

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE 2014-2024: DISPUTAS E DESAFIOS PARA O NOVO PLANO DE EDUCAÇÃO

DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE PNE 2014-2024: DISPUTES AND CHALLENGES FOR THE NEW EDUCATION PLAN

Ester Assalin¹

Resumo:

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 constitui uma política pública estruturante, voltada à ampliação do acesso, à melhoria da qualidade e à promoção da equidade no sistema educacional brasileiro. Originalmente previsto para vigorar até 2024, teve sua vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934/2024. Entre seus princípios orientadores, destaca-se a gestão democrática, formalizada na Meta 19. Este artigo analisa, de forma crítica, o conjunto das oito estratégias dessa meta, examinando seus avanços, limites e contradições ao longo do último decênio. A abordagem considera as disputas ideológicas, a atuação da sociedade civil na construção do PNE, as práticas pedagógicas democráticas e as tensões entre modelos democráticos e gerenciais na gestão educacional. Os resultados evidenciam que, apesar dos avanços normativos, persistem entraves estruturais, culturais e políticos que fragilizam a efetividade da gestão democrática. Conclui-se que sua consolidação no próximo ciclo do PNE (2024-2034) exige diretrizes nacionais claras, financiamento adequado, fortalecimento das instâncias participativas e valorização da participação como princípio político-pedagógico e prática cotidiana.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação 2014-2024. Gestão Democrática. Participação Social. Gestão Educacional.

Abstract:

The National Education Plan (PNE) 2014-2024 is a structuring public policy aimed at expanding access, improving quality, and promoting equity in the Brazilian educational system. Originally set to remain in force until 2024, its validity was extended until December 31, 2025, by Law No. 14,934/2024 (Agência Senado, 2024). Among its guiding principles, democratic management stands out, formally established in Goal 19. This article critically analyzes the set of eight strategies within this goal, examining their advances, limitations, and contradictions over the past decade. The approach considers ideological disputes, civil society's role in the PNE's development, democratic pedagogical practices, and tensions between democratic and managerial models in educational management. The findings show that despite normative advances, structural, cultural, and political obstacles remain, undermining the effectiveness of democratic management. It concludes that consolidating this principle in the next PNE cycle (2024–2034) requires clear national guidelines, adequate funding, strengthening participatory bodies, and valuing participation as a political-pedagogical principle and daily practice.

Keywords: National Education Plan 2014-2025. Democratic Management. Social Participation. Educational Management.

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados- UFGD. Secretária Geral do Sintep MT. E-mail: assalin@hotmail.com

1. Introdução

A promulgação da Lei n.º 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, com vinte metas e diversas estratégias, representou um marco no fortalecimento de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso, à melhoria da qualidade e à promoção da equidade no sistema educacional brasileiro. Entre seus princípios orientadores, destaca-se a gestão democrática, reafirmada como elemento estruturante da organização do ensino, em consonância com o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996) (Brasil, 1988; 1996; 2014).

Originalmente prevista para vigorar até 2024, a vigência do PNE foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei n.º 14.934/2024 (Brasil, 2024), sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Agência Senado, 2024), com o objetivo de permitir a avaliação das metas e a elaboração participativa do novo ciclo, previsto para 2024-2034. Essa prorrogação estende a aplicação das metas e estratégias previstas, mas também reforça a necessidade de um balanço crítico sobre seus resultados e limites, especialmente no que se refere à efetivação da gestão democrática. No contexto do PNE, a gestão democrática assume centralidade na Meta 19, que estabelece:

Assegurar condições, no prazo de 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, p. 83).

Mais do que um arranjo administrativo, a gestão democrática configura-se como um princípio político-pedagógico que orienta a escola como espaço de participação coletiva, exercício da cidadania, autonomia institucional e formação crítica dos sujeitos. A formulação da Meta 19 buscou não apenas reafirmar esse princípio, mas também normatizá-lo e operacionalizá-lo, estabelecendo diretrizes para que os sistemas de ensino adotassem medidas legais, estruturais e pedagógicas voltadas à sua efetivação.

Sua operacionalização é detalhada em oito estratégias, que abrangem múltiplas dimensões da democratização da gestão educacional: (19.1) indução normativa por meio da priorização de transferências voluntárias da União; (19.2) fortalecimento dos conselhos escolares; (19.3) apoio à constituição e ao funcionamento de fóruns permanentes de educação; (19.4) estímulo à criação e fortalecimento de grêmios estudantis; (19.5) incentivo à atuação das associações de pais e mestres



(APMs); (19.6) ampliação da participação da comunidade na elaboração e avaliação dos projetos político-pedagógicos; (19.7) promoção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas; (19.8) definição de critérios objetivos para a seleção de diretores escolares (Brasil, 2014).

Embora essas estratégias apresentem um desenho normativo abrangente e coerente, incorporam, de forma contraditória, critérios técnicos de mérito e desempenho na seleção de gestores escolares, aproximando-se da lógica gerencialista da Nova Gestão Pública, tensionando os fundamentos democráticos que orientam o princípio. Ademais, apesar da previsão de apoio técnico e financeiro da União, a implementação dessas estratégias depende da articulação federativa e da vontade política dos entes subnacionais, o que tem produzido cenários marcados por fragmentação, assimetria e disputas ideológicas.

Diante desse contexto, este artigo delimita sua análise ao conjunto das oito estratégias da Meta 19, examinando os avanços, limites e contradições de sua implementação ao longo do ciclo 2014-2024, a fim de contribuir para o debate sobre a efetividade da gestão democrática e oferecer subsídios à formulação do novo Plano Nacional de Educação, de modo que o princípio democrático seja efetivamente consolidado como diretriz estruturante da educação pública brasileira.

2. A Gestão Democrática no PNE 2014-2024

A Meta 19 do PNE 2014-2024 reafirma a necessidade de consolidar a gestão democrática como princípio e prática nos sistemas de ensino, assegurando a participação ativa de pais, professores, estudantes e gestores nos processos decisórios. Entre as diretrizes estabelecidas, destacam-se a ampliação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas, bem como a criação e o fortalecimento de instâncias participativas, como conselhos escolares, associações de pais e mestres (APMs) e grêmios estudantis (Carvalho, 2015). A efetivação desse princípio, contudo, ocorreu em um contexto marcado por disputas políticas e institucionais. Como apontam Alves, Moraes Alves e Assalin (2024, p. 1003),

[...] o referido decênio foi objeto de muitas tensões e disputas na sociedade brasileira, influenciando diretamente a execução desse Plano, principalmente a partir do golpe jurídico-parlamentar contra a presidenta Dilma Vana Rousseff em 2016, o qual trouxe à tona um projeto de governo, sociedade e educação destoante do planejamento educacional apresentado no PNE 2014-2024.

Henrique Paro compreende a gestão democrática como um princípio que envolve a



educação, as políticas educacionais, a economia e, principalmente, a ética, elemento essencial para transformar tanto as pessoas quanto a sociedade. Em suas análises, o autor enfatiza que a escola, enquanto comunidade, só pode funcionar de forma adequada quando todos os seus segmentos participam ativamente da definição das políticas educacionais. Essa participação é condição fundamental para a efetivação da gestão democrática, repercutindo diretamente na melhoria da qualidade da educação (Paro, 2023).

De acordo com Dourado, a gestão democrática da educação compreende a escola como uma instituição social orientada por princípios político-pedagógicos que transcendem a lógica empresarial e de custo-benefício. Essa concepção pressupõe a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar na formulação das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos, a implementação de processos coletivos de decisão em diferentes instâncias, o fortalecimento da autonomia institucional e o reconhecimento da educação como direito social. Além disso, envolve o engajamento ativo da sociedade civil organizada, garantindo que as ações e programas sejam construídos de forma articulada e comprometida com a qualidade social da educação (Dourado, 2007). Conforme Silva (2024, p. 464):

[...] percebe-se que após dez anos de vigência do PNE 2014 – 2024, o princípio da gestão democrática não se efetivou na educação brasileira, sendo que até 2021, o processo de escolha de diretores/as nas escolas públicas era predominantemente por indicação da administração superior (56,3%); por meio da eleição, direta em apenas 19,1% e pelos critérios estabelecidos pela meta 19, ou seja, por critérios técnicos de mérito e desempenho associado à consulta pública em somente 6,0% dos casos.

Além desses fatores, a própria formulação da Meta 19 incorpora elementos da lógica gerencialista, ao vincular a escolha de diretores escolares a critérios técnicos de mérito e desempenho. Tal vinculação produz tensões entre os fundamentos da participação e os mecanismos de responsabilização individual, aproximando a política educacional dos preceitos da Nova Gestão Pública. Como explicam Alves, Moraes Alves e Assalin (2024, p. 1009):

A meta 19 tem como foco a gestão democrática da educação, visando garantir condições para a sua efetivação agregada a critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a consulta pública à comunidade escolar, na esfera das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto, por um período de dois anos. Isso traz implicações no direcionamento das políticas públicas para essa gestão, uma vez que é perceptível nessa meta a associação da gestão democrática a critérios de mérito e desempenho.



Nessa mesma linha, Peroni e Flores (2014) destacam que a Estratégia 19.1 introduz uma lógica gerencialista no interior de uma proposta que deveria estar ancorada no princípio democrático. Embora o PNE reforce a importância do regime de colaboração entre os entes federados, a estratégia condiciona o repasse de transferências voluntárias da União à adoção, pelos sistemas de ensino, de legislações próprias que vinculem a nomeação de diretores a critérios de mérito e desempenho, além da consulta à comunidade escolar. Essa exigência, segundo as autoras, contradiz os fundamentos democráticos da gestão educacional, pois subordina o acesso a recursos que já são um direito à adoção de critérios técnicos voltados para a responsabilização individual e o desempenho administrativo. Para Castro (2008, p. 391), esse modelo se reflete a gestão gerencial:

A gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa que dá maior autonomia às agências e aos departamentos.

A ausência de regulamentação nacional específica abre espaço para interpretações diversas pelos entes federativos, dificultando a consolidação de diretrizes coerentes com o princípio democrático. Esse cenário é agravado pela insuficiência de formação continuada para gestores e docentes e pela falta de recursos e condições materiais adequadas ao funcionamento das instâncias colegiadas, o que contribui para o esvaziamento das práticas participativas no cotidiano escolar.

Embora a descentralização esteja prevista como estratégia central da Meta 19, sua eficácia depende de uma articulação efetiva entre União, estados e municípios, bem como da superação de uma cultura institucional historicamente marcada pela verticalidade das decisões e pela baixa valorização da escuta e da deliberação coletiva (Carvalho, 2015). Assim, a gestão democrática permanece como campo de disputa entre projetos educacionais antagônicos, cuja consolidação exige mais do que dispositivos legais: demanda vontade política, mobilização social e mudanças estruturais e culturais profundas no ambiente escolar.

De acordo com Alves, Moraes Alves e Assalin (2024), a Meta 19 concentra-se na promoção da gestão democrática por meio da articulação entre critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar, prevendo apoio técnico e financeiro da União por um período de dois anos. Essa associação entre participação e desempenho imprime um direcionamento político específico às políticas de gestão, evidenciando tensões entre a perspectiva



democrática e a lógica gerencial.

Estruturada em oito estratégias, a meta abrange desde a regulamentação da escolha de diretores(as) até a criação e o fortalecimento de instâncias intraescolares, como conselhos escolares, APMs e grêmios estudantis e extraescolares, a exemplo dos fóruns permanentes de educação, conselhos municipais e estaduais, conselhos de alimentação escolar (CAEs) e conselhos do Fundeb. Também contempla medidas voltadas à autonomia escolar, à formação de profissionais e à avaliação da gestão educacional. Nesse conjunto, a Estratégia 19.7 merece destaque ao propor o fomento à autonomia pedagógica, administrativa e financeira das instituições de ensino, articulando os mecanismos participativos à construção de uma gestão compartilhada e efetivamente autônoma (Alves; Moraes Alves; Assalin, 2024).

3. Análise das estratégias da Meta 19 do PNE 2014-2024

A Estratégia 19.1 estabelece a priorização do repasse de transferências voluntárias da União para entes federados que possuam legislação específica sobre gestão democrática, vinculando a nomeação de diretores escolares a critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como consulta à comunidade escolar. Conforme analisam Peroni e Flores (2014), essa formulação introduz, no interior de uma política voltada à democratização da gestão escolar, uma lógica típica da Nova Gestão Pública, que associa a participação a mecanismos de responsabilização individual e indicadores de desempenho. Tal vinculação cria uma contradição, pois subordina um direito constitucional, a saber, o acesso a recursos da União, à adoção de critérios técnicos que não necessariamente garantem processos participativos efetivos.

Do ponto de vista federativo, a ausência de regulamentação nacional uniforme favorece interpretações fragmentadas pelos estados e municípios, dificultando a consolidação de parâmetros comuns. Ademais, a indução por meio de recursos financeiros tende a privilegiar entes já estruturados, acentuando desigualdades regionais e enfraquecendo o regime de colaboração. Para o próximo PNE, impõe-se o desafio de estabelecer parâmetros nacionais que conciliem critérios técnicos com a garantia de processos democráticos autênticos, evitando que a meritocracia administrativa se sobreponha à participação coletiva. Essa estratégia expressa claramente a tensão entre a gestão democrática, que pressupõe ampla participação e autonomia local, e a gestão gerencial, que impõe critérios técnicos como condição para acesso a recursos.

A Estratégia 19.2 prevê o fortalecimento dos conselhos escolares como espaços de participação e deliberação coletiva nas unidades de ensino, essenciais para acompanhar políticas



escolares, fiscalizar recursos e definir prioridades pedagógicas e administrativas. Apesar de sua relevância, estudos apontam limitações na atuação desses conselhos, decorrentes da falta de formação dos conselheiros, da baixa mobilização da comunidade e da influência de estruturas hierárquicas na escola (Carvalho, 2015). Em muitos casos, funcionam de forma burocrática, apenas para cumprimento de exigências legais, sem efetiva participação nas decisões. Para que cumpram seu papel, é imprescindível garantir formação continuada, disponibilizar informações de forma transparente e assegurar condições materiais para o funcionamento. Embora contenha potencial democrático, tal estratégia é enfraquecida por práticas burocráticas e hierárquicas, aproximando-se de uma lógica gerencial de cumprimento formal de metas, sem participação efetiva (Silva, 2024).

A Estratégia 19.3 trata do apoio à constituição e funcionamento contínuo dos fóruns permanentes de educação, instâncias extraescolares responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento das políticas educacionais, inclusive o PNE. Embora presentes em todos os estados, especialmente quando instituídos por lei, esses fóruns ainda enfrentam fragilidades, como falta de institucionalização, descontinuidade de atividades e dependência de vontade política local. Em alguns contextos, há tentativas de esvaziamento ou controle político dessas instâncias, comprometendo sua função fiscalizadora e propositiva. Para garantir seu papel democrático, é fundamental assegurar autonomia, recursos e proteção contra ingerências político-partidárias. Apesar de alinhada à gestão democrática, sua efetividade depende de proteção institucional e recursos estáveis, sob risco de captura por práticas gerenciais de controle.

A Estratégia 19.4 estimula a criação e o fortalecimento de grêmios estudantis como espaços de organização, representação e defesa dos interesses dos alunos. Essas entidades contribuem para a formação cidadã, o desenvolvimento de lideranças juvenis e a ampliação da voz estudantil no cotidiano escolar. Entretanto, muitos grêmios enfrentam resistência das gestões escolares, falta de apoio pedagógico e carência de recursos, o que prejudica a continuidade de suas ações. Para que cumpram sua função, é necessário criar programas de incentivo, articular com entidades estudantis e reconhecer formalmente a participação estudantil nas políticas de gestão escolar. Embora vinculada à gestão democrática, essa estratégia perde eficácia quando práticas gerenciais de controle limitam a autonomia dos estudantes.

A Estratégia 19.5 propõe o fortalecimento das Associações de Pais e Mestres (APMs) como mecanismos de integração e participação da comunidade escolar. Segundo Assalin (2021, p. 145), “[...] são vários os fatores e entraves que se materializam para que não se concretize a participação da comunidade escolar, o que não pode deixar ser vencidos ou desistir nas primeiras dificuldades”. Apesar de seu potencial democrático, as APMs apresentam atuação desigual:



enquanto em algumas escolas funcionam como canais ativos de mobilização, em outras limitam-se à arrecadação de recursos e realização de eventos, sem participação no planejamento pedagógico. A ausência de clareza sobre suas atribuições e a falta de formação dos membros comprometem seu papel. Para sua valorização, é necessário definir atribuições claras, capacitar integrantes e promover diálogo com outros órgãos colegiados, uma vez que, como afirma Assalin (2021, p. 146), “[...] se partilhar com a comunidade os problemas existentes na escola, eles ajudarão na busca de soluções”. Ainda assim, em muitos casos, acabam operando sob lógica gerencial, voltada a tarefas operacionais e captação de recursos, sem influência nas decisões pedagógicas.

A Estratégia 19.6 prevê ampliar a participação da comunidade na elaboração, implementação e avaliação dos PPPs. Na prática, contudo, essa participação costuma restringir-se a momentos formais e pouco deliberativos, com elaboração concentrada em um pequeno grupo de gestores e professores. O PPP, instrumento central da gestão escolar, orienta ações pedagógicas, administrativas e financeiras. Veiga (2024) ressalta que a concepção de projeto deve partir da unidade, considerando o coletivo em suas dimensões técnico-políticas e de democracia participativa, sendo fruto da reflexão, da clareza de propósitos e da construção coletiva, garantindo identidade, direito à diferença, singularidade, transparência, solidariedade e participação. Para fortalecer sua função democrática, é necessário adotar metodologias participativas, divulgar previamente informações e criar espaços de debate efetivo. Apesar de ser peça-chave da gestão democrática, a predominância de processos centralizados aproxima sua elaboração de práticas gerenciais, com participação apenas formal.

A Estratégia 19.7 enfatiza a promoção da autonomia escolar como condição para a gestão democrática, garantindo liberdade para decisões pedagógicas adequadas ao contexto local, administração de recursos e organização administrativa, conforme necessidades reais. No entanto, restrições orçamentárias, excesso de normas centralizadas e limitações na gestão de pessoal dificultam sua efetivação. Na ausência de mecanismos participativos, a autonomia pode se concentrar no gestor, comprometendo a descentralização. Para Paro (2002, p. 40),

[...] os discursos das autoridades educacionais estão repletos de belas propostas que nunca chegam se concretizar inteiramente porque, no momento de sua execução, faltam a vontade política e os recursos (tão abundantes e para outros misteres) capazes de deixá-las efetivamente a bom termo.

A consolidação dessa autonomia requer recursos adequados, capacitação das equipes e fortalecimento de instâncias colegiadas como corresponsáveis pelas decisões, pois, como adverte o



autor (2002, p. 107), “[...] qualquer relação de dominação é, pois, negadora da condição humana”. Assim, a autonomia só reforça a gestão democrática quando acompanhada de participação efetiva; caso contrário, pode ser absorvida por práticas gerenciais de centralização de poder.

Por fim, a Estratégia 19.8 propõe a definição de critérios objetivos para a escolha de diretores escolares, combinando mérito, desempenho e consulta à comunidade. Essa proposta busca equilibrar qualificação técnica e legitimidade democrática, mas enfrenta o desafio de conciliar critérios gerenciais e processos participativos. No país, coexistem modelos diversos eleição direta, nomeação técnica ou processos mistos refletindo tanto a autonomia federativa quanto a falta de diretrizes nacionais unificadas.

O desafio consiste em garantir que tais processos preservem a dimensão participativa e não se restrinjam à aferição de competências técnico-administrativas, que, isoladamente, não asseguram a gestão democrática. A estratégia revela a tentativa de conciliar gestão democrática, prevista na legislação com ênfase na consulta pública, e gestão gerencial, baseada em mérito e desempenho. No entanto, essa conciliação carece de respaldo jurídico, pois a legislação brasileira define o modelo democrático como diretriz obrigatória para a gestão escolar. A incorporação de elementos típicos da lógica gerencial, nesse caso, representa um desvio do princípio legal e enfraquece o caráter participativo da gestão educacional.

Quadro 1 – Análise das Estratégias da Meta 19 do PNE 2014-2024

Estratégia	Dispositivo	Potencial de gestão democrática	Limitações e aproximações com a lógica gerencial
19.1	Prioriza repasses da União a entes com legislação específica de gestão democrática, vinculando nomeação de diretores a mérito, desempenho e consulta à comunidade.	Possibilidade de fortalecer a participação e qualificar a gestão escolar.	Subordina direito constitucional a critérios técnicos; induz desigualdades; prevalência de lógica de controle e responsabilização (Nova Gestão Pública).
19.2	Fortalecimento dos conselhos escolares.	Espaço colegiado de deliberação e fiscalização, potencializando a participação social.	Atuação burocrática; baixa mobilização; falta de formação; prevalência de estruturas hierárquicas.
19.3	Apoio à constituição e funcionamento de fóruns permanentes de educação.	Instância extraescolar de monitoramento e proposição de políticas.	Falta de institucionalização; dependência de vontade política; risco de ingerências e esvaziamento político.
19.4	Criação e fortalecimento de grêmios estudantis.	Formação cidadã, liderança juvenil,	Resistência de gestões; falta de recursos e apoio;



		ampliação da voz estudantil.	renovação de lideranças sem formação continuada.
19.5	Fortalecimento das Associações de Pais e Mestres (APMs).	Aproximação família-escola; colaboração na gestão de recursos e ações pedagógicas.	Atuação restrita a eventos e arrecadações; indefinição de papéis; ausência de formação dos membros.
19.6	Ampliação da participação da comunidade no PPP.	Planejamento participativo, integrando dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras.	Elaboração centralizada; participação formal; predomínio de práticas gerenciais.
19.7	Promoção da autonomia escolar.	Decisões adequadas ao contexto local; autogestão de recursos.	Restrições orçamentárias e normativas; risco de concentração de poder no gestor.
19.8	CrITÉrios objetivos para escolha de diretores.	Combinação de qualificação técnica com legitimidade democrática.	Ênfase excessiva em competências técnicas; enfraquecimento da consulta pública; ausência de diretrizes nacionais unificadas.

Fonte: Adaptado do PNE 2014-2024 e autores citados.

A análise das Estratégias da Meta 19 evidencia que, embora o texto legal reafirme o princípio da gestão democrática da educação pública como diretriz estruturante, sua materialização encontra-se tensionada por elementos da lógica gerencial, característicos da Nova Gestão Pública. Essa tensão se expressa de diferentes formas: na vinculação de recursos e cargos a critérios técnicos e meritocráticos (Estratégia 19.1), na burocratização e esvaziamento de instâncias colegiadas (Estratégias 19.2, 19.3 e 19.5), na restrição da autonomia estudantil (Estratégia 19.4), na elaboração centralizada de documentos como o PPP (Estratégia 19.6), na limitação da autonomia escolar por barreiras normativas e orçamentárias (Estratégia 19.7) e na adoção de processos de escolha de diretores que privilegiam competências técnico-administrativas em detrimento da participação comunitária (Estratégia 19.8).

Assim, constata-se que a incorporação de dispositivos e práticas gerenciais, ainda que sob o discurso da eficiência e da qualidade, pode enfraquecer a dimensão participativa e deliberativa prevista na legislação, transformando a gestão democrática em um procedimento formal, descolado da efetiva construção coletiva de decisões. O desafio que se impõe para o próximo PNE é superar a sobreposição da lógica gerencial à democrática, garantindo que critérios técnicos coexistam com processos amplos e efetivos de participação social, com recursos, formação e proteção institucional às instâncias colegiadas e aos sujeitos coletivos que as compõem.

Somente com essa conciliação que preserve a autonomia, fortaleça a participação e assegure condições materiais e formativas será possível concretizar o ideal constitucional de gestão democrática da educação, transformando-o de princípio normativo em prática efetiva e cotidiana nas escolas e sistemas de ensino.

4. Disputas de Sentido e Desafios da Gestão Democrática: Sociedade Civil e Práticas Pedagógicas no PNE

O processo de construção e implementação do PNE 2014-2024 revela disputas ideológicas profundas que atravessam o campo das políticas educacionais no Brasil. Essas disputas não se restringem a divergências técnicas, mas expressam projetos de sociedade antagônicos, com implicações diretas na concepção de escola pública, na gestão do sistema educacional e no papel do Estado.

De um lado, situam-se os defensores da gestão democrática, que advogam pela centralidade da participação social, pela autonomia escolar e pela construção coletiva das decisões educacionais. De outro, articulam-se os adeptos da gestão gerencialista, orientada por parâmetros de eficiência, produtividade, mensuração de resultados e responsabilização, conforme os princípios da Nova Gestão Pública (Dourado, 2007). Essa polarização se expressa de forma evidente na própria formulação da Meta 19, que, ao mesmo tempo em que reafirma a importância da gestão democrática, incorpora critérios técnicos de mérito e desempenho para a escolha de diretores, introduzindo ambiguidade em sua interpretação e aplicação.

A lógica gerencial se materializa na exigência de submeter a gestão escolar a indicadores de desempenho, como o IDEB, tensionando os fundamentos participativos que deveriam orientar sua implementação. A aplicação concreta da Meta 19 também foi condicionada à criação de normas específicas por estados e municípios, acentuando desigualdades federativas e revelando a ausência de diretrizes nacionais vinculantes para assegurar a gestão democrática como direito. Apesar de respaldada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996), a efetivação desse princípio permaneceu limitada por resistências culturais, especialmente em contextos marcados por práticas autoritárias e hierarquizadas, além da insuficiência de financiamento e de apoio técnico-institucional às instâncias colegiadas de participação.

Nesse cenário, a sociedade civil desempenhou papel central na elaboração do PNE 2014-2024, por meio da articulação de movimentos sociais, entidades sindicais, organizações não governamentais, redes e fóruns de educação. Essa rede foi decisiva nas etapas preparatórias da



Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, contribuindo com propostas e mobilizando esforços para influenciar a redação final do plano (Bodião, 2016). A CONAE consolidou-se como espaço ampliado de deliberação coletiva, legitimando o debate público e incorporando uma diversidade de vozes e experiências na formulação das metas.

Contudo, o percurso legislativo do PNE no Congresso Nacional revelou limites significativos dessa participação. Muitas proposições oriundas das conferências foram desconsideradas ou diluídas, evidenciando o caráter consultivo, e não deliberativo, desses espaços. Um exemplo ilustrativo foi a proposta, amplamente defendida na CONAE, de universalizar o atendimento em creches até 2016. No processo legislativo, essa meta foi substituída por um objetivo mais modesto: atender 50% das crianças de 0 a 3 anos (Bodião, 2016). Essa alteração expõe a assimetria de poder entre a sociedade civil e os interesses políticos e econômicos que influenciam a agenda educacional, mostrando que a institucionalização da participação não garante, por si só, efetividade na definição das políticas públicas.

A descontinuidade do Fórum Nacional de Educação (FNE) como espaço institucional de acompanhamento do PNE, nos anos posteriores à aprovação do plano, fragilizou os mecanismos de monitoramento social, gerando um vácuo participativo que comprometeu a transparência e o controle público das ações governamentais. Assim, embora a sociedade civil tenha sido protagonista na construção do referido plano, seu impacto na versão final da lei foi limitado por disputas político-institucionais, pelo predomínio de interesses conservadores no Congresso Nacional e pela fragilidade dos canais formais de interlocução com o Estado.

O encerramento do ciclo do PNE 2014-2024 impõe ao campo educacional o desafio de realizar um balanço crítico e propositivo. Apesar dos avanços normativos, a gestão democrática permaneceu tensionada e de difícil implementação. A ausência de regulamentação efetiva da Meta 19, a fragmentação das políticas entre as esferas federativas e a fragilidade das instâncias participativas impediram que a democratização da gestão se consolidasse como prática estruturante. A mera previsão normativa não foi suficiente para reverter padrões autoritários e excludentes de organização escolar. A inexistência de diretrizes vinculantes, ausência de mecanismos de controle social efetivo e o predomínio de uma lógica gerencialista centrada em metas e indicadores acabaram esvaziando o conteúdo político-pedagógico da participação, transformando-a, em muitos casos, em dispositivo burocrático ou simbólico. Como destacam Resende, Ferreira e Costa (2021, p. 6):

Como o diretor representa o mais alto grau hierárquico, ele é o



responsável pelo exercício da autoridade dentro da escola, inclusive pela defesa dos princípios norteadores do projeto pedagógico e pelo cumprimento dos regulamentos existentes. Essa constatação, que pode até parecer contraditória, é somada à sua competência técnica ao exercer as demais funções, como a administração dos recursos escolares. O diretor, porém, por vezes sofre devido à falta de autonomia e, eventualmente, à de recursos para manter a infraestrutura física da escola. Passa então a ter que lidar com o antagonismo de administrar recursos de que na realidade não dispõe.

Para o novo PNE (2024-2034), torna-se imprescindível não apenas manter, mas reinventar a gestão democrática como eixo estruturante das políticas educacionais. Isso implica:

- Vincular novamente o FNE à estrutura institucional do Estado, garantindo autonomia política e protagonismo na coordenação e monitoramento das metas.
- Regulamentar nacionalmente a gestão democrática, por meio de legislação complementar ou diretrizes federais que assegurem sua efetividade.
- Fortalecer a formação continuada de gestores, professores e conselheiros, com ênfase em práticas participativas, éticas e dialógicas.
- Assegurar financiamento público adequado, garantindo autonomia real às escolas e condições materiais para o exercício democrático.

No campo das práticas pedagógicas, é fundamental compreender que a democracia se constrói no cotidiano escolar. Quando exercida de forma efetiva, legitima a representatividade social ao envolver a comunidade e atribuir sentidos e significados ao processo educativo. Como reforçam Resende, Ferreira e Costa (2021, p. 7), é fundamental que o novo plano reconheça “[...] a centralidade da escuta, da deliberação e da construção coletiva como fundamentos de uma pedagogia emancipadora”.

O próximo decênio não pode se limitar à repetição das promessas não cumpridas do ciclo anterior. É necessário reinventar a política educacional como campo de disputa democrática e construção coletiva, enfrentando retrocessos e reafirmando a educação como direito social e dever inalienável do Estado. A gestão democrática precisa deixar de ser promessa formal para se tornar prática viva, cotidiana e transformadora nos territórios escolares e nos sistemas públicos de ensino.

Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste artigo, a partir das oito estratégias da Meta 19 do PNE 2014-2024, evidenciou que a gestão democrática, embora reafirmada como princípio

estruturante, foi implementada em um contexto marcado por disputas ideológicas, tensões conceituais e condicionantes gerencialistas que limitaram seu potencial transformador. O plano incorporou elementos da lógica da Nova Gestão Pública, como a vinculação da participação a critérios de mérito e desempenho, tensionando os fundamentos participativos e introduzindo ambiguidades na interpretação e aplicação das diretrizes.

A ausência de regulamentação nacional vinculante, somada às desigualdades federativas, à fragilidade das instâncias colegiadas e à insuficiência de financiamento e apoio técnico, contribuiu para a fragmentação das políticas e para a persistência de práticas centralizadoras e autoritárias nas redes escolares. Nesse cenário, a participação social, embora formalmente prevista, foi muitas vezes esvaziada, reduzida a processos consultivos e pontuais, sem efetivo poder deliberativo.

O papel da sociedade civil na construção do PNE, ainda que decisivo nas etapas iniciais por meio da CONAE e de fóruns de educação, foi enfraquecido no processo legislativo e pela descontinuidade de espaços institucionais como o Fórum Nacional de Educação. No campo pedagógico, constatou-se que a democratização da gestão não se garante apenas pela norma: exige mudanças culturais, estruturais e formativas que consolidem a participação como prática cotidiana, ancorada na escuta, na deliberação e na construção coletiva.

A experiência do último decênio demonstra que a formalização normativa, isoladamente, não rompe padrões historicamente autoritários de organização escolar. Para que o próximo Plano Nacional de Educação (2024-2034) consolide a gestão democrática como eixo estruturante das políticas educacionais, torna-se imprescindível:

- Estabelecer diretrizes nacionais claras e vinculantes.
- Garantir financiamento adequado e autonomia real às escolas.
- Fortalecer a formação de gestores, professores e conselheiros, com foco em práticas participativas, éticas e dialógicas.
- Reinstalar e fortalecer instâncias de controle social, como o FNE, com autonomia política e caráter deliberativo.

Mais do que repetir promessas formais, o novo decênio deve significar a reinvenção da política educacional como campo de disputa democrática e construção coletiva. Isso implica transformar a gestão democrática de enunciado legal em prática viva e cotidiana, capaz de consolidar uma escola pública inclusiva, socialmente comprometida e orientada pela participação efetiva de toda a comunidade escolar.



Referências

AGÊNCIA SENADO. **Lula sanciona lei que prorroga Plano Nacional de Educação até 2025**. Brasília, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/27/lula-sanciona-lei-que-prorroga-plano-nacional-de-educacao-ate-2025>. Acesso em: 10 ago. 2025.

ALVES, A. V. V.; ALVES, R. C. de M.; ASSALIN, E. (2024). Gestão democrática no Plano Nacional de Educação: limites e proposição. **Retratos Da Escola**, n. 18, v. 2. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v18i42.2086>.

ASSALIN, E. **Gestão democrática e o modelo gestor na educação pública de Mato Grosso**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2021.

BODIÃO, I. da S. Reflexões sobre as ações da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, abr./jun. 2016. DOI: 10.1590/2175-623651115.

BRASIL. **Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Presidência da República, Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 4 de abril de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 abr. 2024.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CARVALHO, J. L. Martins. PNE 2014-2024: A gestão democrática na educação se faz presente? **Holos**, v. 8, p. 41-52, 2015. DOI: 10.15628/holos.2015.3355.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

MARQUES, L. R. Gestão democrática da educação: os projetos em disputa. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, 2016.

PARO, V. H. **Gestão, política, economia e ética na educação**. São Paulo: FEUSP, 2023.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2002.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, mai./ago. 2014.



RESENDE, V. S.; FERREIRA, A. M.; COSTA, F. A. da. A Meta 19 do PNE 2014-2024 e as práticas pedagógicas democráticas. Educação & Realidade, Porto Alegre, 2016.

RESENDE, T. C. de L.; FERREIRA, V. A.; COSTA, J. S. A meta 19 do PNE 2014-2024 e as práticas pedagógicas democráticas. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 27, e36660, 2021. DOI: <https://doi.org/10.26512/lc.v27.2021.36660>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/36660>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SILVA, L. N. D. Gestão democrática: análise do Documento Final da Conae 2024 e da meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024). **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 41, p. 455-468, mai./ago. 2024. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em: 14 ago. 2024.

VEIGA, I. P. A. Projeto Político-Pedagógico e gestão democrática Novos marcos para a educação de qualidade. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 41, p. 455-468, mai./ago. 2024. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em: 14 ago. 2024.