, Nova Bréscia, Nova Candelária, Restinga Sêca, Roque Gonzales, Santo Cristo, Taquaruçu do Sul e Tuparendi	
		SP	Braúna	
		TO	Araguaína	

Fonte: Finatti, 2021, p. 348.

Notas: * Colegiados de nível local não citados em normas nacionais; Ex. Rondonópolis - cita uma Comissão de Gestão democrática.

*[1]Consideradas as possibilidades de participação na gestão local da educação disciplinadas pelas Leis de Gestão Democrática analisadas, não pela democracia operada e desconsiderando a existência de normas complementares para instrumentos específicos de gestão democrática.

Vale destacar, a partir do quadro,

> [...] a divergência de municípios do Mato Grosso, Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul em relação à Lei de Gestão Democrática do Estado, uma vez que há municípios que consideram instrumentos colegiados em termos de sistema na Lei, não restringindo-a a citar instrumentos de gestão democrática para as escolas (Finatti, 2021, p. 349).

Diferentemente da situação acima exposta, quanto às leis de gestão democrática dos estados de Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, e às respectivas normas de gestão democrática dos municípios pertencentes a essas unidades da federação, em Alagoas e no Acre, as normas municipais acompanham as dos estados, com colegiados de sistema apenas para o acompanhamento de consultas para o provimento de diretores e diretoras escolares.

A síntese relativa às dimensões de participação, colegiados e direções, na forma como aparecem nas normas analisadas, segue na imagem 2.

Imagem 2 – Graus de intensidade democrática a partir da forma como são normatizadas as dimensões democráticas de participação, colegialidade e processos eletivos nas leis de gestão democrática municipais

Dimensão	Maior intensidade de participação				Menor intensidade de participação
PARTICIPAÇÃO	Alguma forma de participação direta*		Formas + representativas e menor possibilidade de participação		Apenas eleitoral
	Pilar Rio Branco, Jaguaré, Itanhangá, Juína, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis, Pranchita, Carmo, Primavera de Rondônia, Arroio do Meio, Boa Vista do Buricá, Entre-Ijuiz, Fazenda Vilanova, Frederico Westphalen, Garibaldi, Miraguaí, Nova Brescia, Nova Candelária, Restinga Sêca, Santo Cristo, Taquaruçu do Sul, Araguaína, Cuiabá, Fortaleza, Natal		Mâncio Lima Campos de Júlio Cachoeiras do Macacu, Roque Gonzales, Tuparendi, Braúna Aracaju		Porto Velho
COLEGIADOS	+autônomos na LGD	Direção não pode ser presidente	Direção pode ser presidente	Direção é presidente	Não cita
	Rio Branco Mâncio Lima	Pilar, Campos de Júlio, Lucas do Rio Verde Itanhangá, Juína Arroio do Meio, Taquaruçu do Sul Cuiabá e Fortaleza	Jaguaré, Boa Vista do Buricá, Entre-Ijuiz, Fazenda Vilanova, Frederico Westphalen, Garibaldi, Nova Brescia, Restinga Sêca, Santo Cristo, Tuparendi, Araguaína, Natal	Pranchita	Porto Velho, Rondonópolis, Cachoeiras do Macacu, Carmo, Primavera de Rondônia, Miraguaí, Roque Gonzales, Braúna e Aracaju
DIREÇÃO	Eleição / Consulta à comunidade	Formação + Eleição	Seleção + Eleição	Indicação + Aclamação	Indicação
	Pilar, Jaguaré, Campos de Júlio, Porto Velho, Arroio do Meio, Entre-Ijuiz, Restinga Sêca e Braúna, Aracaju, Rondonópolis*1	Lucas do Rio Verde, Carmo, Primavera de Rondônia, Garibaldi	Mâncio Lima, Natal, Rio Branco, Itanhangá, Juína, Cachoeiras do Macacu, Araguaína, Tuparendi*1 Cuiabá	Fazenda Vilanova Fortaleza	Rondonópolis*1, Tuparendi*1, Pranchita, Boa Vista do Buricá, Frederico Westphalen, Miraguaí, Nova Brescia, Nova Candelária, Roque Gonzales, Santo Cristo, Taquaruçu do Sul

Fonte: Finatti, (2021, p. 350).

Notas:

*Regulamentação das Assembleias escolares, com possibilidade de ampla participação da comunidade escolar.

*1 Indica formas distintas a depender do tamanho da unidade educacional.

Como destaque, a normativa de Pilar regulamenta formas de participação direta das comunidades escolares em assembleias, tendo-as como instância máxima de gestão de unidades de pequeno porte, enquanto a norma do estado – Alagoas – restringe as formas de participação aos processos eletivos, sem, tampouco, regulamentar, no âmbito da Lei de Gestão democrática do sistema, os colegiados.

Conclusões

A amostra de casos municipais e estaduais analisada aqui a partir das determinações do Plano Nacional de Educação de 2014 quanto à regulamentação da Gestão Democrática da Educação Pública alerta para o fato de que há, ainda, em território nacional, um grande caminho a ser percorrido para a efetivação da GD, em especial no que diz respeito à promulgação de normas no âmbito dos sistemas de educação que superem o alcance dominante atualmente (circunscrito à gestão da escola), mas coloquem em pauta a articulação de mecanismos e valores democráticos em âmbito mais abrangente. Este se torna um grande desafio diante do novo Plano Nacional de Educação aprovado.

Destaca-se que, na amostra, apenas três unidades da federação (Acre, Mato Grosso e Rondônia) possuíam regulamentação sobre a matéria tanto na capital quanto nos demais municípios e na rede estadual, ou seja, localidades em que se pode, talvez, afirmar uma maior adesão ao Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Finatti, 2021, p. 352). Não obstante, vale citar que, no formulário de pesquisa respondido por um representante do estado de Mato Grosso, foi informado que não havia norma que disciplinasse a gestão democrática, embora tal norma tenha sido encontrada. O ocorrido pode ter ocorrido por desconhecimento ou erro da pessoa que preencheu a pesquisa, ou porque, apesar de vigente, a norma pode não estar presente e efetiva nas políticas locais. Mais um elemento que só pode ser afirmado debruçando-se sobre a democracia vivenciada, por meio de pesquisas qualitativas que focalizem e centralizem, em estudos de caso aprofundados e verticalizados, as razões e os movimentos da política (de gestão democrática) na realidade educacional nacional.

De toda sorte, pelo que encontramos na análise das peças legais estaduais, do DF e dos municípios, fica evidente que: a) um número expressivo de entes federados não regulamentaram a gestão democrática após o PNE (e um número menor ainda possuíam regramento sobre a matéria antes do PNE); b) dentre aqueles que a regulamentaram, um conjunto expressivo se debruçaram sobre alguns aspectos referentes à gestão democrática, em particular aos processos de escolha de diretores escolares, não dando um

tratamento mais amplo à matéria; c) o tratamento predominante à gestão democrática quando dado pelos entes federados, a circunscreve à gestão da escola, não incluindo a gestão do sistema de ensino como um algo também a ser democratizado.

Assim, parece-nos que o Plano Nacional de Educação conseguiu apontar aspectos promissores sobre a gestão democrática da educação pública, mas não estabeleceu formas mais precisas de acompanhamento e de controle social, nem estruturas de cobrança aos entes federados, para garantir que os desdobramentos legais por ele demandados fossem efetivamente implementados. Portanto, a gestão democrática terá de esperar (e construir) um novo capítulo no plano nacional para a próxima década, na direção da ampliação do seu escopo, alcance e efetividade junto aos estados, ao DF, aos municípios e às escolas.

Notas

1. "induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas [...], por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada de profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática" (BRASIL, 2014, Meta 7, Estratégia 7.4).
2. O processo de consulta às comunidades escolares para a escolha de diretores(as) é citado como um dos instrumentos da gestão democrática, mas não o único. Na prática, trata-se de um processo eletivo; porém, uma vez que há chancela do chefe do Executivo, por se tratar de cargo de confiança, não pode ser assim chamado, havendo, inclusive, acórdão do STF neste sentido (Finatti, 2016).
3. Foram tomadas as matrículas por município, com os dados apresentados na pesquisa, em relação ao total de matrículas municipais por unidade da federação (XXX, 2021, pp. 234–245).
4. Demais normativas analisadas: Lei n.° 6.152/2000 (AL); Lei n° 1.503, de 9/7/2010 (AP); Lei n° 4.751, de 7/2/2012 (DF); Lei n° 5.471, de 22/09/1997 (ES); Resolução do CEE/CP n° 004/2009 (GO); Lei n° 7.040/1998 (MT); Lei n° 3.018/2013 (RO); Lei n° 10.576/1995 (RS).

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 out, 1988.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 15 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 abr. 2026.

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**. Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Seção 1, 23 dez. 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 2° Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 3° Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2020a.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 de dezembro de 2020. 2020b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 4° Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2022.

FINATTI, Renata Riva. **Eleições como forma de provimento da direção escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

FINATTI, Renata Riva. **Do discurso ao compromisso legal**: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024. 2021. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

KUSSEM, Juliana; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Gestão da escola pública: A distância entre o discurso e a ação. **Revista Educação Questão**, Natal, v. 61, n. 67, p. 1-23, jan./mar. 2023. DOI: https://doi.org/10.21680/1981-1802.2023v61n67id32061

LIMA, Licínio. Carlos Viana Silva. **A escola como organização e a participação na organização escolar**: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988) – Instituto de Educação e Psicologia, Centros de Estudos em Educação e Psicologia. Universidade do Minho, Portugal, 1998.

LIMA, Licínio Carlos Viana Silva. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/es0101-73302014142170.

LIMA, Carlos Viana Silva. A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. Sociologia: **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 19, 2017.

LIMA, Licínio. Carlos Viana Silva. **Educação**, **democracia e participação**. 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, 2020. (Notas de aula).

LIMA, Licínio Carlos Viana Silva; Sá, Virgínio (org.). **O governo das escolas**: democracia, controlo e performatividade. Edições Húmus, 2017.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. (2000). 2000, 323p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2000.

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

SCALABRIN, Ionara Soveral. "**Mérito**, **desempenho**" **e** "**participação**": adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de Educação. 2018, 386 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil** (**2006**). Tese. (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Norberto Bobbio e a gestão democrática da educação no Brasil**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2025.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-87, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0104-4060.57216.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; SCHENEIDER, Gabriela; GOUVEIA, Andrea Barbosa. Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 22, n. 48, p. 115-136, 2011. DOI: https://doi.org/10.18222/eae224820111999.

TOURAINE, Alain. **O que é a democracia**? Tradução Fernando Tomaz. Instituto Piaget, D.L, 1994.

Prof.ª Dr.ª Renata Riva Finatti
Universidade Federal do Paraná (Brasil)
Programa de Pós-Graduação em Política, Planejamento e Gestão da Educação
Orcid ID: https://orcid.org/0000-0002-6543-0066
E-mail: rrfinatti@ufpr.br

Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
Universidade Federal do Paraná (Brasil)
Programa de Pós-Graduação em Educação
Programa de Pós-Graduação em Política, Planejamento e Gestão da Educação
Orcid ID: https://orcid.org/0000-0002-0246-3207
E-mail: angelo@ufpr.br
Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 1C

Recebido em 30 ago. 2026
Aceito em 5 out. 2026

Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 4.0 International License.