



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FERNANDA ALTINO WALCZAK

**Gestão Democrática nos Planos Nacionais de Educação: Revisão Sistemática
da Literatura de 2001 A 2024**

GOIÂNIA - GO
2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☒ [X] Dissertação ☐ [] Tese ☐ [] Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

FERNANDA ALTINO WALCZAK

3. Título do trabalho

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: REVISÃO
SISTEMÁTICA DA LITERATURA DE 2001 A 2024**

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ [X] SIM ☐ [] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Altino Walczak, Discente**, em 31/05/2026, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luis Gustavo Alexandre Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 31/05/2026, às 19:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6229276** e o código CRC **7995482D**.

FERNANDA ALTINO WALCZAK

Gestão Democrática nos Planos Nacionais de Educação: Revisão Sistemática da Literatura de 2001 A 2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação (FE) da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestra em Educação.

Área de concentração: Educação

Orientador(a): Dr. Luís Gustavo Alexandre da Silva

GOIÂNIA
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Walczak, Fernanda Altino
Gestão Democrática nos Planos Nacionais de Educação: Revisão Sistemática da Literatura de 2001 A 2024 [e-book] / Fernanda Altino Walczak. - 2026.

LXXIV, 174 f.: 2026

Orientador: Prof. Dr. Luís Gustavo Alexandre da Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2026.

Apêndice.

Inclui: lista de figuras, lista de tabelas.

1. Revisão Sistemática de Literatura. 2. Gestão da Educação. 3. Gestão Democrática. 4. Plano Nacional de Educação. 5. PNE.

I. Silva, Luís Gustavo Alexandre da , orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 46 da sessão de Defesa de Dissertação de **FERNANDA ALTINO WALCZAK**, que confere o título de **Mestra em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Aos **dezenove dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e seis (19/05/2026)**, a partir das **14h00**, nas dependências da Faculdade de Educação, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA DE 2001 A 2024”**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador Prof. Dr. **Luís Gustavo Alexandre da Silva (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela UFG, com a participação dos demais integrantes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela USP - integrante titular interno e Prof. Dr. **Jhonny David Echalar (PPGECM/UFG)**, doutor em **Educação** pela UFG - integrante titular externo. Durante a arguição os integrantes da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus integrantes. Proclamados os resultados pelo Prof. Dr. **Luís Gustavo Alexandre da Silva**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Integrantes da Banca Examinadora, aos dezenove dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e seis.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luís Gustavo Alexandre da Silva

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Prof. Dr. Jhonny David Echalar

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Luis Gustavo Alexandre Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 20/05/2026, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joao Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 22/05/2026, às 10:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jhonny David Echalar, Professor do Magistério Superior**, em 27/05/2026, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6190773** e o código CRC **30C6F87E**.

Referência: Processo nº 23070.020090/2026-74

SEI nº 6190773

AGRADECIMENTOS

Com todo meu ser, agradeço a Deus que com sua Luz Crística que me guiou e capacitou nessa empreitada. Foram muitos os momentos em que me senti assoberbada, cansada e incapaz... Nesses momentos as orações me fortaleceram e Sua graça me permitiu continuar. Nesse ínterim, percebi que as bênçãos de Deus, muitas vezes – e na maioria delas – surgem na forma de pessoas. Dentre essas bênçãos humanas faço questão de destacar meu amado esposo Wanrley Walczak. Posso dizer com toda convicção que esta dissertação é nossa, pois sem seu apoio, cuidado, carinho e paciência, eu não teria conseguido concluir meu trabalho a tempo e com qualidade.

Foi uma trajetória rápida, desafiadora e extremamente enriquecedora! Sou grata pela vida de cada pessoa que passou por mim nesse tempo. Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Luís Gustavo A. da Silva, por ter confiado em mim e acreditado na minha capacidade. Também lhe agradeço pela paciência quando eu estava tão ansiosa e cheia de ideias entrelaçadas e ele me ajudou a colocar cada ideia no seu lugar e no seu tempo.

Agradeço também ao Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira por tamanha generosidade em compartilhar seu conhecimento ao longo da minha jornada como acadêmica, desde a graduação, passando pela iniciação científica, depois no mestrado durante as disciplinas, o estágio docente e, novamente, ao aceitar o convite para participar da banca examinadora desta dissertação. Sua sabedoria e humildade me inspiram profundamente!

Estendo meus agradecimentos ao Prof. Dr. Jhonny D. Echalar por também ter aceitado compor a banca e ter contribuído substancialmente, mediante suas observações durante a qualificação, que abrilhantaram ainda mais o produto final desta pesquisa. E à CAPES pela bolsa de estudos.

Ademais, preciso citar alguns nomes especiais que contribuíram – direta ou indiretamente – para a minha caminhada formativa. Meus agradecimentos aos docentes: Profa. Dra. Sheila S. de Oliveira, Profa. Dra. Valdeniza Maria L. da Barra, Prof. Dr. Ricardo Teixeira, Prof. Dr. José Pietrafeza; às amigas: Alexssandra, Valdirene, Roberta, Elivânia, Nalva e Gabriela. Hoje sou uma pessoa melhor e isso só foi possível porque vocês estiveram ao meu lado. Gratidão de todo o meu coração!

"Falar [...] em democracia e silenciar o povo é uma farsa. Falar em humanização e negar os homens é uma mentira."

Paulo Freire

WALCZAK, F. A. **Gestão Democrática nos Planos Nacionais de Educação: Revisão Sistemática da Literatura de 2001 A 2024.** 175p. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO. 2026.

RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de analisar e compreender o que a produção do campo científico em artigos, teses e dissertações entre os anos de 2001 e 2024 revela sobre a gestão democrática (GD) nos Planos Nacionais de Educação (PNEs). Trata-se de uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL), metodologia que visa identificar, selecionar, avaliar e sintetizar evidências relevantes contidas em literatura previamente produzida e divulgada, condensando seus aspectos essenciais e trazendo evidências de alta qualidade para o contexto investigado. Assume-se a cautela de posicionar este trabalho como uma contribuição para a construção do Estado do Conhecimento, uma vez que, embora se oriente pelo rigor metodológico da RSL, não pretende esgotar toda a produção existente, além de circunscrever-se a um recorte delimitado no interior de uma temática mais ampla. Ademais, este tipo de trabalho pode contribuir para a elaboração de novas pesquisas, garantindo sua originalidade e suscitando reflexões inspiradoras para a elaboração de políticas mais assertivas para a consolidação da gestão democrática e participativa. Como fundamento para a construção do referencial teórico, visando à contextualização do tema e elucidação de conceitos, recorreu-se a autores como: Vosgerau e Romanowski (2014), Galvão e Ricarte (2019), Faria (2019), Lima e Miotto (2007), Sampaio e Mancini (2007), Bardin (2016), Galvão e Pereira (2014) e Salvador (1976) para a fundamentação metodológica da RSL; Bordenave (1983), Bordignon e Gracindo (2000), Paro (2007, 2017, 2022, 2023), Fernandes (2018), Vieira (2007), Cury (2007, 2011), Libâneo (2001), Souza (2007, 2023, 2025), Oliveira (2008), Oliveira, Duarte e Clementino (2017), Bobbio (2024), Coutinho (2020) e Luck (2006) nas considerações sobre GD e democracia participativa; Gramsci (2001, 2004), Freitas (2018), Apple (2006) e Bourdieu (1975) quanto ao Estado ampliado, hegemonia e economicismo; Cury (2007, 2009, 2010, 2011), Dourado (2007, 2011, 2017, 2019, 2020), Carvalho e Oliveira (2022), Oliveira e Lima (2019), Albuquerque (2011), e Oliveira e Aguiar (2016) no que diz respeito aos PNEs, dentre outros autores e documentos legais. Os resultados da RSL permitiram evidenciar que a produção científica tem contribuído decisivamente para desnaturalizar o discurso democrático presente nos PNEs, denunciando que a GD, mais do que um princípio a ser positivamente normatizado, constitui um território de disputas na política educacional brasileira. Das inferências resultantes da RSL e demais análises durante a pesquisa emergiu a ideia de *Gestão Pseudodemocrática*, uma categoria *a posteriori*, ainda em estado embrionário, que tenta explicar no que o conceito de GD pode se transformar quando usado como ferramenta de manipulação hegemônica.

Palavras-chave: Revisão Sistemática de Literatura. Gestão da educação. Gestão democrática. Plano Nacional de Educação. PNE.

WALCZAK, F. A. **Democratic Management in National Education Plans: A Systematic Literature Review from 2001 to 2024.** 175p. Master's Dissertation, Federal University of Goiás, Goiânia, GO. 2026.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze and understand what the scientific production in papers, theses, and dissertations between 2001 and 2024 reveals about democratic management (DM) in National Education Plans (PNEs). It consists of a Systematic Literature Review (SLR), a methodology that aims to identify, select, evaluate, and synthesize relevant evidence contained in previously produced and disseminated literature, condensing its essential aspects and bringing high-quality evidence to the investigated context. Care is taken to position this study as a contribution to the building of the State of Knowledge, since, although guided by the methodological rigor of the SLR, it does not intend to exhaust all existing production, in addition to being circumscribed to a delimited scope within a broader theme. Furthermore, this type of study can contribute to the development of new research, ensuring its originality and raising inspiring reflections for the drafting of more assertive policies toward the consolidation of democratic and participatory management. As a foundation for building the theoretical framework, aiming to contextualize the theme and elucidate concepts, authors such as the following were used: Vosgerau and Romanowski (2014), Galvão and Ricarte (2019), Faria (2019), Lima and Mito (2007), Sampaio and Mancini (2007), Bardin (2016), Galvão and Pereira (2014), and Salvador (1976) for the methodological foundation of the SLR; Bordenave (1983), Bordignon and Gracindo (2000), Paro (2007, 2017, 2022, 2023), Fernandes (2018), Vieira (2007), Cury (2007, 2011), Libâneo (2001), Souza (2007, 2023, 2025), Oliveira (2008), Oliveira, Duarte, and Clementino (2017), Bobbio (2024), Coutinho (2020), and Luck (2006) for considerations on DM and participatory democracy; Gramsci (2001, 2004), Freitas (2018), Apple (2006), and Bourdieu (1975) regarding the integral State, hegemony, and economism; Cury (2007, 2009, 2010, 2011), Dourado (2007, 2011, 2017, 2019, 2020), Carvalho and Oliveira (2022), Oliveira and Lima (2019), Albuquerque (2011), and Oliveira and Aguiar (2016) regarding the PNEs, among other authors and legal documents. The results of the SLR showed that scientific production has decisively contributed to denaturalizing the democratic discourse present in the PNEs, denouncing that DM, rather than a principle to be positively regulated, constitutes a territory of disputes in Brazilian educational policy. From the inferences resulting from the SLR and other analyses during the research, the idea of Pseudo-Democratic Management emerged—an a posteriori category, still in an embryonic stage, which attempts to explain what the concept of DM can become when used as a tool for hegemonic manipulation.

Keywords: Systematic Literature Review. Education management. Democratic management. National Education Plan. PNE.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Organograma descritivo das etapas definidas para o estudo de Revisão Sistemática de Literatura.....	62
Figura 2 - Percentual de trabalhos por Região.....	76
Figura 3 - Nuvem de palavras categoria 1.....	83
Figura 4 - Nuvem de palavras categoria 2.....	92
Figura 5 - Nuvem de palavras categoria 3.....	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tópicos de pesquisa definidos para preenchimento dos filtros nos bancos de dados.....	63
Quadro 2 - Quantitativos de trabalhos encontrados na BDTD.....	64
Quadro 3 - Quantitativos de trabalhos encontrados no portal de periódicos da CAPES.....	64
Quadro 4 - Quantitativo de trabalhos encontrados no catálogo de teses e dissertações da CAPES.....	65
Quadro 5 - Quantitativos de trabalhos encontrados nas bases de dados.....	65
Quadro 6 - Quantitativos de trabalhos selecionados nas bases de dados.....	66
Quadro 7 - Quantitativos de trabalhos selecionados nas bases de dados após leitura dos resumos.....	66
Quadro 8 - Relação das teses, dissertações e artigos que constituem o <i>corpus</i> documental da pesquisa.....	68
Quadro 9 - Divisão dos trabalhos por categorias.....	81
Quadro 10 - Dispositivos legais do PNE 2001-2010 referentes à GD.....	142
Quadro 11 - Dispositivos legais do PNE 2014-2024 referentes à GD.....	143

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos trabalhos por ano e tipo de publicação.....	73
Gráfico 2 - Percentual de trabalhos por banco de dados.....	75
Gráfico 3 - Quantitativo de trabalhos por Estado.....	77
Gráfico 4 - Distribuição das publicações por metodologia de pesquisa.....	78
Gráfico 5 - Distribuição das publicações por estratégias/ desenhos de pesquisa.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de aderência às estratégias/desenhos de pesquisa	80
--	----

LISTA DE SIGLAS

AD – Análise Documental

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

APH – Aparelhos Privados de Hegemonia

APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CE – Conselho Escolar

CECD – Comissão de Educação, Cultura e Desporto – Câmara dos Deputados

CF – Constituição Federal

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Conae – Conferência Nacional de Educação

Coneb – Conferência Nacional da Educação Básica

Coned – Congressos Nacionais de Educação

Consed – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação

EC – Estado do Conhecimento

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ESB – Emenda ao Substitutivo

ETN – Etnografia

FEE – Fórum Estadual de Educação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FME – Fórum Municipal de Educação

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública

FNE – Fórum Nacional de Educação

GD – Gestão Democrática

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituições de Ensino Superior

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

Mesp – Ministério da Educação e Saúde

NGP – Nova Gestão Pública

ONU – Organização das Nações Unidas

PB – Pesquisa Bibliográfica

PC – Pesquisa de Campo

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PNE – Plano Nacional de Educação

PP – Projeto Pedagógico

PPA – Plano Plurianual

PPP – Projeto Político-Pedagógico

Pradime – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

Proforti – Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais do Semi-Árido

RL – Revisão de Literatura

RSL – Revisão Sistemática de Literatura

Sase – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

Sinaeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SNE – Sistema Nacional de Educação

TPE – Todos Pela Educação

UF – Unidade da Federação

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

US – Unidade de Sentido

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONCEPÇÕES, LEGISLAÇÃO E PROCESSO HISTÓRICO.....	24
2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM PERCURSO CONCEITUAL	25
2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DA CF DE 1988.....	44
2.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: TENSÕES E CONTRADIÇÕES.....	54
3 EVIDÊNCIAS DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: SÍNTESE E RESULTADOS DA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA	58
3.1 A REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA.....	58
3.1.1 Pré-análise	63
3.1.2 Exploração do material, tratamento dos resultados, inferências e interpretação	67
4 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO (PNE 2001–2010 E PNE 2014–2024): MARCO LEGAL, LIMITES E CONTRADIÇÕES	119
4.1 A HISTÓRICA BUSCA DE UM PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO.....	120
4.2 METAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....	138
4.3 ‘GESTÃO PSEUDODEMOCRÁTICA’: UMA PROPOSIÇÃO INCIPIENTE	153
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
REFERÊNCIAS	163
APÊNDICE	173

1 INTRODUÇÃO

A gestão democrática (GD) é um dispositivo constitucional, disposto no art. 206 da Constituição Federal de 1988, princípio VI, que estabelece a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988), assegurando a participação dos cidadãos nas decisões políticas do sistema público educacional brasileiro. O princípio da GD esteve presente, posteriormente, em outras leis, no intuito de assegurar a participação popular nas decisões, como: o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, inciso IV do art. 53) (Brasil, 2002); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (arts. 3, 14, 15 e 56) (Brasil, 1996) e os Planos Nacionais de Educação (PNEs) (arts. 2, 6, 9 e nas metas 7 e 19) (Brasil, 2001, 2014), o que, progressivamente, significou um avanço para as escolas públicas e os sistemas de ensino brasileiros, visto que “implica a participação cidadã dos interessados e a necessidade de prestação de contas por parte dos dirigentes e dos próprios docentes quanto aos objetivos da educação escolar” (Cury, 2005, p. 9).

Segundo Bordinon e Gracindo:

A gestão da educação é um processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada”, ao passo que, se pautada por princípios democráticos, tem a participação da comunidade como recurso fundamental de exercício do poder de decisão, em que a participação está caracterizada pela liberdade e capacidade de os sujeitos decidirem sobre assuntos de interesse comum e que, em um contexto de interdependências, também caracteriza a autonomia da escola pública, um campo de forças que se confrontam e se equilibram (Bordinon; Gracindo, 2000, p. 147).

Composta e sustentada pela participação social, a GD na escola (gestão escolar: nível micro) está pautada no diálogo participativo em busca de respostas às demandas que surgem no cotidiano escolar, requerendo um comprometimento maior dos sujeitos envolvidos com os objetivos da escola nas situações das quais participam. Para além dos muros da escola, a GD permeia o planejamento na gestão educacional dos sistemas de ensino (gestão educacional: nível macro), nível em que é possível perceber mais claramente as relações de poder entre o Estado e a sociedade (Bordenave, 1983; Vieira, 2007).

Nesse aspecto, é válido considerar a concepção de Estado ampliado que, conforme Gramsci (2001, p. 19-20), reúne

[...] dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico” (Gramsci, 2001, p. 19-20)

Nessa passagem, Gramsci (2001) demonstra que o Estado não se reduz ao aparato institucional e governamental. Para ele, o Estado é composto por dois grandes níveis superestruturais que atuam de forma integrada. O primeiro nível é a sociedade civil, que engloba o conjunto de organismos geralmente considerados privados, como sindicatos, associações, igrejas, escolas e a mídia. É nesse espaço que a classe dominante exerce sua hegemonia, ou seja, sua capacidade de liderar e direcionar a sociedade por meio do consentimento e da adesão ideológica, sem recorrer necessariamente à força. O segundo nível é a sociedade política, que corresponde ao próprio Estado em sentido estrito, incluindo o governo, as leis, a administração pública e os aparelhos de coerção, como a polícia e o exército. É nessa esfera que se exerce o domínio direto ou o comando explícito, por meio da legislação e da força legítima. O Estado ampliado, portanto, é a síntese entre sociedade política e sociedade civil, permitindo que a classe no poder mantenha sua hegemonia tanto pela força quanto pela persuasão.

Segundo Apple (2006, p. 104), “o poder e o controle econômicos se apresentam interconectados com o poder e o controle culturais”. Assim sendo, a escola, como lugar de produção e disseminação do conhecimento, constitui um forte instrumento para a manutenção da hegemonia. Entretanto, ao mesmo tempo, ela pode ser espaço de enfrentamento, reconstrução de políticas públicas na luta pela democracia. Nesse sentido, portanto, a GD pode ser vista como um compromisso a ser assumido pelos diversos sujeitos que participam de seu processo (comunidade, professores, diretores, secretários, governantes etc.).

Carvalho e Ferreira (2023, p. 24891-24892) compreendem a GD, no âmbito da política educacional, como estruturada por um conjunto de determinantes que “abrange a discussão sobre: capitalismo, Estado – sociedades civil e política –, aparelhos privados de hegemonia (APH), relação grande e pequena política, democracia e elaboração de políticas públicas”. Para os autores, a GD presente na legislação educacional brasileira — em especial nos PNEs —, bem como sua materialização nas práticas escolares, é concebida como “[...] resultado do processo

democrático hegemônico como expressão do domínio e direção da classe [...]”. Esse processo envolve ainda as noções de guerra de movimento e guerra de posição, entendidas como estratégias de organização da luta e da resistência.

Este trabalho também concorda com a visão de Dourado (2017) e de Oliveira e Aguiar (2016), que definem que os PNEs precisam ser postos como epicentro das políticas públicas educacionais, i.e., eixo central dessas políticas. Referente ao segundo PNE, os autores consideram a materialização de suas metas e estratégias como uma condição *sine qua non* para o avanço da democracia, além de ponderarem que esse processo deverá ocorrer com base na GD da educação pública nos sistemas de ensino e respectivos âmbitos de atuação.

Nessa perspectiva, compreende-se, dentre outras coisas, a importância do PNE no seu intuito de implementar a GD em todo o sistema público educacional brasileiro, diminuir as desigualdades, combater a precarização das condições de trabalho docente, garantir o acesso e a permanência dos estudantes em todos os níveis educacionais e, principalmente, primar pela gratuidade e qualidade da educação (Dourado, 2017).

Acredita-se importante que sejam realizadas, no campo científico, indagações sobre GD, processos e mecanismos de participação da comunidade escolar nas instituições, entidades de classe e conselhos, em vistas do fortalecimento da participação da sociedade no planejamento educacional mediante tomadas de decisões coletivas, de forma mais democrática e menos excludente.

Considerando, dentre outros, os aspectos supracitados, esta pesquisa tem o objetivo de analisar e compreender o que a produção do campo científico – artigos, teses e dissertações dos anos de 2001 a 2024 – revela sobre a GD nos PNEs.

Os Objetivos específicos são:

1. Traçar um percurso conceitual dedutivo, partindo dos conceitos de gestão e democracia, passando pelos diversos modelos de gestão escolar para, finalmente, compreender o conceito de GD e as principais características e perspectivas no cenário educacional nacional; Identificar os marcos históricos concernentes à GD a partir da CF de 1988 e anteriores aos PNEs;
2. A partir da RSL, conhecer e analisar os artigos, teses e dissertações, defendidas entre os anos 2001 e 2024, acerca da GD nos PNEs, a fim de captar e eleger categorias que imprimam como a GD tem sido compreendida: o conceito, os principais aspectos, tensões e contradições evidenciadas pelos

pesquisadores, além dos limites e possibilidades de efetivação da GD no contexto da política educacional brasileira;

3. Examinar a trajetória histórica dos PNEs, desde a primeira menção a um Plano Nacional, remontando à Constituinte Imperial de 1823, passando pela CF de 1988 e LDB e chegando, finalmente, à aprovação do PNE 2001-2010 e, 14 anos depois, ao PNE 2014-2024;
4. Esquematizar e analisar as metas que tratam da GD e, problematizando as contradições presentes nesses dispositivos legais.

Quanto aos aspectos metodológicos, este trabalho é uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) que pretende contribuir para a construção do Estado do Conhecimento (EC) no âmbito da GD nas políticas educacionais brasileiras.

Para tanto, a RSL foi realizada a partir de artigos, teses e dissertações obtidos nas bases de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), do Portal de Periódicos da CAPES e do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. A escolha dessas bases justifica-se pelo fato de oferecerem acesso aberto e gratuito a um amplo acervo científico, ideal para a construção de uma fundamentação teórica robusta. O recorte temporal da pesquisa, compreendido entre 2001 e 2024, fundamenta-se no período de vigência de dois PNEs (2001-2010 e 2014-2024), visando abranger um amplo espectro da produção acadêmica publicada sobre a temática nesse intervalo.

Como fundamento para a construção do referencial teórico, visando à contextualização do tema e elucidação de conceitos, recorreu-se a autores como: Vosgerau e Romanowski (2014), Galvão e Ricarte (2019), Faria (2019), Lima e Mioto (2007), Sampaio e Mancini (2007), Galvão e Pereira (2014), Bardin (2016) e Salvador (1976) para a fundamentação metodológica da Revisão Sistemática de Literatura; Bordenave (1983), Bordignon e Gracindo (2000), Paro (2007, 2017, 2022, 2023), Fernandes (2018), Vieira (2007), Cury (2007, 2011), Libâneo (2001), Souza (2007, 2023, 2025), Oliveira (2008), Oliveira, Duarte e Clementino (2017), Bobbio (2024), Coutinho (2020) e Luck (2006) nas considerações sobre GD e democracia participativa; Gramsci (2001, 2004), Freitas (2018), Apple (2006) e Bourdieu (1975) quanto ao Estado ampliado, hegemonia e economicismo; Cury (2007, 2009, 2010, 2011), Dourado (2007, 2011, 2017, 2019, 2020), Carvalho e Oliveira (2022), Oliveira e Lima (2019), e Oliveira e Aguiar (2016) no que diz respeito aos PNEs, dentre outros autores e documentos legais.

Vosgerau e Romanowski (2014) apontam que, a partir da década de 1970, houve uma contínua expansão do número de programas de pós-graduação, de grupos de pesquisas e programas de apoio e fomento à pesquisa. Isso significou um aumento significativo no número de periódicos e eventos científicos na área, o que favoreceu a publicação dos resultados dessas pesquisas. Diante dessa expansão, acredita-se ser imprescindível recuperar e sistematizar o conhecimento produzido nas suas diversas áreas.

Nesse intuito, este projeto acolhe a metodologia da Revisão Sistemática de Literatura (RSL), que pode ser entendida como estudo secundário que obtém sua fonte de dados em estudos primários. Trata-se de uma pesquisa que revisa outras pesquisas a partir de uma questão bem definida, envolvendo a aplicação de procedimentos transparentes, abrangentes, sistematizados e não tendenciosos. Uma revisão sistemática requer rigor científico para uma investigação focada, que visa a identificar, selecionar, avaliar e sintetizar evidências relevantes contidas em literatura previamente produzida e divulgada sobre uma questão específica, condensando seus aspectos essenciais e trazendo evidências de alta qualidade para o contexto investigado (Campos; Caetano; Gomes, 2023; Galvão; Pereira, 2014).

De acordo com Vosgerau e Romanowski (2014), as revisões de literatura são importantes para a evolução da ciência, proporcionando que se organizem informações e resultados obtidos periodicamente. Além disso, oferecem um panorama histórico sobre um tema, facilitando a comparação de pesquisas relacionadas e/ou semelhantes, podendo apontar a evolução das teorias e sua compreensão em diferentes contextos, dentre outras coisas. “Nessa perspectiva, os estudos que têm por finalidade a realização desta revisão permitem a compreensão do movimento da área, sua configuração, propensões teóricas metodológicas, análise crítica, indicando tendências, recorrências e lacunas” (p. 167).

Dito isso, inspirado nos modelos dos estudos de Vosgerau e Romanowski (2014), Galvão e Ricarte (2019), Salvador (1976), Faria (2019), Lima e Miotto (2007), Sampaio e Mancini (2007), Morossini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021) e Galvão e Pereira (2014) e orientado pelo esquema de organização cronológica das “fases da análise de conteúdo” definidas por Bardin (2016, p. 125), optou-se por seguir as seguintes fases e respectivas etapas, flexibilizadas em função das especificidades e dos objetivos desta pesquisa: Pré-análise: 1) definição do objetivo e pergunta científica/delimitação da questão a ser tratada na pesquisa; 2) escolha das bases de

dados a serem consultadas e definição/aplicação das estratégias de busca: palavras-chave e descritores booleanos; 3) estabelecimento e aplicação dos critérios para a seleção dos textos encontrados na primeira busca; Exploração do material: 4) anotação, sistematização e categorização dos estudos incluídos na RSL; e, por fim, Tratamento dos resultados, inferência e interpretação: 5) elaboração do texto analítico partindo da triangulação entre a síntese das informações disponibilizadas nos trabalhos selecionados, referencial teórico e conclusões autorais a partir da aplicação dos objetivos definidos inicialmente.

Para o levantamento e a sistematização da produção acadêmica sobre essa temática, foram definidos critérios de busca padronizados, utilizando a expressão booleana: ("plano nacional de educação" OR "PNE" OR "meta 19") AND ("gestão democrática" OR "princípio da gestão democrática"), juntamente aos seguintes filtros: trabalhos em língua portuguesa; produção nacional; período de 2001 a 2024; tipo de trabalho: artigos, teses e dissertações com acesso aberto.

As buscas foram realizadas em quatro bases de dados, descritas a seguir juntamente aos resultados dessa primeira busca: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), cuja consulta resultou em 205 trabalhos (50 teses e 155 dissertações); Portal de Periódicos da CAPES, com aplicação de filtros adicionais, em que foram identificados 876 artigos e, por fim, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, utilizando combinações de descritores através dos quais foram encontrados 119 trabalhos. O somatório dessas buscas iniciais totalizou 1.200 produções.

Em seguida, procedeu-se a um refinamento baseado na leitura de títulos e resumos, considerando a ocorrência dos termos-chave relacionados ao tema central: "PNE" ou "Plano Nacional de Educação" ou "meta 19", combinados com: "gestão", "gestão escolar", "gestão democrática" ou "Princípio da gestão democrática" e/ou afins nesse sentido.

Findando o processo, foram selecionados 67 trabalhos para análise mais detalhada, ou seja, leitura cabal dos resumos sob o critério imperativo de que o tema estivesse relacionado à GD nos PNEs. Esse refinamento resultou em 21 trabalhos selecionados para leitura completa, constituindo o *corpus* de análise desta pesquisa, distribuído da seguinte forma: 05 da BDTD (04 teses e 02 dissertações), 11 do Portal de Periódicos da CAPES e 03 do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (02 teses e 01 dissertação).

Por fim, os trabalhos selecionados passaram por uma análise crítica e por avaliação, culminando na síntese das informações e elaboração de conclusões, articulando os achados da revisão com os conceitos e os princípios teóricos estabelecidos.

Estruturalmente, esta dissertação se dá em três eixos analíticos interligados. Na seção 2, são discutidos os fundamentos conceituais e legais da GD no Brasil, percorrendo suas definições, seus princípios e o processo histórico de sua institucionalização. Em seguida, a seção 3 apresenta os resultados da RSL, sistematizando e analisando o que a produção acadêmica do período 2001–2024 revela sobre a GD nos PNEs. Por fim, a seção 4 dedica-se à análise dos PNEs (PNE 2001–2010 e 2014–2024), examinando o lugar da GD em seus textos, as tensões inerentes à sua efetivação e as disputas políticas que os conformaram.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONCEPÇÕES, LEGISLAÇÃO E PROCESSO HISTÓRICO

Esta seção tem por objetivo compreender o que é GD, suas principais características e perspectivas no âmbito educacional. Para tanto, adota um percurso dedutivo que parte dos conceitos de gestão escolar e democracia, passa pela análise das diferentes concepções de gestão escolar e, por fim, contempla o princípio da GD no contexto educacional brasileiro, incluindo seus fundamentos legais e seu processo histórico de constituição. A opção por esse movimento justifica-se pela necessidade de assentar as bases conceituais antes de adentrar nas especificidades legais e históricas, evitando que a discussão sobre a legislação se dê de forma descolada dos fundamentos teóricos que lhe dão sentido.

Em suma, nesse percurso, serão abordados os princípios, as concepções, as definições legais e o processo histórico da GD no Brasil, com ênfase nas tensões e contradições que permeiam a democracia participativa na construção e consolidação de políticas públicas de Estado na área da educação. Dentre essas tensões, destacam-se a polissemia do termo "gestão", que tanto pode expressar uma concepção técnico-científica na qual prevalece a lógica empresarial e o tratamento do homem como recurso (Libâneo, 2001; Paro, 2023) quanto uma concepção democrático-participativa, que compreende a administração como coordenação do esforço humano coletivo em torno de fins educativos e trata o homem como fim (Paro, 2023). Destacam-se também as diferentes matrizes teóricas que fundamentam a discussão em torno da concepção de democracia, particularmente a matriz social-liberal, representada por Bobbio (2024) e Souza (2023), e a matriz marxista, representada por Coutinho (2020) e Paro (2017, 2023). Embora partam de fundamentos filosóficos distintos, essas matrizes coadunam no entendimento de que a democracia constitui princípio, meio e fim da educação. Somam-se a essas tensões a trajetória de inserção da GD no ordenamento jurídico brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988 até os marcos legais dela decorrentes, bem como o hiato entre o princípio constitucional da GD e sua efetivação no cotidiano escolar.

A fundamentação teórica recorre a autores de referência, como Paro (2017, 2022, 2023), Bobbio (2024), Cury (2007, 2011), Libâneo (2001), Souza (2007, 2023, 2025), Oliveira (2008), Oliveira, Duarte e Clementino (2017), Coutinho (2020), Gramsci (2001), Bourdieu (1975), Luck (2006), Bordenave (1983), Vieira (2007), dentre outros. O diálogo entre diferentes perspectivas teóricas, articulado à análise dos dispositivos legais, permitirá evidenciar que a GD, mais do que um dispositivo legal, é um horizonte ético-político que articula concepções de sociedade, Estado e formação humana, cuja concretização enfrenta obstáculos que transcendem a positividade normativa.

2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM PERCURSO CONCEITUAL

O termo ‘gestão’, segundo o Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa¹, tem sua origem no latim *gestiōne*, que significa ‘ação de dirigir’ e, dentre outros sentidos, pode ser entendido como: atividade de gerir, ou processo de administração de uma empresa, instituição etc., mediante um conjunto de medidas que visam à utilização racional de recursos em função de um determinado projeto ou de determinados objetivos. Pode significar, ainda, “conciliação de opiniões divergentes; consenso”.

Cury (2011, p. 493) explica que o termo ‘gestão’ carrega a ideia de “[...] levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer.”

Vitor Paro toma-o como sinônimo do termo administração e assim o faz por acreditar que a discussão acerca da relação do termo ‘gestão’ com o termo ‘administração’ “[...] embora legítima, na maioria das vezes tem se desviado completamente do objeto por excelência da administração (ou gestão) escolar, que é a escola com seus problemas, suas potencialidades e, acima de tudo, sua irrecusável especificidade educativa” (Paro, 2022, p. 16-17).

¹ Gestão - no Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/gestao> [visualizado em 2025-11-05 13:49:33].

Explicando a natureza da própria atividade administrativa, o autor entende que a evolução histórica da administração é marcada pelas “[...] contradições sociais e interesses políticos em jogo na sociedade” (Paro, 2022, p. 23).

Em vista disso e para uma melhor compreensão do termo, examina-o, primeiramente, fora de uma determinante social, definindo administração como “[...] a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (Paro, 2022, p. 26).

Nessa perspectiva e valendo-se da articulação dos principais conceitos de Marx (de *O Capital*) e de Gramsci, explica que administração pode ser vista como processo de trabalho², uma atividade exclusivamente humana, tendo em vista que apenas os seres humanos são capazes de estabelecerem objetivos a serem cumpridos.

Assim, em sua relação com a natureza, o homem utiliza recursos materiais e conceituais de maneira racional, o que Paro (2023, p. 31) chama de “racionalização do trabalho”, conceito que “engloba, pois, as relações homem/natureza no interior do processo de administração”.

Ademais, no processo de produção, ao relacionarem-se com a natureza, os homens, inevitavelmente, interagem entre si. Por conseguinte, “a utilização racional de recursos deve incluir, além dos elementos materiais e conceituais, o emprego econômico e a devida adequação aos fins de todo esforço humano despendido no processo” (Paro, 2023, p. 33).

Além disso, Paro (2023, p. 34) emprega o termo “coordenação” para designar as relações humanas no interior do processo administrativo e complementa:

Todavia, no sentido amplo em que está sendo aqui examinada, e para os propósitos de tal análise, considero satisfatório organizar os problemas de administração sob as rubricas de “racionalização do trabalho” e de “coordenação”, levando em conta, respectivamente, os elementos materiais e conceituais, de um lado, e o esforço humano coletivo, de outro (Paro, 2023, p. 34).

Fica claro, então, que, sob essa ótica, os dois tipos de recursos mantêm uma relação de interdependência, diferentemente de outras abordagens, que consideram recursos materiais e recursos humanos separadamente. Isso porque o trabalho é compreendido como a atividade mediadora entre o homem e a natureza, por meio da

² Trabalho enquanto categoria ontológica da humanidade e do processo de humanização dos sujeitos.

qual ele produz tanto os bens materiais quanto os imateriais necessários à sua existência e subsistência. Tratando-se de uma atividade voltada para a gestão do trabalho, não seria possível dissociar esses recursos, uma vez que eles constituem uma unidade. Mais do que interdependentes, são indissociáveis. Paro ainda afirma:

Assim sendo, para efeito do sentido amplo que estou dando à noção de administração, a expressão “recursos humanos” — que, embora na linguagem do senso comum e da chamada Teoria Geral da Administração, seja, no mais das vezes, empregada, explícita ou implicitamente, para se referir às próprias pessoas como recursos utilizados para atingir objetivos de outros — esta expressão “recursos humanos” precisa ser entendida no sentido específico de recurso do homem e não do homem como recurso. Quando se utiliza o próprio homem como recurso, não se está no âmbito da administração em geral, mas no da administração como é realizada em uma estrutura social determinada, na qual o ser humano acaba sendo tratado não como homem, mas como simples parte indiferenciada da natureza (Paro, 2023, p. 36-37).

De maneira que essa perspectiva de gestão elucidada por Paro (2022, 2023) se contrapõe ao senso comum de que há sempre um administrador (que manda) e um administrado (que obedece). Rompe com a ideia de administração como mera atividade técnica e propõe um modelo de GD, ou seja, horizontal e participativa, na qual a tomada de decisões e a alocação de recursos (materiais e humanos) são coordenados e direcionados a um objetivo comum, num processo que transcende a mera execução técnica.

Embora o autor use os termos gestão e administração como sinônimos, ele chama a atenção para a forma como esses termos se apresentam.

Paralelamente, Sousa (2007; 2023) toma os termos administração e gestão como sinônimos, explicando que “distingui-los seria irrelevante para a percepção e a análise da gestão democrática”. Afirma que “gestão é a execução política, através da qual a política opera e o poder se realiza” (Souza, 2007, p. 114).

Dessas conceituações, pode-se inferir que gestão é um termo polissêmico, cuja significação depende da perspectiva em que é empregado. Por exemplo, na lógica empresarial, o termo gestão surge, comumente, associado a adjetivos ou a locuções adjetivas, como: financeira, empresarial, estratégica, de pessoas, de recursos, de projetos etc.; já no campo educacional ou público, surge, geralmente, vinculado a: escolar, educacional, democrática, participativa etc. Além disso, sua adjetivação pode apontar interpretações de sentidos muitas vezes opostos. Exemplo disso está na

oposição entre gestão autocrática (centralizada, despótica, absolutista, hierárquica) e GD (participativa, horizontal, colaborativa).

Importante destacar que, em virtude do objetivo desta pesquisa, que é analisar a GD nos PNEs, o termo ‘gestão’ se apresentará, intrinsecamente, associado aos termos ‘escolar’, ‘educacional’, ‘da escola’ ou ‘da educação’ e também que a gestão escolar pode ser anunciada sob diferentes enfoques, ora num viés mais burocrático e funcionalista, ora numa concepção mais crítica (Libâneo, 2001), concepções que serão abordadas mais à frente.

Avançando na reflexão, tratar do princípio da GD torna importante considerar um segundo termo: democracia.

Segundo o verbete disponibilizado pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPP)³, a palavra democracia “é formada por dois vocábulos gregos que, juntos, implicam uma concepção singular de relações entre governados e governantes: “*demos*” significa povo ou muitos, enquanto “*kracia*” quer dizer governo ou autoridade”. Assim sendo, conota “a ideia de uma forma de governo exercido por muitos”, ou seja, pelo povo. Esse termo pode se referir tanto a um regime político quanto a um modo de convivência, visto que “a democracia também envolve atitudes, comportamentos e uma concepção moral - todos designados como cultura cívica” (NUPP, [S.I]). O mesmo verbete conclui:

Mas a qualidade da democracia depende também da disposição cultural e moral dos cidadãos de viver e aperfeiçoar esse sistema de governo através da crítica e da participação. Não existe democracia sem democratas, isto é, pessoas comuns que aceitam conviver com as outras no ambiente de tolerância e cooperação que caracteriza a democracia e que alimentam, mesmo quando desejam aperfeiçoar o regime, sentimentos, atitudes e comportamentos favoráveis a ele; para isso, a participação é fundamental, assim como a disposição de corrigir distorções como a corrupção (NUPP, [S.I], p. 3).

Para além do conceito, esta pesquisa constatou que a concepção de democracia pode ser vista através diversas perspectivas, dentre elas, o presente estudo apresentará duas: a perspectiva social-liberal defendida por Norberto Bobbio, e a perspectiva marxiana de Carlos Nelson Coutinho.

³ Democracia verbete. [S.I]. Disponível em: https://sites.usp.br/nupps/wpcontent/uploads/sites/762/2020/12/Anexo_02_Democracia-verbete.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

Do ponto de vista de Bobbio (2024, p. 2), “[...] não nascemos democráticos, a democracia se faz, constrói-se e, portanto, as pessoas são formadas para ela e por meio dela”. Nesse sentido, o autor indica “[...] a democracia mais do que como princípio ou como procedimento, mas como objetivo, como fim a ser perseguido pela educação escolar”. Desse modo, poder-se-ia desenvolver nos cidadãos essa ‘disposição cultural e moral’ democrática, o que geraria, conseqüentemente, uma sociedade democrática, inspirada pelos valores fundamentais da democracia: liberdade, igualdade e não-violência.

Bobbio aborda a definição do termo ‘democracia’ em diversos pontos de seus escritos, definindo-a de forma simples:

[...] forma de governo na qual as decisões coletivas, vale dizer, as decisões que uma vez tomadas e por quem quer que sejam tomadas, tornam-se vinculadas para toda a coletividade, são tomadas com a participação direta ou indireta, isto é, com representantes ou sem representantes, pelo maior número daqueles a quem essas decisões se destinam (Bobbio, 2024, p. 5).

Mas essa é apenas uma das formas de Norberto Bobbio se referir ao termo, como explicado por Souza (2023, p. 24), ao falar sobre a “Democracia como Ideal” – definição que associa democracia “a um princípio no pacto societário e na edificação de governos” – e “Democracia Procedimental”, que se refere à democracia “[...] como procedimento para decisões coletivas, baseado em regras que garantam que as pessoas interessadas possam ser sujeitos ativos do processo” (Souza, 2023, p. 35). Termos baseados na “democracia formal, [...] conjunto de regras de procedimento” e na “democracia substancial, [...] democracia que pode ser chamada de um sistema de valores” (Bobbio, 2024, p. 11).

Outrossim, esses dois modos se articulam, de acordo com Bobbio, ao afirmar que,

[...] a democracia é antes de tudo um conjunto de regras de comportamento para se tomar as decisões coletivas, regras que não existem nas formas autocráticas de governo, mas afirmar que a democracia é um conjunto de regras de procedimento não diminui em nada a dignidade do governo democrático. Os valores da democracia são implícitos, intrínsecos a essas regras (Bobbio, 2024, p. 12).

Sendo assim, as formalidades democráticas não são suficientes para o exercício pleno da democracia. Por exemplo, o autor afirma: “[...] democracia implica o voto, mas o voto *per si* não constitui a democracia” (Bobbio, 2024, p. 12). Então, o

direito ao voto, regido pelo princípio da igualdade, só pode ser considerado pleno levando-se em conta que todas as pessoas adultas, independentemente de sexo, classe social, posição política, nível de escolarização etc., tenham seus votos computados com o mesmo valor numa eleição democrática. Esse “sufrágio universal” é, portanto, valor universal da democracia (Bobbio, 2024, p. 12).

Mas, será que apenas o direito de votar é suficiente para ser considerado democrático e livre?

Sobre isso, Bobbio tece algumas reflexões pertinentes:

[...] mesmo onde o direito de voto alcança todos, o voto não é democrático nem livre. O voto é, por definição, um ato de escolha. Um ato imposto não é uma escolha. Para que o voto seja livre implica que quem tem o direito de votar seja: a) livre para escolher e para não escolher; b) possa escolher entre diversas alternativas. Que a liberdade de voto seja continuamente ameaçada mesmo em uma sociedade democrática, o bom cidadão o sabe muito bem, mas é um bom cidadão aquele que é educado para escolher com base em sua própria ideia sobre as partes envolvidas, para distinguir por si mesmo o objeto de sua escolha (Bobbio, 2024, p. 12).

Nesse ínterim, surge a questão da liberdade fictícia, quando os cidadãos pensam que são livres para fazerem suas escolhas, mas se encontram imersos em influências advindas, principalmente, dos meios de comunicação e mídias sociais (publicidade e propagandas). Diante disso, segundo Bobbio, a educação é um poderoso instrumento de conscientização, no sentido de preparar o cidadão para

[...] distinguir o verdadeiro do falso, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente. A educação para a escolha implica ainda na educação para a capacidade de distinguir. De qualquer forma, é sempre o ponto de partida para decidir por si mesmo, examinando os prós e os contras (Bobbio, 2024, p. 13).

Nesse sentido, Souza (2023, p. 32) explica que a “igualdade é o fundamento filosófico da democracia”, ao passo que a liberdade política representa o seu princípio estruturante. A combinação desses dois elementos é uma marca central do pensamento de Bobbio, a ponto de o autor ser identificado como um socialista liberal — uma classificação que pode parecer contraditória à primeira vista, mas que expressa a possibilidade de conciliação entre o liberalismo e o socialismo. Trata-se de um equilíbrio que exige a recusa tanto do radicalismo liberal quanto do radicalismo socialista em suas formulações originais.

Observa-se que, em Bobbio, o conceito de democracia aparece inicialmente circunscrito à forma de governo e à organização dos processos decisórios institucionais, com ênfase nas condições que tornam o voto verdadeiramente livre — tais como a ausência de coerção, a pluralidade de alternativas e a educação para a escolha consciente. No entanto, como princípio, a democracia transcende esses elementos e, sob essa lógica, relaciona-se não só ao aspecto político-administrativo de constituição e organização da forma democrática dos governos contemporâneos, mas também a dimensões que extrapolam o formalismo democrático centrado nos processos eleitorais. É nesse sentido que Bobbio associa a democracia à educação como instrumento de emancipação, preparando o cidadão para distinguir o verdadeiro do falso e o justo do injusto.

Conforme sintetiza Souza (2023, p. 32), o pensamento de Bobbio articula igualdade e liberdade política em uma perspectiva socialista-liberal, na qual o “entendimento possível entre liberalismo e socialismo” exige a rejeição ao radicalismo originário de ambas as correntes.

Com base no pensamento de Bobbio, Almeida, Araújo e Leão (2023), ao tratar da GD, concluíram que

[...] a gestão democrática da educação implica na compreensão da democracia como processual e não como um estado pronto e acabado, possível de ser identificado a partir de critérios objetivos e formais. No interior de uma estrutura formal de democracia, é possível ter fortes elementos não democráticos em funcionamento (Almeida; Araújo; Leão, 2023, p. 4671).

No entanto, outros autores defendem que a democracia transcende estes elementos, que embora fundamentais, podem ser considerados limitados. Dentre eles, este estudo apresenta a perspectiva de Coutinho (2020), que em consonância à concepção de Estado ampliado que fundamenta as análises apresentadas.

Coutinho (2020), fundamentalmente, se contrapõe a Bobbio, à medida que aborda a questão da democracia do ponto de vista marxiano, definindo-a como valor universal, vinculada ao regime socialista. Nessa mesma perspectiva, Paro considera:

A democracia, como valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, é um processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la (Paro, 2017, p. 38).

Coutinho (2020) acredita que, embora a democracia tenha sua gênese a partir da burguesia, mesmo numa sociedade socialista ela continua a ter um valor substancial para o progresso. Isso se fundamenta no fato de que, mesmo numa sociedade socialista, em que a divisão de classes foi superada, a tendência de unificação social não significa, necessariamente, um processo de homogeneização. Afirma:

Nesse sentido, não basta que nos limitemos a constatar o óbvio: o valor que continuam a ter para as forças do progresso, nas sociedades capitalistas de hoje, a conservação e a plena realização desses institutos democráticos, conservação e realização que são assegurados em grande parte – e quase sempre em oposição aos interesses burgueses – pela luta do movimento operário organizado. É preciso ir além dessa constatação e afirmar claramente que, tanto na fase de transição quanto no socialismo plenamente realizado, continuarão a ocorrer situações que só a democracia política será capaz de resolver no sentido mais favorável à explicitação do gênero humano (Coutinho, 2020, p. 163).

Para ele, de fato, essa “unidade na diversidade” (Coutinho, 2020, p.163) encontra na democracia sua forma de representação política – vale aqui lembrar que não se trata da continuação de um modelo de democracia liberal, mas de uma “nova democracia (democracia de massa)” (Coutinho, 2020, p. 165) que pressupõe, “[...] por um lado, a criação de novos institutos políticos que não existem, ou existem apenas embrionariamente na democracia liberal clássica; e, por outro lado, a mudança de função de alguns velhos institutos liberais” (Coutinho, 2020, p. 165). Portanto, como conceituada por Coutinho:

A democracia socialista é, assim, uma democracia pluralista de massas; mas uma democracia organizada, na qual a hegemonia deve caber ao conjunto dos trabalhadores, representados através da pluralidade de seus organismos de massa (sindicatos, comitês de empresa, comunidades de base etc.) e sob a direção política do (s) partido (s) de vanguarda da classe operária (Coutinho, 2020, p. 173).

Nessa perspectiva, Paro denota à democracia o sentido de “mediação para a liberdade” (Paro, 2023, p. 74), somando ao seu significado etimológico (governo da maioria) “[...] todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente” (Paro, 2023, p. 73). E continua,

Por isso é que se diz que a democracia é ao mesmo tempo meio e fim, visto que sua realização (uma mediação) se consubstancia na própria realização da liberdade, não como apenas uma palavra, mas como algo concreto que é a própria realização do homem em sua especificidade histórica (Paro, 2023, p. 74).

Assim, em termos gerais, entende-se que democrático refere-se a algo “[...] pertencente ou relativo à democracia [...] que serve os interesses do povo” (Infopédia [S.l], verbete “democrático”)⁴, um modo que, forçosamente, reflete qualidades inerentes à democracia, ou seja, “[...] princípios e condições democráticas, como a igualdade entre as pessoas diante da lei, a liberdade para manifestação do pensamento, o direito à livre associação para fins legais, dentre outros tantos” (Souza, 2023, p. 61 e 62).

Segundo Cury (2011, p. 486), o princípio democrático da igualdade fundamenta o direito à educação. Isso porque o conhecimento sistematizado não se limita a ser um legado cultural relevante; por meio dele, o cidadão adquire condições de apropriar-se de referenciais cognitivos e formativos que ampliam sua capacidade de intervir nos rumos da sociedade e de atuar em sua transformação. Além disso, dominar tais conhecimentos representa uma condição essencial para expandir o campo de compreensão do mundo e dar continuidade ao aprendizado de novos saberes.

Souza (2007) sustenta que a democracia somente se concretiza quando há participação efetiva das pessoas na administração dos negócios públicos. Essa participação, seja no âmbito da escola, da cidade ou do país, é amplamente reconhecida como condição fundamental para que a democracia de fato ocorra.

Em trabalho posterior, o mesmo autor (Souza, 2023) aprofunda essa reflexão ao afirmar que a gestão da escola pública precisa ser compreendida como uma atividade essencialmente democrática, a qual se organiza em três dimensões interligadas. A primeira delas é de natureza política: a escola é sustentada com recursos da coletividade, portanto suas finalidades devem estar a serviço do interesse público. A segunda é de ordem operacional: a democracia não se realiza apenas por declaração de princípios; exige mecanismos concretos e procedimentos bem definidos que orientem o funcionamento da educação. A terceira é de caráter formativo: a experiência democrática vivida no cotidiano escolar constitui, por si

⁴ Democrático – no Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto Editora. Disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/democrático> [visualizado em 2025-11-07 14:04:21].

mesma, um poderoso instrumento de aprendizado político, por meio do qual os sujeitos desenvolvem habilidades de atuação coletiva e se reconhecem como integrantes ativos da vida em sociedade.

Posto isto (e reconhecendo a existência de uma disputa conceitual em torno da concepção de democracia – discussão ultrapassa enormemente o exposto neste trabalho), intenciona-se evidenciar que, independentemente da base filosófica, tanto na concepção social-liberal de Bobbio (2024) e Souza (2007, 2023), quanto na visão marxista de Coutinho (2020) e Paro (2022, 2023), a educação é referida como poderoso instrumento para a formação dos cidadãos. Além disso, Cury deixa claro o valor da educação como um direito que, além de outras coisas, tem o poder de possibilitar “[...] maior igualdade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam” (Cury, 2011, p. 487).

É inegável que a educação assume papel relevante, vez que, mesmo podendo ser instrumento para reprodução e disseminação da ideologia dos poderes hegemônicos (Gramsci, 2000; Bourdieu, 1975; Paro, 2017), pode, em sentido oposto, assumir uma posição de enfrentamento para a reconstrução e a reinvenção das políticas públicas na luta pela democracia. Sobre a escola pública, Paro conclui:

Infelizmente essa escola é sim reprodutora de certa ideologia dominante... é sim negadora dos valores dominados e, em certo sentido, legitimadora da injustiça social, na medida em que recoloca as pessoas nos lugares reservados pelas relações que se dão no âmbito da estrutura econômica. Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola (Paro, 2017, p. 17).

No âmbito da organização escolar, observa-se que estudos relacionados à administração escolar abordam enfoques diversos e muitas vezes antagônicos. Alguns tendem a uma concepção mais burocrática e funcionalista, pautada em modelos de organização empresarial, outros adotam uma concepção mais crítica. No primeiro enfoque, científico-racional, explica Libâneo (2001), a organização escolar é vista como “uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente; portanto, pode ser planejada, organizada e controlada, de modo a alcançar os maiores índices de eficácia e eficiência” (Libâneo, 2001, p. 1) – descrição que se aproxima da administração empresarial, que é a essência do gerencialismo na educação, por exemplo. Em contrapartida, o enfoque crítico, sociopolítico, considera a organização

escolar como uma construção social e não como algo neutro, observável, objetivo e funcional. Nessa perspectiva, as intenções e interações dos atores sociais são fundamentais, considerando que sua principal característica é atender ao interesse público em detrimento das expectativas e exigências de mercado. “A visão crítica da escola resulta em diferentes formas de viabilização da gestão democrática” (Libâneo, 2001, p. 1 e 2).

Ademais, Dourado acrescenta que,

[...] a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade (Dourado, 2007, p. 922).

Levando em consideração experiências e estudos sobre a organização e a gestão escolar no Brasil, Libâneo (2001, p. 2) aponta três concepções da organização e gestão: “a gestão técnico-científica (ou funcionalista), a autogestionária e a democrático-participativa.”

Na concepção técnico-científica, o foco está na eficiência e na eficácia, mediante a racionalização do trabalho, com o uso de estratégias como: ênfase na organização hierárquica, centralizando o poder na figura do diretor; comunicação de cima para baixo; ênfase na gestão/administração (burocracia e controle de atividades) em detrimento dos reais objetivos da escola; divisão técnica e especializada do trabalho, com especialização das tarefas (prescrições detalhadas); tarefas sendo mais importantes que pessoas. É conhecida como “gestão de qualidade total” (Libâneo, 2001, p. 2).

Em sentido oposto, encontra-se a concepção autogestionária, baseada na responsabilidade coletiva. Suas principais características são: participação direta e igualitária; autogestão; decisões coletivas mediante assembleias e reuniões; sem hierarquia ou subordinação; ênfase nas inter-relações.

E, finalmente, a concepção democrático-participativa, que parte da associação inerente entre a direção e a comunidade escolar, defendendo que as decisões sejam discutidas publicamente e tomadas coletivamente. A partir da tomada de decisão, cada membro assume sua parte de responsabilidade no trabalho. Nessa concepção, é a equipe escolar que define os objetos sociopolíticos da escola; a atividade da

direção articula-se com a iniciativa e a participação dos demais participantes; há incentivo à qualificação e à competência profissional; o trabalho é avaliado e coordenado sistematicamente com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento, reorientação das ações e tomadas de decisão. “Todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados” (Libâneo, 2001, p. 3).

Paro afirma que uma “democracia efetiva exige controle democrático do Estado” (Paro, 2017, p. 26) e, para que esse controle seja possível, necessita que todos tenham acesso a uma educação escolar de qualidade.

Cury acrescenta que a GD,

[...] enquanto temática histórica, nos move em direção contrária àquela mais difundida em nossa trajetória política onde os gestores se pautam ora por um movimento paternalista, ora por uma relação propriamente autoritária. Paternalismo e suas variantes, autoritarismo e congêneres são formas de pensar e agir sobre o outro não reconhecido como igual (Cury, 2012, p. 165).

Portanto, a GD na escola pode ser vista como uma postura a ser assumida por todos os sujeitos envolvidos no processo democrático, além de colocar a escola como lugar de aprendizado e exercício dessas mesmas relações democráticas (Paro, 2017).

Diante da diversidade de entendimentos acerca do que vem a ser GD (Libâneo, 2001) e levando em conta que as discussões em torno da gestão da educação básica podem ser pautadas sob diversos prismas, “bem como concepções e cenários complexos, articulados aos sistemas de ensino” (Dourado, 2007, p. 293), esta pesquisa concorda com a visão de Dourado ao afirmar que uma concepção ampla de gestão necessita considerar

[...] a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizados pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pela efetiva articulação com os projetos de gestão do MEC, das secretarias, com os projetos político-pedagógicos das escolas e com o amplo envolvimento da sociedade civil organizada (Dourado, 2007, p. 924).

Nesse sentido, a GD da educação pressupõe participação, transparência, controle social, descentralização e diálogo, por meio de órgãos colegiados que atuem como mediadores entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de formar cidadãos críticos, respeitando suas pluralidades (Alves; Alves; Assalin, 2024).

Conceitualmente, Cury infere que

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição (art. 37) (BRASIL, 1988): transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta (Cury, 2007, p. 494).

Consonante, Souza define GD como

[...] um processo político-pedagógico coletivo no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/educação, na busca da solução daqueles problemas e na edificação de uma cultura democrática. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade, na transparência e no reconhecimento às especificidades das diversas funções decorrentes dos lugares ocupados pelas pessoas na gestão da escola/educação, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/educacional, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de gestão e, em especial, de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola/educação (Souza, 2023, p. 116).

Nessa perspectiva, compreender a GD como princípio constitucional “[...] significa que o ponto de partida, a condição de base da administração da educação e da escola pública é o reconhecimento da coletividade, da participação, da autonomia e do diálogo” (Souza, 2023, p. 95).

Segundo o autor, para que haja esse reconhecimento, é necessário compreender que a educação é um processo coletivo, ou seja, que envolve muitos sujeitos e que, além disso, a sua finalidade interessa a toda a sociedade. Portanto, é essencial que a educação escolar seja democrática, começando por sua gestão. Souza complementa:

A questão é que o projeto educativo ou cultural de uma nação ou povo passa pela educação escolar e a decisão sobre o que se pretende com as escolas e como elas serão organizadas diante desses grandes objetivos (e também dos pequenos e cotidianos) cabe à sociedade. A noção da GD como princípio, portanto, implica em assumir que a escola só se faz no coletivo e as razões para sua existência e funcionamento são de interesse coletivo (Souza, 2023, p. 96).

Dourado defende uma visão ampliada da GD que, como princípio constitucional, deve ser compreendida como

[...] componente estruturante da e na organização do Sistema Nacional de Educação, incluindo as discussões sobre o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação, conferências de educação e quaisquer outros instrumentos e processos democráticos de participação (Dourado, 2017, p. 155).

Segundo Azevedo e Oliveira (2021), dissertar sobre GD na educação exige, primeiramente, considerarem-se as noções de participação e controle social com seus desdobramentos. Esses elementos polissêmicos constituem dimensões essenciais para a interpretação e a compreensão de como se processam as relações sociais num determinado momento histórico, razão por que lhes podem ser aplicados significados diversos, inclusive opostos, tal como pensar o controle social no sentido de controle da sociedade pelas instituições ou pelo Estado, semelhantemente ao conceito da vertente sociológica funcionalista que define ‘controle social’, como

[...] um conjunto de normas, valores e práticas veiculados por grupos e instituições, de modo a garantir sua internalização pelos seus componentes. Tudo isso, buscando-se que as pessoas se adequem à ordem prevalecente, para que não haja comportamentos desviantes e rupturas no tecido social (Azevedo; Oliveira, 2021, p. 624).

Ressalte-se, contudo, que essa noção mais ‘conservadora’ se deslocou, a partir dos anos 1980, para um sentido de controle social como participação popular organizada para o acompanhamento das políticas no sentido do monitoramento das ações do Estado e se incorporou “[...] às definições para a educação, dada a atuação de determinados grupos, que a tomaram como sinônimo de participação na formulação, implementação e controle das políticas públicas” (Azevedo; Oliveira, 2021, p. 624).

Para Souza (2023), controle social pode ser definido como a etapa final do ciclo processual da GD, caracterizada pelo acompanhamento dos encaminhamentos e pela avaliação na qual a participação da comunidade se mantém essencial para comparar os resultados das ações com as discussões e as decisões tomadas coletivamente, transcendendo a mera tarefa técnica dos administradores.

Os conselhos, colegiados, fóruns etc. são mecanismos de controle social que, prioritariamente, se preocupam em buscar o envolvimento e a representatividade das entidades de educação. De acordo com Azevedo e Oliveira:

Essa preocupação foi consubstanciada, em certa medida, nos princípios e parâmetros da gestão democrática da educação na Constituição Federal (CF) de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996), nas leis do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na Lei do PNE (2014-2024), dentre outras (Azevedo; Oliveira, 2021, p. 625).

Azevedo e Oliveira (2021) conceituam a gestão democrático-participativa como a “[...] participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas, com vistas à construção da democracia social” (p. 625). Ressaltam que essa concepção de gestão se contrapõe ao modelo autoritário e mandonista adotado anteriormente pela ditadura cívico-militar, acrescentando que, a partir dos anos 1980, a perspectiva de gestão democrático-participativa ganhou espaço na política educacional, oscilando entre os anos 1990 e 2000, mas, finalmente, se impondo fortemente a partir de 2016.

Na vigência do primeiro PNE, a partir do ano 2003, sob o governo do presidente Luíz Inácio Lula da Silva, diversos mecanismos e espaços de participação foram estabelecidos para exercer um controle político e social sobre os atores governamentais. Conforme análise da época, importantes decisões governamentais, tanto de caráter estrutural quanto conjuntural, passaram a ser discutidas com representantes da sociedade civil mediante fóruns, como conselhos, conferências, ouvidorias e espaços de diálogo. Essas iniciativas consolidaram, na prática, uma rede abrangente de participação popular nas esferas decisórias do Estado (Alves *et al.*, 2024).

Ao analisar trabalhos que tratam da GD na educação, Souza (2023, p. 90) notou que grande parte dos autores não conceituavam a GD ou usavam o conceito expresso na legislação brasileira e que, praticamente em todos os 32 trabalhos por ele analisados, a palavra ‘participação’ foi a que mais apareceu, estando associada à GD ou a algum conceito afim.

A gestão democrática como princípio pede, de qualquer jeito, articulação, compreensão e oferta de procedimentos [...] que garantam as diferentes formas e razões e instâncias da participação das pessoas de todos os segmentos escolares e educacionais, preservando-se inclusive o direito de não-participação (Souza, 2023, p. 98).

Além disso, o autor observou que “[...] a pesquisa sobre a gestão democrática no Brasil recai predominantemente sobre a efetividade dos procedimentos democráticos na (gestão da) educação escolar” (Souza, 2023, p. 92). Em sua maioria tratam da GD como método e/ou princípio e, raramente, como objetivo, sendo mais raro ainda considerá-la sob essas três dimensões.

Relembrando o que já disse Souza: “É certo que não parece haver democracia sem a participação das pessoas na gestão da coisa pública”, i.e., “Seja na gestão da escola, da cidade ou do país, a participação ampliada é quase sempre defendida como condição *sine qua non* para a efetivação democrática” (Souza, 2007, p. 152).

No entanto, ele mesmo problematiza três aspectos acerca desse fenômeno: primeiro, afirma que, muitas vezes, a criação de espaços formais para “normalização e normatização da participação” acaba surtindo efeito contrário, dificultando a participação e possibilitando ainda mais controle (Souza, 2007, p. 152); o segundo aspecto é a “não participação” (Souza, 2007, p. 154), que pode ser entendida tanto como um posicionamento político de rejeição quanto de protesto; e, por último, critica a associação de democracia e educação apenas no que se refere aos momentos de tomada de decisão, deixando de considerar que a GD na escola envolve muito mais do que isso. Segundo ele:

Implica identificar problemas, acompanhar ações, controlar e fiscalizar, avaliar resultados. Se se trata de democratizar a gestão (da escola) pública, e isso pressupõe a ampliação da participação das pessoas nessa gestão, isso significa que a participação não pode se resumir aos processos de tomada de decisões. Nesse sentido, a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade (Souza, 2007, p. 154).

Para que isso ocorra, é necessário que todos os envolvidos tenham uma relação mais horizontalizada, possibilitando o acesso a informações que lhes possibilitem participar democraticamente. Desse modo,

[...] as pessoas que participam da gestão da educação e da escola precisam ter acesso o mais ampliado possível às informações sobre o que discutirão, decidirão, acompanharão e avaliarão, sob pena de se ter uma participação tutelada por aqueles que detêm essas mesmas informações (Souza, 2023, p. 98).

É fato que uma GD não pode acontecer sem a criação de instrumentos de regulação dos processos. Entretanto, o excesso de regulação e a falta de informações claras e suficientes podem gerar efeito adverso, ou mesmo inverso do que se almeja, no sentido de assentir para a reprodução da vontade do grupo hegemônico (Souza, 2023, p. 98).

Além dos aspectos mencionados, acredita-se necessário um aprofundamento da análise sobre outros condicionantes que incidem, diretamente, sobre a participação no ambiente escolar. Não se trata apenas de elencar, teoricamente, as barreiras à GD, mas de compreender como elas se manifestam concretamente nas relações cotidianas, nos conflitos de interesse, nas estruturas hierárquicas e nas concepções ideológicas que atravessam a prática administrativa. É nessa direção que a partir desse ponto, o trabalho se debruça sobre a obra de Paro (2017), não com o propósito de apresentar um resumo de suas ideias, mas de extrair delas elementos que suscitem reflexão acerca dos obstáculos práticos (materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos) que desafiam a efetivação da democracia no cotidiano da administração escolar. A partir de sua análise crítica, pretende-se que sejam iluminadas as contradições e tensões que envolvem a participação da comunidade escolar, problematizando as condições reais em que essa participação pode ou não se realizar.

Paro (2017) defende que a GD da escola pública exige participação ampla de toda a comunidade escolar. Essa meta, porém, requer consciência das condições concretas e contradições que envolvem a democratização escolar. O autor critica dois fenômenos presentes nas políticas educacionais brasileiras: a razão mercantil, que submete à escola à lógica empresarial e de mercado, e o amadorismo pedagógico, baseado no improviso e no senso comum, que resulta na formação de uma "massa de analfabetos diplomados" (Paro, 2017, p. 12-13).

A participação significa partilha de poder nas decisões, não se limitando à execução de tarefas. Embora necessária, a consciência sobre sua importância é insuficiente; é preciso verificar as condições reais para que ela ocorra. Tais condições abrangem desde instâncias internas à escola (conselhos escolares, APMFs, grêmios, eleições para diretores, elaboração participativa do PPP) até os níveis macro dos sistemas de ensino (conselhos de educação, fóruns, conferências), conforme apontam Paro (2017), Bordenave (1983) e Vieira (2007).

Paro (2017) identifica obstáculos à participação, destacando a falta de conscientização dos próprios promotores da participação e a resistência institucional da escola. Além disso, critica a ausência de vontade política e de recursos por parte do Estado. Ele chama esses obstáculos de condicionantes, que podem ser internos ou externos à escola.

Assim sendo, o autor sistematiza como condicionantes internos: Condicionantes materiais: escassez de recursos, que desvia esforços da transformação das relações autoritárias; Condicionantes institucionais: verticalização hierárquica, que coloca o diretor como "preposto do Estado" em posição contraditória, com autonomia limitada. Quando a escolha do diretor não envolve a comunidade, conselhos e APMFs tornam-se meramente burocráticos; Condicionantes político-sociais: diversidade de interesses entre grupos na escola, com ausência de consciência de classe e conflitos entre interesses imediatos; Condicionantes ideológicos: crenças e concepções sedimentadas que reduzem a participação ao momento da execução (limpeza, reparos, eventos), desconsiderando a comunidade como capaz de participar das decisões de gestão.

O autor aponta uma contradição: a mesma escola que nega à comunidade legitimidade para participar da gestão pedagógica cobra seu auxílio nas atividades domésticas dos estudantes. Para o autor, não se trata de exigir conhecimento técnico-especializado, mas de reconhecer que a contribuição dos usuários é de natureza eminentemente política, servindo como ferramenta de fiscalização e controle democrático do Estado.

Além dos condicionantes internos, Paro (2017) identifica condicionantes externos: Econômico-sociais: as condições de vida da população (tempo, recursos materiais, disposição) são os fatores que mais provocam a não-participação. O autor sugere mecanismos como dispensa do trabalho para reuniões escolares, mas ressalta que tal conquista depende da organização da classe trabalhadora; Culturais: a apatia atribuída à comunidade é, na verdade, reflexo da falta de perspectiva de participação, somada ao medo e ao constrangimento que pais das classes populares sentem diante da instituição escolar; Institucionais da comunidade: mecanismos coletivos como associações de bairro, conselhos populares e ONGs, que lutam por acesso a serviços coletivos.

A conclusão do autor é que o político tem precedência sobre o administrativo na escola pública, pois a prática administrativa depende de condições mínimas

sistematicamente negadas pelo Estado. A prática política deve anteceder a atividade administrativa para conquistar tais condições. Nessa direção, o autor propõe adequações estruturais: processos eletivos para dirigentes escolares, conselhos escolares com efetiva função política, grêmios estudantis, associações de pais, professores e funcionários, além da avaliação contínua dos processos administrativos. Sem esses mecanismos de pressão e controle político sobre o Estado, a escola pública permanecerá uma "mistificação, uma negação do direito à educação" (Paro, 2017, p. 108).

Souza (2023, p. 91, 99) complementa ao definir autonomia como construção coletiva para relações entre iguais, alertando que a participação sem autonomia configura-se como "participação decretada" e pouco democrática. Luck (2006, p. 23) acrescenta que a autonomia conquista-se quando todos se sentem parte orgânica da realidade, e não meros instrumentos para objetivos definidos por outros.

Portanto, essa discussão sobre os condicionantes da participação — escassez de recursos, hierarquia que reduz o diretor a "preposto do Estado" (Paro, 2017, p. 18), redução da participação ao momento da execução, medo dos pais, falta de tempo e condições materiais da população trabalhadora — não é um inventário abstrato de obstáculos. Cada um desses elementos revela, na prática cotidiana, o quanto a participação tem sido concebida de forma restrita: como comparecimento, colaboração em atividades-meio ou cumprimento de formalidades em conselhos esvaziados de poder deliberativo.

É precisamente contra essa concepção que Paro (2025) distingue o "ator" do "sujeito". O ator executa o que já está definido; o sujeito, por ser autor, envolve sua vontade (Paro, 2025, n.p.). Enquanto a participação for entendida apenas como "fazer parte" de algo cujas regras e objetivos já foram determinados por outrem — seja pelo diretor, pela Secretaria de Educação ou pela lógica mercantil — a GD não se realizará, pois sua efetivação depende da tomada de consciência das condições concretas. Assim, a qualificação da participação como ato de sujeitos autores torna-se o horizonte para avaliar se os mecanismos institucionais (conselhos, APMFs, grêmios, eleições) operam no sentido de partilhar efetivamente o poder ou apenas de legitimar decisões já tomadas.

Evidencia-se, então, que a gestão escolar convive permanentemente com a tensão entre os interesses da comunidade e os interesses do Estado. Revela-se contraditório, por exemplo, que a mesma instituição que nega à comunidade

legitimidade para participar das decisões pedagógicas dela sobre auxílio no monitoramento das atividades domésticas dos estudantes. Todos os condicionantes analisados transpassam a prática administrativa por se vincularem a determinantes sociais mais amplos, inscritos na esfera política. Paro (2017, p. 107) conclui que "o político tem precedência sobre o administrativo no cotidiano da escola pública", pois a educação, enquanto apropriação do saber, potencializa os grupos sociais que a ela acessam. Desse modo, a efetivação da GD exige a superação das condições objetivas que sistematicamente limitam a participação, fazendo com que a prática política anteceda e subsidie a atividade administrativa.

É sob essa perspectiva crítica que a seção secundária que se segue, examinará como a GD foi estabelecida como princípio nas políticas públicas a partir de 1988, apontando os avanços, as controvérsias e os limites que a própria legislação carrega — limites que, não por acaso, ecoam os condicionantes aqui analisados.

2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DA CF DE 1988

No que concerne ao Brasil, país constituído como Estado Democrático de Direito, o artigo 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988) sustenta que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” e “tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.” Acrescente-se que o artigo 3º declara:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, art. 3).

Esses valores e objetivos fundamentais são a base para as considerações posteriores da Constituição Federal de 1988 e para a elaboração de legislações futuras, e interessam a esta análise em especial no que diz respeito à educação, mais precisamente à GD da educação.

A Constituição Federal de 1988, além de trazer a definição do país como um Estado Democrático, aponta a democracia como uma das bases principiológicas fundamentais da gestão da educação, que deverá ser definida procedimentalmente em regramento posterior (Souza, 2025).

Na visão de Cury:

A gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares públicas, é a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam “cidadãos ativos” participantes da sociedade como profissionais compromissados (Cury, 2011, p. 489).

A CF de 1998 marcou, historicamente, a mudança dos paradigmas orientadores dos objetivos, processos e finalidade das escolas públicas. Foi elaborada no período de saída de uma ditadura civil-militar, por representantes do povo brasileiro que tinham expectativa, dentre outras coisas, da “[...] criação de um dispositivo que permitisse às comunidades escolar e local escolherem o diretor da escola” (Souza, 2023, p. 74). Assim, em Assembleia Nacional Constituinte, a democracia foi inserida como princípio da gestão da escola: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988, art. 206, princípio VI), visando a assegurar a participação dos cidadãos nas decisões políticas do sistema público educacional brasileiro.

Enquanto o cenário internacional se voltava para uma orientação neoliberal, o Brasil, com a queda do regime militar de 1964, encontrava-se, a partir de 1985, em um período de redemocratização e favorecimento da ampliação dos direitos sociais, civis e políticos. Nesse ínterim, a GD foi estabelecida como princípio da educação nacional na Constituição Federal de 1988. Esse documento refletia múltiplos aspectos do nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela forte presença do Estado na sociedade, posições que se opunham ao ideário neoliberal, fundamentado no Estado mínimo e na centralidade do mercado como referência e mecanismo para a instituição de direitos sociais (Albuquerque, 2011)

Todavia, o neoliberalismo ganhou forças no cenário brasileiro a partir de 1994, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, o que favoreceu a aplicação dos princípios desta doutrina em mais de trinta Emendas Constitucionais de Revisão aprovadas entre 1995 e 2002. Albuquerque (2011, p. 131) ainda afirma que o neoliberalismo deixou “marcas nas políticas públicas de educação, que foram traduzidas em concepções da gestão educacional e gestão escolar”.

Mais adiante, o princípio da GD é reafirmado mediante sua definição procedimental na criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que, posteriormente, teve o seu conceito alargado no PNE.

Esse trecho da CF é falho, na opinião de Souza (2023, 2025), na medida em que, além de não regulamentar a implementação do princípio da GD, deixando essa tarefa para legislação posterior, utiliza a palavra ‘ensino’ e não, ‘educação’. Ele explica o que essa escolha implica:

Ao usar o termo “ensino”, o constituinte teria indicado que a democratização deveria alcançar a administração das unidades educacionais (escolas, universidades...) e ainda que seja permitida e possível, a gestão democrática dos sistemas de ensino, entendida como a administração das redes públicas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, não é obrigatória. Vale dizer, por resumir a “ensino”, a CF não inclui a gestão democrática da administração das redes escolares públicas brasileiras. Por isso a questão de “ensino” versus “educação” resguarda o princípio às instituições escolares, na literalidade do texto. Ainda que proceda a leitura, do ponto de vista histórico, o arranjo diferenciando ensino de educação, e os associando à escola e ao sistema de ensino, respectivamente, não foi bem feito, ou melhor, foi definido (e vem sendo lido desde então) da forma como definiu o vencedor da disputa (Souza, 2023, p. 62 e 63).

Desse modo, entende-se que as exigências dispostas nos incisos fazem referência exclusiva à gestão das escolas públicas, demonstrando a ausência de um aspecto da GD que diga respeito à gestão dos sistemas de ensino “[...] e, menos ainda, para as instituições privadas de educação” (Souza, 2023, p. 62).

A LDB, Lei n. 9.394/96, trouxe, diretamente, a questão da GD em quatro de seus artigos (arts. 3º, 14, 15 e 56), assumindo para si a “responsabilidade de definir parâmetros que transformam o princípio em procedimento”, ou seja, trata-se da ‘forma da lei’ que a CF exigia no citado inciso VI do artigo 206” (Souza, 2023, p. 67). Todavia, esse documento padronizou, minimamente, os procedimentos para tal.

Primeiro, o art. 3º, princípio VIII, que trata da “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal”⁵ (Brasil, 1996). Em segundo lugar, o art. 14, que prevê: a definição das “normas de gestão democrática” pelos estados, municípios e distrito federal, seguindo os seguintes princípios: “I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou

⁵ (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

equivalentes (Brasil, 1996, art. 14). Dessa forma, a Lei, além de atribuir aos estados, municípios e distrito federal, a incumbência de definir o regramento da GD, permite vislumbrar a gestão democrático-participativa nas escolas públicas mediante a participação dos profissionais e da comunidade escolar (Souza, 2023; Teixeira; Silva, 2025).

O segundo princípio, ao tratar da participação em Conselhos Escolares, coloca em voga um importante recurso democrático,

[...] no qual representantes de docentes e discentes, demais servidores, equipe de direção e coordenação da escola e representantes da comunidade devem ter assento. A ideia do legislador partiu do reconhecimento de que era preciso a existência de um organismo colegiado que servisse de espaço de confluência das demandas e reivindicações das pessoas que trabalham ou estudam na escola, ou lá tem seus filhos, mas ao mesmo tempo fosse um espaço representativo de discussão, estudo, deliberação, acompanhamento, avaliação e controle social. Assim, o conselho escolar é uma ferramenta de democracia representativa. Seus integrantes não possuem mandato delegado, são fiduciários de seus segmentos e de toda a comunidade na gestão da escola, uma vez que não é possível reunir todo mundo com frequência para se discutir e tomar decisões coletivas” (Souza, 2023, p. 103).

Apesar de não ter sido explicitamente mencionado no texto da LDB, ficou imprescindível acrescentar os estudantes como agentes ativos na participação da comunidade escolar, notadamente por meio dos Grêmios Estudantis. Ressalte-se que essa forma de os estudantes se organizarem foi definida, anteriormente, no ECA (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, no Inciso IV do art. 53), que assegurou aos estudantes o “direito de organização e participação em entidades estudantis” (Brasil, 1990). Esse dispositivo permitiu aos estudantes levarem demandas ao Conselho Escolar, discutindo desde a qualidade da merenda até as mudanças no regimento interno.

O art. 15 visa assegurar às Unidades Escolares públicas de educação básica “progressivos graus de autonomia e de gestão financeira” (Brasil, 1996, art. 15). Sobre esse artigo, Cury observa:

A elaboração dos regimentos internos como atos administrativos são um momento oportuno de se ressaltar a noção de autonomia dos estabelecimentos escolares (art. 15 da LDB) de modo a evitar tanto um regimento absolutamente único, quanto a cópia pura e simples de outras unidades. Além disso, é preciso incentivar a consciência da importância desse instrumento administrativo de modo que o conselho escolar faça dele um momento de propostas de bom desenvolvimento interno da escola e sua articulação com a comunidade escolar e com as famílias (Cury, 2007, p. 491).

Inclua-se nisso a responsabilidade da gestão escolar de zelar pelo cumprimento do art. 15 que, dentre outras coisas, trata da autonomia da gestão financeira das instituições escolares, estando essas condicionadas às “[...] normas gerais de direito financeiro público” (Brasil, 1996). Convém destacar que os gestores lidam de forma direta e indireta com esses recursos financeiros. Neste sentido, Cury considera os gestores educacionais não só como “guardiães morais da destinação legal desses recursos, mas também para gerir os recursos destinados diretamente à escola e com isso poder auxiliar o órgão executivo na indicação das necessidades materiais da escola” (Cury, 2011, p. 490)

E, por último, o art. 56 da LDB versa:

As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes (Brasil, 1996, LDB, art. 56).

Nesse ponto, a legislação estabelece o princípio da GD para além da educação básica, ampliando seu alcance para as instituições públicas de ensino superior na forma de órgãos colegiados equivalentes aos conselhos escolares referidos no art. 14 da mesma lei. Segundo Souza (2023, p. 73), embora organizados de formas distintas, ambos, em grande medida, constituem espaços de discussão mais técnica e de normatização, sendo a existência e o reconhecimento desses mecanismos de suma importância no sentido de colocar “no centro da gestão democrática das IES a participação coletiva das pessoas dos distintos segmentos”.

Ademais, Cury (2007) inclui outros artigos da LDB que se relacionam indiretamente com a gestão, no sentido da colaboração, ação e verificação por parte dos gestores ou equipe gestora das instituições educacionais para garantia de qualidade. São exemplos: no que diz respeito ao acesso: o art. 5º, incisos I, II e III (recenseamento, chamamento público e frequência escolar); art. 12, incisos VI, VII (informar aos pais ou responsáveis sobre a frequência e rendimento dos estudantes, sobre a execução da proposta pedagógica e notificar o Conselho Tutelar do Município nos casos de faltas acima de 50% do percentual permitido). Quanto à permanência: art. 4º, inciso VIII, que trata dos programas suplementares para disponibilizar: livro

didático, merenda, transporte escolar e assistência à saúde, sendo os três primeiros objetos de “esmero e atenção da parte dos gestores escolares no que se refere à sua relação com as autoridades incumbidas desses [de seus] atendimentos” (Cury, 2007, p. 490). Por fim, acerca da qualidade: o princípio XI, do art. 3º, que fala da garantia de qualidade do ensino e o art. 22, que discorre sobre a finalidade da educação básica, a saber: “desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e estudos posteriores” (Brasil, 1996). Cury ressalta a responsabilidade da gestão da escola para a garantia desses e de outros direitos, além de responsável pela administração dos recursos (materiais e de pessoas), organização para a elaboração do PPP da escola e de:

[...] liderar propostas que devem ser retrabalhadas pelos estabelecimentos escolares de modo a deixar claro o calendário escolar, a organização pedagógica, os conteúdos curriculares, as formas de aproveitamento de estudos, os processos avaliativos e as formas de recuperação (quando necessárias) (Cury, 2007, p. 492).

Entretanto, outro ponto controverso na legislação encontra-se no art. 14 da LDB, que deixa ao cargo dos entes federados a elaboração do regimento da GD. Essa decisão abrange acolher as especificidades social, cultural e educacional de cada ente federado, o que, na opinião de Souza,

[...] geraria uma diversidade razoavelmente grande no país, com a inclusão de práticas democráticas as mais diversas e com uma profusão de indicações sobre como implementar o referido princípio. Mas, isso não parecia à época algo ruim (Souza, 2023, p. 67-68).

No entanto, o autor afirma que a elaboração individualizada desse regimento, diante da inexistência de um Sistema Nacional de Educação, consequentemente acarretaria uma multiplicidade de regras e diretrizes desarticuladas entre si. Esse dilema é imediatamente resolvido na própria LDB, ao estabelecer “duas exigências com vistas a padronizar minimamente a noção de gestão democrática do ensino público em todo o território nacional” (Souza, 2023, p. 68). Primeiro, ao garantir a participação de todos os profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e, segundo, a participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares e afins. Souza conclui:

Assim, cumprindo essas exigências e inserindo os elementos que lhe são próprios histórica, educacional e culturalmente, os sistemas estaduais, distrital e municipais de ensino não teriam, em princípio, muitas dificuldades para uma integração a um sistema nacional (Souza, 2023, p. 68-69).

Todavia, embora o art. 14 da LDB garanta a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, atribuindo essa tarefa a profissionais docentes e não-docentes da escola, ele exclui, a participação do restante da comunidade escolar e local. Além do que aparenta carecer de uma percepção clara do que se trata o tal projeto pedagógico, uma contradição, segundo Souza, que o leva à seguinte reflexão:

Parece-me muito adequada a inclusão de todos os profissionais da educação que atuam na escola a serem sujeitos da elaboração de um documento de referência escolar, como o projeto político-pedagógico (PPP). Mas, era deste projeto que o legislador tratava? Se era, mesmo nominando-o sem a expressão “político”, porque não incluiu também a participação das comunidades escolar e local (alunos, familiares, lideranças locais), posto que se o objeto é um projeto de escola, com suas dimensões institucional, administrativo-financeira, cultural, política e, por evidente, pedagógica, não caberia à toda a comunidade a reflexão e a definição deste importante documento? De outro lado, se a intenção se referia a um projeto pedagógico no sentido estrito, como uma espécie de planejamento pedagógico, ou o currículo da escola, caberia aos trabalhadores não docentes participarem, dadas as exigências de domínio técnico-pedagógico que são próprias dos profissionais docentes? (Souza, 2023, p. 69).

O autor responde a esses questionamentos demonstrando que nem mesmo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), conseguiu, em seus questionários, consubstanciar os requisitos quanto à elaboração do Projeto Pedagógico (PP) ou Projeto Político Pedagógico (PPP). Concluindo que essa carência de acuidade “se materializa na incompreensão não só das pessoas no universo escolar, senão que das próprias agências governamentais que coletam dados sobre a temática” (Souza, 2023, p. 69).

Ademais, o segundo inciso do art. 14 confirma a incoerência da regulamentação, à proporção que garante a participação das comunidades escolar e local nos conselhos escolares ou equivalentes. Seria razoável dizer que essa garantia é praticamente nula, levando-se em conta que o inciso anterior não inclui a comunidade escolar local na elaboração do PPP da escola, considerando que essa seria a atribuição mais importante do conselho escolar (CE): justamente “discutir e

definir o projeto político-pedagógico, ou se preferir, o projeto pedagógico apenas, da escola” (Souza, 2023, p. 71).

Soma-se a essas críticas o fato de que, mais de 25 anos depois, os “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”, propostos no art. 15 da CF de 1988, pouco se efetivaram. Isso demonstra Souza ao afirmar que,

Na prática, todavia, o que vimos nessas mais de duas décadas e meia é que a autonomia administrativa efetivamente nunca aconteceu, a autonomia pedagógica parece ter diminuído e a autonomia de gestão financeira se resumiu em as escolas assumirem tarefas que outrora eram centralizadas particularmente com a compra de alguns recursos de capital, e despesas de custeio com material escolar, de escritório, de limpeza, e gastos com pessoa física e jurídica como reformas de pequena monta, contratação de serviços gerais complementares etc. (Souza, 2023, p. 72-73).

Souza (2023, p. 72) destaca que as escolas públicas têm, aparentemente, perdido a autonomia pedagógica, tendo em vista “a constituição de uma política curricular e de avaliação educacional nacional que vem, ao longo dos anos, gerando padronização do ensino”. Inicialmente, houve grande preocupação de que essa autonomia acabasse por resultar no “abandono da escola por parte do Estado, escusado pelo argumento de que a escola deveria ter progressivamente mais e mais autonomia”. Temor justificado, segundo o autor, ao observar experiências de outros países, somadas à preocupação da chamada ‘devolução da educação’ advinda das reformas estruturais e educacionais dos anos 1990. O autor explica que, “Escondida na gestão financeira autônoma, poderia estar uma armadilha para a escola passar a ser responsável por captar recursos para sua subsistência”. Ele cita, como exemplo, um programa de formação de diretores chamado “Pró-Gestão”, “criado por uma parceria entre o Conselho de Secretários Estaduais de Educação – CONSED e a Fundação Roberto Marinho”. Chama a atenção o Módulo VI, intitulado: “Como gerenciar os recursos financeiros”, em especial a unidade V, destinada a ensinar “Como e onde captar outros recursos para a escola” que, segundo o autor, foca “bastante nessa ideia equivocada de autonomia”.⁶

⁶ Numa análise mais recente, nota-se que a reprodução desse equívoco persiste no modelo de formação de gestores que a Prefeitura de Goiânia, em parceria com o Sebrae Goiás, passou a adotar a partir de 2025. Intitulado: ‘Jornada de Gestão Escolar Empreendedora’, o curso tem duração de 16 dias (CH de 40h) e, dentre os temas apresentados, destacam-se: Webinar: Introdução à Gestão Empreendedora Escolar, Seja um Empreendedor com Atitudes Certeiras, Gestão Ágil para Pequenos

Não obstante, a verdadeira autonomia, tanto administrativa quanto pedagógica, se contrapõe à concepção neoliberal sobredita, que se aproveita da falta de clareza e especificidade da legislação como justificativa para promover a desresponsabilização do Estado.

Nesse sentido, Cury destaca a importância da GD, ao afirmar que

A escola é uma instituição de serviço público que se distingue por oferecer o ensino como um bem público. Ela não é uma empresa de produção ou uma loja de vendas. Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal (Cury, 2007, p. 493).

Cury (2007) ainda ressalta que a autonomia encontra oportunidade de expressar-se no contexto escolar, por exemplo, na participação do Conselho Escolar na elaboração dos regimentos internos, trazendo para as discussões as demandas e as propostas da comunidade escolar e de famílias.

Sob essa perspectiva, Souza conclui que,

Assim, a autonomia é condição para a democracia, vimos com Bobbio, mas, no caso do artigo 15, pouca contribuição a noção de autonomia ali constituída tem trazido para a implementação e avanço da GD nas escolas públicas de educação básica no Brasil (Souza, 2023, p. 73).

De acordo com essa análise (Souza, 2023, p. 61), a LDB apresenta limitações em seu tratamento da GD: o texto legal restringe-se a indicar "diretrizes gerais para sua implementação", sem que a União assuma a responsabilidade de estabelecer parâmetros mais específicos e detalhados. Essa definição mais precisa caberia, assim, aos estados, municípios e Distrito Federal no que se refere à educação básica e às próprias instituições de ensino superior. Dessa maneira, o autor conclui que, no máximo, a LDB se limita a regulamentar a divisão de responsabilidades e a apontar a necessidade de um regime de colaboração entre os entes federados, sem, contudo, estabelecer que os elementos da gestão desses processos deveriam ser orientados pela democracia (Souza, 2023, p. 75).

Não obstante, o PNE 2001-2010 sofreu um acentuado esvaziamento de sua centralidade como norteador das políticas públicas educacionais. Conforme aponta

Dourado (2010), esse plano foi deslocado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, que passou a atuar como a referência real das ações governamentais, configurando-se como uma política de governo em detrimento de uma política de Estado. Esse processo de secundarização revelou que o PNE permaneceu como um documento essencialmente formal (Dourado, 2017), cuja execução foi prejudicada por um padrão histórico “marcado pela descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático e de longo prazo” (Brasil, 2009, p. 766).

Albuquerque (2011) compartilha dessa visão ao considerar a regulamentação da GD do ensino público insuficiente. Segundo a autora, o princípio constitucional da GD careceu de uma normatização mais detalhada, na medida em que se omitiu o avanço sobre questões centrais da organização escolar. Tais questões, que incluem a redistribuição do poder no ambiente escolar e os critérios para a escolha de seus dirigentes, foram delegadas à esfera estadual e municipal. A autora pondera que, se por um lado o PNE significou um avanço para os grupos defensores da democratização educacional, por outro lado sua implementação ficou dependente de regulamentações futuras, tendo sua efetividade sistematicamente postergada.

Posteriormente, o PNE 2014-2024, instituído pela lei federal 13.005/2014, retoma a questão da GD, redefinindo e alargando o conceito, em seus artigos: 2º, 6º, 9º e nas metas 7 e 19. Esse documento, além de tomar a GD como diretriz, pretendeu ampliá-la para além da gestão das escolas, alcançando todo o sistema de ensino. Para mais, condicionou o repasse de recursos e apoio à implementação da GD, responsabilizando os entes federados a legislarem sobre o modelo de escolha de diretores na rede pública, dentro de prazo determinado (Souza, 2023, 2025).

Acrescenta-se que este PNE foi vastamente criticado pela literatura científica – como evidenciado nas próximas seções – principalmente por fazer prevalecer, nas políticas educacionais, a lógica gerencialista, pautada em eficiência e desempenho, em detrimento de práticas mais democráticas. Essa tem sido a característica da legislação educacional assumida com a reforma do Estado, que a partir da década de 1990 tem adotado o modelo da Nova Gestão Pública (NGP).

Sobre essa tensão, que coloca a GD como política de Estado em permanente disputa, que a seção secundária a seguir se detém, analisando como diferentes concepções de administração pública e educacional se confrontam no cotidiano das escolas e dos sistemas de ensino.

2.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: TENSÕES E CONTRADIÇÕES

Historicamente, o ordenamento jurídico nacional tem apresentado dispositivos legais que recomendam a implementação da avaliação dos processos de gestão como cultura de monitoramento da qualidade, colocando os Conselhos Escolares, por exemplo, dentre os diversos mecanismos para promoção da participação na gestão das escolas públicas. Esse é o caso do Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares, criado sob a Portaria Ministerial n. 2.896/2004, que estabelece, em seu objetivo VII: “promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação” (Dourado, 2007, p.935) – um objetivo que se consolidou na Resolução/CD/FNDE n. 45, de 24 de setembro de 2012, mais tarde ampliada e institucionalizada na meta 7, estratégias 7.4 e 7.16 do PNE, que versam sobre mecanismos de auto avaliação e de participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos financeiros transferidos diretamente à escola, visando à melhoria da qualidade, à transparência e ao desenvolvimento da GD. Além disso, a Lei n. 14.644/2023 alterou a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), “para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares” (Brasil, 2023).

No entanto, Paro adverte que o conceito de qualidade

[...] depende intimamente dos objetivos que se pretende buscar com a educação, quando estes não estão suficientemente explicitados e justificados pode acontecer de, em acréscimo à não correspondência entre medidas proclamadas e resultados obtidos, estar-se empenhando na realização dos fins errados ou não inteiramente de acordo com o que se pretende (Paro, 2023, p. 107).

Azevedo e Oliveira demonstram que a GD participativa

[...] vem convivendo com outras orientações e práticas de gestão que têm estado em cena conforme a filosofia de ação de determinados governos e o tensionamento entre forças e projetos de sociedade em disputa. Assim, ainda é possível identificar elementos da concepção de gestão predominante no regime autoritário ou a presença forte do que se categoriza como gestão gerencial, cuja emergência entre nós data dos anos 1990. Ela surge no bojo das transformações do mundo capitalista que impõem novos padrões de regulação, articulados às orientações neoliberais, nos quais a educação possui centralidade (Azevedo; Oliveira, 2021, p. 625).

A concepção científico-racional, também chamada de gestão da qualidade total, exposta por Libâneo (2001)⁷, aproxima a gestão escolar do modelo de gestão gerencial ou empresarial e encontra ressonância no que Oliveira, Duarte e Clementino (2017) definem como NGP.

De acordo com Oliveira, Duarte e Clementino (2017), a NGP surgiu como uma crítica à administração pública burocrática em meados dos anos 1970 e, anos depois, a partir dos anos 1990, como base orientadora das reformas educacionais no Brasil.

Trata-se de um modelo de administração que se contrapõe “à Administração Pública, buscando influenciar novos modos não só de organizar e gerir a coisa pública, mas também novos modos de governo, já que ela interfere nos objetivos da ação pública” (p. 711).

A NGP defende o gerencialismo, a responsabilização, o controle de resultados e a prestação de contas ou *accountability* no setor público (Cury, 2017). Incorpora ao setor a “lógica concorrencial”, o empreendedorismo, estimulando as parcerias público-privadas e introduzindo “programas de qualidade total” (Oliveira; Duarte; Clementino, 2017, p. 710). Além disso, essas políticas sociais, de fundo neoliberal, que compuseram as reformas na gestão do Estado, priorizam, em seu cerne, a descentralização e a mercantilização dos direitos sociais (Castro; Lauande, 2009).

Esses mecanismos, introduzidos no contexto escolar pelas reformas supracitadas, segundo Oliveira, Duarte e Clementino,

[...] tiveram como orientação a NGP [que], sob o argumento da racionalidade técnica e de atribuição de maior eficiência ao setor público, introduziram mecanismos de gestão e organização escolar que corroboraram a deterioração das condições de trabalho, da carreira e da remuneração dos docentes (2017, p. 713).

Mesmo que a legislação decorrente das reformas educacionais, a partir dos anos 1990, tenha nascido como fruto da pressão popular pela redemocratização, de acordo com Oliveira, Duarte e Clementino, até o presente,

O contexto é ainda influenciado por variáveis externas que se relacionam com a circulação de políticas e conhecimento em âmbito internacional aos quais o Brasil não está imune. Essas influências são absorvidas no plano interno como um movimento mais amplo que cobra do Estado e de suas instituições maior transparência e prestação de contas (2017, p. 708).

⁷ Citado na seção anterior.

Assim, apesar de a legislação defender o princípio da GD nas escolas públicas brasileiras, ela é, ao mesmo tempo, frágil, dado que permite a influência de ‘variáveis externas’. Logo, analisar as políticas e gestão da educação envolve ter em mente tratar-se de uma

[...] temática com várias perspectivas, concepções e cenários complexos em disputa. Nesse sentido, é fundamental destacar a ação política, orgânica ou não, de diferentes atores e contextos institucionais marcadamente influenciados por marcos regulatórios fruto de orientações, compromissos e perspectivas – em escala nacional e mundial –, preconizados, entre outros, por agências e/ou organismos multilaterais e fortemente assimilados e/ou naturalizados pelos gestores de políticas públicas (Dourado, 2007, p. 922).

Segundo Teixeira e Silva (2025, p. 25), durante mais de 20 anos, disputas têm sido travadas em torno das pautas políticas para elaboração e implementação da reforma educacional. Em meio a concepções divergentes de educação, conceitos, como descentralização, participação e autonomia, são ressignificados. Lenta e progressivamente, princípios gerenciais associados à eficácia escolar foram introduzidos na organização da escola, instituindo-se como “política em diversos governos, inclusive nos progressistas” e levando à “descontinuidade dos fundamentos democráticos de organização e gestão das escolas”.

O percurso político para adesão ou contraposição a essas distintas concepções de educação manifestou-se por meio de políticas públicas, programas e documentos oficiais oriundos das diferentes instâncias governamentais no decorrer das décadas de 1990 e 2000, e elas não ficaram imunes aos embates, conflitos e demonstrações contrárias aos princípios da reforma vindas de associações da sociedade civil e educadores (Teixeira; Silva, 2025, p. 25).

Fica claro que as práticas de gestão democrático-participativa não coadunam com modelos inspirados na administração empresarial, gerencialista, com suas práticas autoritárias, excessivamente descritivas, de constante controle, avaliação e responsabilização. Segundo Azevedo e Oliveira,

Esses padrões, no geral, preconizam tão somente a democracia política, na medida em que defendem a diminuição do Estado, significando a progressiva supressão dos direitos sociais, cujas políticas são delegadas ao mercado. Portanto, têm trazido para as instituições públicas, para os sistemas de ensino e para as escolas modelos de gestão que são próprios das empresas privadas - conhecidos como a Nova Gestão Pública - ou práticas

gerencialistas. O estímulo à competição e à meritocracia como valores, o sistema de bonificação, a avaliação por resultados são algumas de suas características, que acentuam o individualismo e, portanto, dificultam a participação e a gestão democrática, trazendo o controle social para a perspectiva do controle das instituições pelo Estado (Azevedo; Oliveira, 2021, p. 625).

Enfim, os modelos de gestão inspirados na NGP, ao importarem práticas empresariais como meritocracia, bonificação e avaliação por resultados, enfraquecem a gestão democrático-participativa nas escolas. Esses modelos priorizam a democracia política em detrimento dos direitos sociais, transferindo políticas públicas para a lógica de mercado e fomentando o individualismo, o que dificulta a participação coletiva e transforma o controle social em controle estatal sobre as instituições.

Em síntese, o percurso analítico empreendido até aqui permitiu compreender a GD em suas múltiplas dimensões: como política em disputa, como princípio constitucional e como diretriz inscrita nos marcos legais. No entanto, faz-se necessário investigar como a produção acadêmica tem abordado essa temática, que aspectos têm privilegiado e quais lacunas e tendências podem ser identificadas nesse campo. É com esse propósito que a próxima seção se volta para os resultados da RSL, apresentando a metodologia empregada, o *corpus* documental analisado e as evidências sintetizadas a partir de 21 trabalhos selecionados, os quais oferecem um panorama crítico da produção do conhecimento acerca do princípio da GD nos PNEs.

3 EVIDÊNCIAS DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: SÍNTESE E RESULTADOS DA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

Esta seção detalha a metodologia empregada na constituição do *corpus* da pesquisa e no processo de organização dos dados submetidos à análise. Inicialmente, apresenta-se a Revisão Sistemática de Literatura (RSL) como abordagem central, expondo-se a estruturação do protocolo de revisão, o recorte temporal definido (2001-2024) e os procedimentos rigorosos adotados nas etapas de busca, seleção e análise do material documental. Em seguida, define-se o *corpus* de análise, composto por 21 trabalhos — entre teses, dissertações e artigos — selecionados após sucessivos refinamentos realizados em bases de dados especializadas e posterior leitura de resumos. Por fim, a síntese e a discussão dos resultados fundamentam-se na análise crítica dessas produções, com vistas a responder à questão central que norteia esta investigação: o que revela a produção acadêmica acerca da GD nos PNEs?

Importante destacar que no campo científico, em especial, em relação à consolidação da produção científica sobre educação, uma metodologia bibliográfica que tem sido bastante utilizada é a do tipo Estado do Conhecimento (EC). Conforme definem Morossini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021), o

Estado do Conhecimento é identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica (Morossini, Kohls-Santos e Bittencourt, 2021, p. 19-20).

Reconhece-se, no entanto, que a construção de um EC no âmbito da GD nas políticas educacionais brasileiras demandaria mais do que uma revisão restrita a um recorte específico. Por essa razão, assume-se a cautela de reconhecer os limites desta pesquisa e posiciona-la como uma contribuição para a construção do EC, uma vez que, embora se oriente pelo rigor metodológico da RSL, não pretende esgotar toda a produção existente — não analisará livros, por exemplo —, além de circunscrever-se a um recorte delimitado no interior de uma temática mais ampla.

3.1 A REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

Esta seção secundária apresenta os resultados da Revisão Sistemática de Literatura (RSL), metodologia empregada neste trabalho. A RSL consiste em uma abordagem secundária que se fundamenta em pesquisas primárias previamente publicadas. Caracteriza-se pela aplicação rigorosa de procedimentos transparentes, abrangentes e sistematizados, com o propósito de identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências mais relevantes disponíveis sobre uma questão delimitada (Galvão; Pereira, 2014; Vosgerau; Romanowski, 2014). Diferentemente de uma revisão de literatura tradicional, a RSL constitui-se como uma pesquisa científica autônoma, com protocolo explícito, critérios claros de inclusão e exclusão, e alta reprodutibilidade, condensando o conhecimento produzido em um corpo de evidências de qualidade para o contexto investigado (Galvão; Ricarte, 2019; Sampaio; Mancini, 2007).

Segundo Vosgerau e Romanowski (2014), existem diferentes tipos de estudos de revisão. Revisões de literatura e de produções científicas podem ser encontradas com diferentes denominações, como, por exemplo: levantamento bibliográfico, revisão de literatura, revisão narrativa, estado da arte, estudo bibliométrico, revisão sistemática, revisão integrativa, meta-análise, síntese de evidências qualitativas e metassumarização. A ocorrência de diferentes nomenclaturas para o mesmo tipo de estudo foi observada algumas vezes e, inclusive, em uma mesma área de estudos. Em virtude dessa diversidade, as autoras empreenderam um estudo que auxilia a compreensão dos aspectos que distinguem essas diferentes nomenclaturas e que será utilizado para as distinções existentes entre a metodologia empreendida neste trabalho e outros tipos de estudos de revisão.

A RSL, obrigatoriamente, segue protocolos específicos e rigorosos. Assinalada, principalmente, pelo profundo rigor científico e pela transparência, tem como principais características: questão-problema clara e objetiva; propósito de atribuir logicidade a um grande *corpus* documental; passível de reprodutividade por outros pesquisadores; e possuir alto nível de evidência. Portanto, proporcionalmente ao grau de como se estabelecem as regras e se possibilita a replicação do processo, é que se marca a credibilidade da pesquisa, vez que “[...] o valor e a credibilidade do estudo dependem fundamentalmente da transparência e do rigor empreendido pelo pesquisador” (Galvão; Ricarte, 2019, p. 183).

É importante distinguir a RSL da Pesquisa Bibliográfica e da Revisão de Literatura.

A pesquisa bibliográfica busca localizar e consultar informações pertinentes ao tema proposto, visando a gerar dados gerais ou específicos para embasar a resolução de problemas de pesquisa, imprimindo sobre o conteúdo obtido “a teoria, a compreensão crítica do significado neles existentes” (Lima; Miotto, 2007, p. 44).

Já a revisão de literatura, de acordo com Galvão e Ricarte (2019), pode ser considerada mais genérica, dirigida, basicamente, a estudos, nos quais o pesquisador analisa uma variedade de trabalhos científicos pertinentes à sua temática. Nessa modalidade, o pesquisador não tem a obrigação de seguir e explicitar, com detalhes, critérios e passos da construção de sua pesquisa. Dessarte, a revisão de literatura é muito utilizada na composição de introduções a trabalhos, teses e dissertações, artigos de opinião ou de divulgação científica etc. Além disso, uma revisão de literatura busca uma bibliografia básica e “[...] pode ser realizada concomitantemente com as diversas fases da pesquisa de campo ou experimental para recolher informações prévias acerca do problema, das hipóteses, dos métodos etc. [...]” (Salvador, 1976, p.11).

Assim, percebe-se que a RSL se constitui numa metodologia que ultrapassa os outros tipos de revisão, dado que “[...] é uma pesquisa científica composta por seus próprios objetivos, problemas de pesquisa, metodologia, resultados e conclusão, não constituindo mera introdução de uma pesquisa maior [...]” (Galvão; Ricarte, 2019, p. 59).

Sampaio e Mancini (2007, p.84) explicam que uma RSL aplica métodos sistematizados e específicos de “[...] busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada”, viabilizando, de forma condensada, clara e explicitamente, um espectro amplo de trabalhos de um determinado tema e seus resultados relevantes. Dessa forma, orientam que, ao iniciar-se uma RSL, é necessário, preliminarmente, ter bem definido o objetivo da revisão, além de identificados e selecionados a literatura e os estudos a serem utilizados. Ressaltam a importância dos pesquisadores elaborarem um protocolo de pesquisa pautado nos seguintes itens: “[...] como os estudos serão encontrados, critérios de inclusão e exclusão dos artigos, definição dos desfechos de interesse, verificação da acurácia dos resultados, determinação da qualidade dos estudos e análise da estatística utilizada” (Sampaio; Mancini, 2007, p. 85).

As próximas etapas são recomendadas por alguns autores que, mesmo utilizando termos e ordem diferentes, se coadunam na essência. Por exemplo, Galvão e Ricarte recomendam as seguintes etapas:

[...] delimitação da questão a ser tratada na revisão; a seleção das bases de dados bibliográficos para consulta e coleta de material; a elaboração de estratégias para busca avançada; a seleção de textos e sistematização de informações encontradas; bem como serão apresentados alguns aspectos sobre a composição da equipe para elaboração da revisão (Galvão; Ricarte, 2019, p. 62).

Similarmente, Galvão e Pereira (2014) definem: elaboração da pergunta de pesquisa; busca na literatura; seleção dos artigos; extração dos dados; avaliação da qualidade metodológica; síntese dos dados (meta-análise); avaliação da qualidade das evidências; e redação e publicação dos resultados.

Outrossim, Sampaio e Mancini descrevem etapas gerais similares sobre o processo de RSL, dentre elas:

Definir a pergunta científica [...] Identificar as bases de dados a serem consultadas; definir as palavras-chave e estratégias de busca [...] Estabelecer critérios para a seleção dos artigos a partir da busca [...] Aplicar critérios na seleção dos artigos e justificar possíveis exclusões [...] Analisar criticamente e avaliar todos os estudos incluídos na revisão [...] Preparar um resumo crítico, sintetizando as informações disponibilizadas pelos artigos que foram incluídos na revisão [...] Apresentar uma conclusão [...] (Sampaio; Mancini, 2007, p. 85).

Assim, por seguirem protocolos específicos a fim de garantir a qualidade, algumas etapas devem ser seguidas. Entretanto, essas podem ser diferentes, considerando os diferentes campos de conhecimentos: “Deve então cada investigador encontrar a justificção para que o seu estudo possa flexibilizar o seu protocolo de forma a que lhe permita referenciar autores que considera relevantes para o seu estudo” (Faria, 2019, p. 18).

Ademais, esta pesquisa recorreu à Análise de Conteúdo, de Laurence Bardin, como apoio fundamental para a organização da RSL. Como a própria autora define, trata-se de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (Bardin, 2016, p. 44).

Importante esclarecer que este estudo concorda com Prezentszky e Mello (2019) sobre a Análise de conteúdo não poder ser considerada nem um método e nem uma metodologia, mas uma técnica. Os autores afirmam que: “Como conjunto de técnicas, a análise de conteúdo de Bardin (2002) não oferece, por si só, os elementos

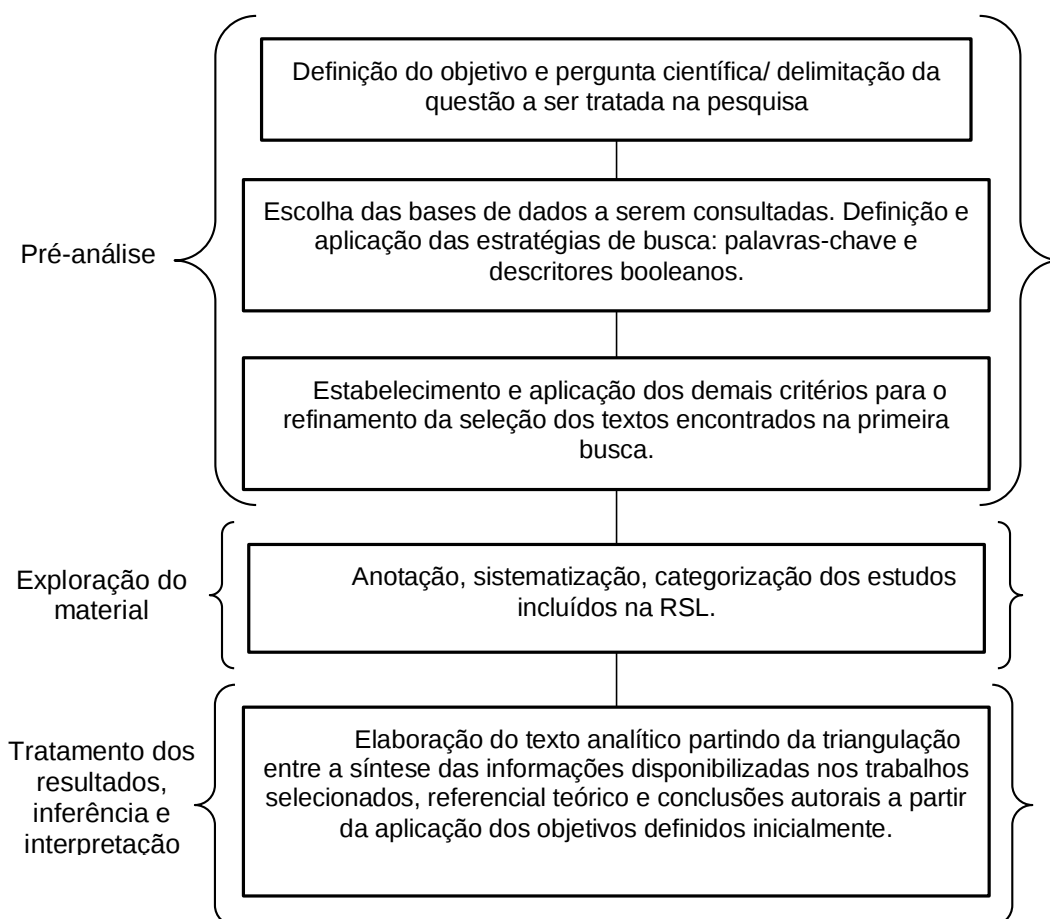
de definição de uma pesquisa de revisão sistemática da produção científica” (Prezenszky; Mello, 2019, p. 1578).

Portanto, não se trata aqui, de usá-la “[...] como caminho metodológico do desenvolvimento de pesquisas de revisão sistemática.” (Prezenszky; Mello, 2019, p. 1574) mas sim, como apoio à metodologia escolhida que é a RSL.

Ante ao exposto, a pesquisa se organizou também seguindo o modelo das “fases da análise de conteúdo” que, segundo a autora, “se organizam em torno de três polos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (Bardin, 2016, p. 125).

Portanto, as fases e etapas definidas com base nos modelos dos estudos dos autores supracitados, flexibilizadas segundo as especificidades e objetivos da pesquisa, encontram-se ilustradas na seguinte Figura 1:

Figura 1. Organograma descritivo das etapas definidas para o estudo de Revisão Sistemática de Literatura.



Fonte: Elaborado pela autora (2026) a partir dos estudos de Bardin (2016).

Seguindo o organograma ilustrado na Figura 1, seguiram-se as fases e respectivas etapas da pesquisa, apresentadas detalhadamente nas seções terciárias a seguir.

3.1.1 Pré-análise

Nesta fase aconteceu o levantamento e a organização dos trabalhos constituintes do *corpus*⁸ documental da RSL. Foram utilizadas técnicas sistemáticas e automáticas, obedecendo às regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, conforme proposto por Bardin (2016, p. 126-128).

Assim, para o levantamento e a sistematização de teses, dissertações e artigos, visando a mapear a área em estudo, primeiro foram definidos os tópicos de pesquisa a serem utilizados no preenchimento dos filtros das bases de dados, conforme a temática principal: a GD nos PNEs (2001-2010 e 2014-2024). O Quadro 1 a seguir demonstra isso.

Quadro 1 - Tópicos de pesquisa definidos para preenchimento dos filtros nos bancos de dados.

FILTROS	TÓPICOS
Expressões-chave	Plano Nacional de Educação PNE Meta 19 Gestão democrática Princípio da gestão democrática
Idioma	Português
Produção nacional	Sim
Ano de publicação	2001 até 2024
Tipo de documento	Teses, dissertações e artigos.
Acesso aberto	Sim

Fonte: Elaborado pela autora (2026)

⁸ De acordo com Bardin (2016, p. 126) “O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, seleções e regras.”

As buscas foram realizadas nas seguintes bases de dados: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Portal de Periódicos da CAPES e Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. As formas de busca foram ajustadas conforme a especificidade funcional intrínseca a cada uma das bases de dados, com o cuidado de não alterar o escopo das premissas determinadas pela pesquisa, conforme Faria (2019).

A primeira busca foi feita no site do BDTD, no dia 15 de maio de 2025. O *script* de busca seguiu os seguintes passos: expressões-chave e operadores booleanos: ("plano nacional de educação" OR "PNE" OR "meta 19") AND ("gestão democrática" OR "princípio da gestão democrática"). Depois, foram inseridos os demais filtros: somente trabalhos em português, série histórica: 2001 a 2024, áreas do conhecimento CNPQ: todas, tipo de documento: teses e dissertações. Resultaram 205 trabalhos, 50 teses e 155 dissertações, conforme demonstrado no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Quantitativos de trabalhos encontrados na BDTD

Teses	Dissertações	Total
50	155	205

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

A segunda busca ocorreu no dia 28 de abril de 2025, no Portal de Periódicos da CAPES. Foi realizada uma busca avançada, utilizando as expressões-chave: ("plano nacional de educação" OR "PNE" OR "meta 19") AND ("gestão democrática" OR "princípio da gestão democrática"), resultando em 6.300 resultados. Em seguida, foram acrescentados os filtros: ano de criação: 2002 até 2024; áreas: Ciências Humanas. A partir desses filtros, foram obtidos 876 artigos.

Quadro 3 - Quantitativos de trabalhos encontrados no portal de periódicos da Capes.

ARTIGOS
876

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

No dia 18/07/2025, foi efetuada nova busca em complementação às buscas anteriores, agora no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. Os descritores foram organizados em duplas, conforme apresentado no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 - Quantitativo de trabalhos encontrados no catálogo de teses e dissertações da Capes.

EXPRESSÕES-CHAVE	ENCONTRADOS
"Plano Nacional de Educação" AND "Gestão Democrática"	81
"Plano Nacional de Educação" AND "Princípio da Gestão Democrática"	09
"Princípio da gestão democrática" AND "PNE"	08
"gestão democrática" AND "meta 19"	21
TOTAL	119

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Para uma melhor visualização, o Quadro 5 a seguir apresenta os resultados referentes aos trabalhos encontrados em todas as bases de dados.

Quadro 5 - Quantitativos de trabalhos encontrados nas bases de dados.

BASE DE DADOS	TRABALHOS ENCONTRADOS
BDTD	205
Portal de Periódicos da CAPES	876
CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES	119
TOTAL	1.200

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

A seguir, um novo refinamento dos resultados foi realizado a partir da leitura “flutuante”⁹ dos títulos e resumos, foram selecionados os trabalhos que atendessem o critério de ocorrência dos termos: “PNE” ou “Plano Nacional de Educação” ou “meta 19”, combinados com: “gestão”, “gestão escolar”, “gestão democrática” ou “princípio da gestão democrática” e/ou afins nesse sentido. Partindo da aplicação desses

⁹ Bardin (2016, p. 126) explica: “A leitura ‘flutuante’ - A primeira atividade consiste em estabelecer contato com os documentos e analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações”. Durante esse primeiro contato foi feita a seleção dos trabalhos que seguiram rigorosamente os critérios da RSL.

critérios, elencaram-se 76 trabalhos, cujo quantitativo fica demonstrado no próximo Quadro 6.

Quadro 6 - Quantitativos de trabalhos selecionados nas bases de dados.

BASE DE DADOS			TRABALHOS SELECIONADOS
BDTD	Teses	06	21
	Dissertações	15	
Portal de Periódicos da CAPES			40
Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES			06
TOTAL			67

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

A seleção de trabalhos partindo dos títulos e resumos, além de se pautar na ocorrência dos termos dos descritores e suas combinações, teve, num segundo momento, como critério imperativo que o tema estivesse relacionado à GD nos PNEs. Assim, decidiu-se pela leitura aprofundada dos 67 resumos, no intuito de atender, efetivamente, a essa condição indispensável. Ressalte-se que, nessa etapa, foram subtraídos do quantitativo final, os estudos de caso estritamente pedagógicos ou locais que não estabelecem conexão direta com as diretrizes e metas dos PNEs. Além disso, nessa etapa verificou-se que dois trabalhos selecionados apareciam em duplicidade, constando tanto na BDTD, quanto no Catálogo Capes, a partir desta constatação a decisão foi retirá-lo de uma das listas. Por fim, foram selecionados 21 trabalhos para serem lidos na íntegra.

O resultado deste último refinamento, partindo da leitura aprofundada dos resumos, fica demonstrado no Quadro 7 que se segue.

Quadro 7 - Quantitativos de trabalhos selecionados nas bases de dados após leitura dos resumos.

BASE DE DADOS			TRABALHOS SELECIONADOS
BDTD	Teses	04	06
	Dissertações	02	
Portal de Periódicos da CAPES			12

Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	Teses	02	03
	Dissertações	01	
TOTAL			21

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

A aplicação rigorosa dos procedimentos metodológicos descritos resultou na seleção de trabalhos que atenderam aos critérios estabelecidos para análise. Do total de 1.200 produções inicialmente identificadas nas bases de dados, apenas 21 tratavam especificamente da GD nos PNEs, o que representa, aproximadamente, 1,7% do quantitativo inicial. O *corpus* final, composto por 06 teses, 03 dissertações e 12 artigos, constitui a base documental sobre a qual se fundamenta a análise desenvolvida na seção terciária a seguir.

3.1.2 Exploração do material, tratamento dos resultados, inferências e interpretação

Esta seção terciária aborda as duas últimas fases da RSL. A exploração do material consistiu na "aplicação sistemática de decisões tomadas" (Bardin, 2016, p. 131), etapa que ocorreu simultaneamente ao tratamento dos resultados e à produção do texto analítico com as respectivas inferências e interpretações. Embora cada fase do processo de análise de conteúdo tenha caráter distinto e, inicialmente, intencionou-se descrevê-las cronologicamente, a dinâmica do processo acabou exigindo que a elaboração do texto e das inferências acompanhasse todo o percurso, essa intersecção é a razão pela qual as duas fases são apresentadas em conjunto.

Conforme se disse, do total de 1.200 trabalhos encontrados, apenas 21 foram selecionados após a filtragem por tratarem especificamente da GD nos PNEs, o que corresponde a aproximadamente 1,7% da amostra inicial. Esse recorte, embora pareça reduzido, possibilita a construção das singularidades do fenômeno pesquisado, representando o panorama das principais tendências, abordagens que constituem o objeto de pesquisa. Os 21 trabalhos analisados encontram-se listados no Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 - Relação das teses, dissertações e artigos que constituem o *corpus* documental da pesquisa.

ANO	TÍTULO	AUTOR(ES)	TIPO	LINK
2011	O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público	Albuquerque, Ana Elizabeth Maia de	Tese	https://repositorio.unb.br/handle/10482/8025
2013	O Plano Nacional De Educação (PNE) sob a perspectiva da Gestão	Moreira, Claudia Regina Baukat Silveira	Artigo	https://doi.org/10.14393/REPOD-v2n2a2013-24801
2015	Formulação do plano nacional de educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública	Aquino, Líbia Maria Serpa	Tese	http://hdl.handle.net/10183/131022
	Orientação política do Plano Nacional de Educação (2014-2024): implicações para a gestão da educação	Fernandes, Katya Lacerda	Dissertação	http://hdl.handle.net/11612/145
2017	A gestão democrática da escola pública sob a égide do capitalismo neoliberal	Zientarski, Clarice	Artigo	https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28072
	A Gestão democrática nos processos de construção e aprovação do PNE (2014-2024): os debates e embates no estado e na sociedade civil	Lima, Cláudia Maria de	Dissertação	https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/9781
	A gestão educacional no Plano Nacional de Educação	Santos, Jonata Cristina dos; Alves, Andréia Vicência Vitor.	Artigo	https://ojs.ufGD.edu.br/horizontes/article/view/8248
2018	"Mérito, desempenho" e "participação": adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação	Scalabrin, Ionara Soveral	Tese	http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/1677
	As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros	Souza, Ângelo Ricardo de; Pires, Pierre André Garcia	Artigo	https://www.scielo.br/er/a/qLkpKmKtMCsK89ZY9yMN87H/abstract/?lang=pt
	Gestão Democrática na construção da meta 19 do Plano Nacional de Educação: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa	Coutinho, Luzenir Poli	Dissertação	https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7208429

	Plano Nacional de Educação (2014-2024) sob influências do gerencialismo: meta 19 e uma abordagem conceitual da gestão	Bigarella, Nádia; Costa, Marilda de Oliveira	Artigo	https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/3382
2019	Meta 19 do Plano Nacional de Educação: gestão democrática ou gestão gerencialista	Martins, Rudnei Joaquim; Ferreira, Valéria Silva	Artigo	https://funartemaisdigital.funarte.gov.br/periodicos/meta-19-do-plano-nacional-de-educacao-gestao-democratica-ou-gestao-gerencialista/
	Mecanismos da gestão democrática da escola expressos nas normas educacionais brasileiras	Santos, Jonata Cristina dos; Alves, Andréia Vicência Vitor.	Artigo	https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_estudos_aplicados/article/view/6267
2021	Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024	Finatti, Renata Riva	Tese	https://hdl.handle.net/1884/72797
	A gestão democrática escolar no contexto da Nova Gestão Pública (NGP): um enfoque no PNE (2014-2024)	Pena, Neide; Castilho, Ana Elisa Cunha; Borges, Anderi Patrícia Adriane Soares	Artigo	https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/14019
2022	A gestão democrática nos marcos legais: da constituição federal de 1988 ao PNE 2014-2024	Pantoja, Suellem; Damasceno, Alberto	Artigo	https://drive.google.com/drive/folders/1MCZTBKhaHaepU3HdixTW5YiFaiZaZots
	Gestão democrática da educação e sua regulamentação no Brasil: análises documentais para a construção de uma tipologia	Bittencourt, Bethânia	Tese	https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=12983086
	A gestão democrática na educação pública brasileira: uma análise a partir do último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação	Gomes Neto, Eduardo; Lino, Lucília Augusta	Artigo	https://www.researchgate.net/publication/375783164_A_gestao_democratica_na_educacao_publica_brasileira_uma_analise_a_partir_do_ultimo_relatorio_de_monitoramento_do_Plano_Nacional_de_Educacao

2023	A gestão democrática da educação como princípio, meio e meta	Almeida, Nicole Rivello Fortes de; Araújo, Flávia Monteiro de Barros; Leão, Gláucia Aparecida Teixeira	Artigo	https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/2106
	Múltiplas determinações da gestão democrática na meta 19 do PNE 2014-2024: repercussões para os sistemas de educação na garantia do direito à educação	Carvalho, Roberto Francisco de; Ferreira, Thiago Tavares da Silva	Artigo	https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/2479
	Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública	Aquino, Líbia Maria Serpa	Tese	https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2664532

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

É notável, já à primeira vista no Quadro 8, que a produção científica selecionada sobre a temática específica pesquisada inicia a partir de 2011. Vale lembrar que o recorte temporal da busca é a partir de 2001. Durante a filtragem dos trabalhos foi possível verificar que surgiram, na primeira etapa da busca, vários trabalhos produzidos até 2010, no entanto eles não atenderam os critérios dos refinamentos posteriores, pois, não atenderam o critério de refinamento, de que deveria constar nos títulos e/ou resumos, a ocorrência dos termos: “PNE” ou “Plano Nacional de Educação” ou “meta 19”, combinados com: “gestão”, “gestão escolar”, “gestão democrática” ou “princípio da gestão democrática” e/ou afins nesse sentido ou da terceira etapa em que, com base na leitura aprofundada dos resumos, o critério imperativo era que o tema estivesse relacionado à GD nos PNEs. Esse dado, por si só, já evidencia um aprofundamento investigativo tardio sobre a temática, sugerindo que, embora a GD figure como princípio nos marcos legais desde o PNE 2001-2010, sua abordagem na produção acadêmica, nos termos desta pesquisa, permaneceu relativamente restrita durante a vigência do primeiro plano. A análise volta à essas questões mais adiante.

Após essa constatação, a análise se seguiu visando identificar como a GD nos PNEs tem sido compreendida, quais conceitos e aspectos são privilegiados pelos pesquisadores, que tensões e contradições são evidenciadas e, sobretudo, o que

essa produção revela acerca dos limites e possibilidades de efetivação da GD no contexto da política educacional brasileira.

Para tanto, iniciou-se a etapa de anotação, sistematização e categorização do *corpus* documental mediante a adoção de um instrumento de análise, tipo formulário¹⁰, que permitiu extrair, de cada trabalho selecionado, um conjunto de informações organizadas em cinco dimensões complementares.¹¹

A primeira dimensão do formulário dedicou-se à identificação e características gerais das produções, intencionando mapear a distribuição geográfica, institucional e temporal da produção acadêmica sobre a temática. Essa dimensão foi constituída pelos seguintes campos: número, ano, autor, título, palavras-chave, resumo, tipo de publicação, instituição e região da instituição. A análise dessa dimensão do formulário contribuiu para uma compreensão mais ampla do campo de estudos, na medida em que a identificação da autoria, instituição de vínculo, região do país e ano de publicação permitem observar possíveis concentrações regionais e a evolução do interesse pelo tema ao longo do período analisado.

A segunda dimensão concentra-se no foco, objetivo, metodologia, referencial teórico, objetivos e resultados. A opção por investigar o PNE em cada análise (se o primeiro, o segundo ou ambos) decorre da necessidade de compreender como a produção acadêmica tem se distribuído entre os dois planos decenais. A identificação das abordagens metodológicas, dos desenhos de pesquisa e das fontes de dados, permite não apenas dimensionar o peso relativo de cada estratégia metodológica, mas também refletir sobre as possibilidades e limites que cada uma oferece para a apreensão do objeto. O levantamento do referencial teórico possibilita verificar a orientação teórica daquele estudo específico. A sistematização dos objetivos e resultados possibilita conhecer as pretensões investigativas e vislumbrar as constatações dos autores sobre suas principais descobertas e achados empíricos ou teóricos sobre a temática. Esses últimos tópicos também permitem analisar o nível de aderência teórico/metodológica de cada publicação e são de fundamental importância para a realização da fase de tratamento dos resultados e inferência conforme proposto por Bardin (2016).

¹⁰ Modelo do formulário em anexo.

¹¹ Esse formulário será base tanto para a fase de exploração do material, quanto para a fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A terceira dimensão, mais extensa, debruça-se sobre o conteúdo e a análise propriamente ditos. Nela constam os seguintes campos: conceito de GD adotado; concepção de Estado; concepção de democracia; obstáculos/desafios apontados para a implementação efetiva da GD nas escolas; principais Unidades de Sentido (US) e 'possível' categoria. A construção desta dimensão partiu do intuito de apreender os conceitos de GD, conhecer os obstáculos apontados e as tensões analisadas pelos autores. Do mesmo modo, a investigação das concepções de Estado e de democracia subjacentes às análises justifica-se pela necessidade de compreender os pressupostos políticos e filosóficos que orientam as diferentes leituras sobre a GD, ainda que nem sempre explicitados. Os campos para anotação das USs e 'possível' categorias serviu para organização dos elementos diferenciadores que auxiliaram nas aproximações e reagrupamentos para a construção das categorias *a priori*.

A quarta e última dimensão tem a ver com a síntese e proposição. Os campos a serem preenchidos são: achados; proposições do estudo; proposições emergentes; principais contribuições e observações. Neste ponto busca-se ir além do conhecimento já estabelecido, elaborando inferências e proposições a partir dos achados e propostas presentes nos trabalhos analisados.

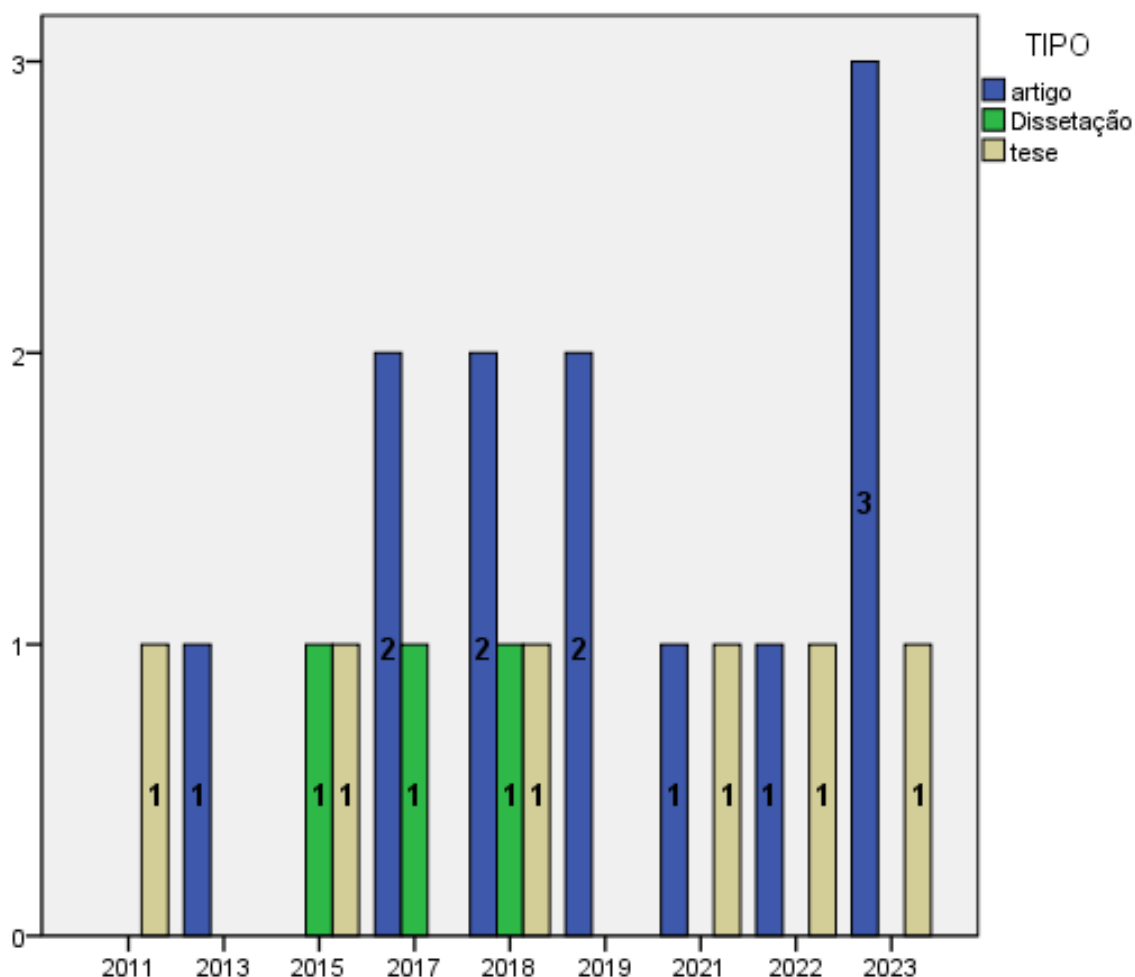
A aplicação sistemática deste instrumento aos 21 trabalhos que compõem o *corpus* documental permitiu, não apenas a identificação das principais tendências e abordagens da produção acadêmica sobre a GD nos PNEs, mas também o agrupamento dos trabalhos em categorias que sintetizam e evidenciam as contradições, tensões e limites que marcam a relação entre o que prescrevem os marcos legais e o que revelam as pesquisas acerca de sua materialização no contexto educacional brasileiro.

Vale ressaltar que, conforme Bardin (2016, p. 129), os procedimentos de exploração possibilitam identificar, com base no próprio conteúdo dos textos, as relações entre diferentes variáveis. Esses procedimentos operam segundo uma lógica dedutiva e favorecem a formulação de novas hipóteses. Por essa razão, a autora acrescenta que os "métodos exploratórios sistemáticos" apresentam a vantagem de servirem como etapa introdutória aos únicos procedimentos experimentais capazes de captar as conexões entre o que ela denomina "plano vertical" (referente às condições de produção, como variáveis independentes) e "plano horizontal" (relativo aos textos analisados, como variáveis dependentes).

Nessa perspectiva, a primeira etapa da exploração do material se deu com a organização da análise mediante o preenchimento dos dados da primeira e segunda dimensões do formulário supramencionado. Os resultados desta etapa são apresentados a seguir.

O Gráfico 01 ilustra a distribuição dos trabalhos por ano e tipo de publicação.

Gráfico 1 - Distribuição dos trabalhos por ano e tipo de publicação.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

No Gráfico 01 é possível observar uma concentração de trabalhos nos anos 2018 e 2023. Em contraposição há a ausência de trabalhos selecionados de 2001 até 2010 e nos anos: 2012, 2014, 2016, 2020 e 2024.

Como dito anteriormente, ao agrupar os trabalhos por ano, algo que mais chamou a atenção foi a ausência de trabalhos da primeira década da série histórica pesquisada. O que além de evidenciar, i.e, um aprofundamento investigativo tardio

sobre a temática -- sugerindo que, embora a GD figure como princípio nos marcos legais desde o PNE 2001-2010, sua abordagem na produção acadêmica, nos termos desta pesquisa, permaneceu relativamente restrita durante a vigência do primeiro plano -- sugere também um possível um fenômeno de desarticulação entre a temática da GD nos PNEs durante a vigência do primeiro PNE.¹²

Essa constatação corrobora o entendimento de que o PNE 2001-2010 abordou a gestão de maneira discreta e, devido aos vetos presidenciais que inviabilizaram seu financiamento e à falta de indicadores de monitoramento, o plano foi considerado cientificamente e politicamente um fracasso ou apenas uma carta de intenções (Moreira, 2013; Carvalho; Oliveira, 2022; Lima, 2017; Dourado, 2011). Diferente do movimento observado após 2014, onde o PNE assume centralidade como política de Estado, para o campo científico¹³ (Aquino, 2015; Scalabrin, 2018), a produção acadêmica da primeira década do século XXI permaneceu concentrada em microanálises do cotidiano escolar ou em programas governamentais imediatos, mantendo uma distância analítica com o PNE.

Quanto ao tipo de publicação, os dados revelam uma predominância de artigos científicos, que totalizam 12 trabalhos da amostra (57,1%), seguidos por pesquisas de maior fôlego acadêmico, representadas por 06 teses (28,6%) e 03 dissertações (14,3%). Observa-se que as teses surgem a partir de 2011 e mantêm um padrão de distância temporal que diminui sensivelmente nos últimos anos da série (2021, 2022 e 2023). As dissertações, por sua vez, concentram-se estritamente entre 2015 e 2018, período que sucede imediatamente à sanção da Lei nº 13.005/2014. No caso dos artigos, nota-se maior intensidade na produção entre os anos 2017 e 2019, totalizando 06 trabalhos nesse triênio. Apesar da ausência de artigos em 2020, esse tipo de trabalho reaparece em volume considerável nos anos posteriores, com destaque para

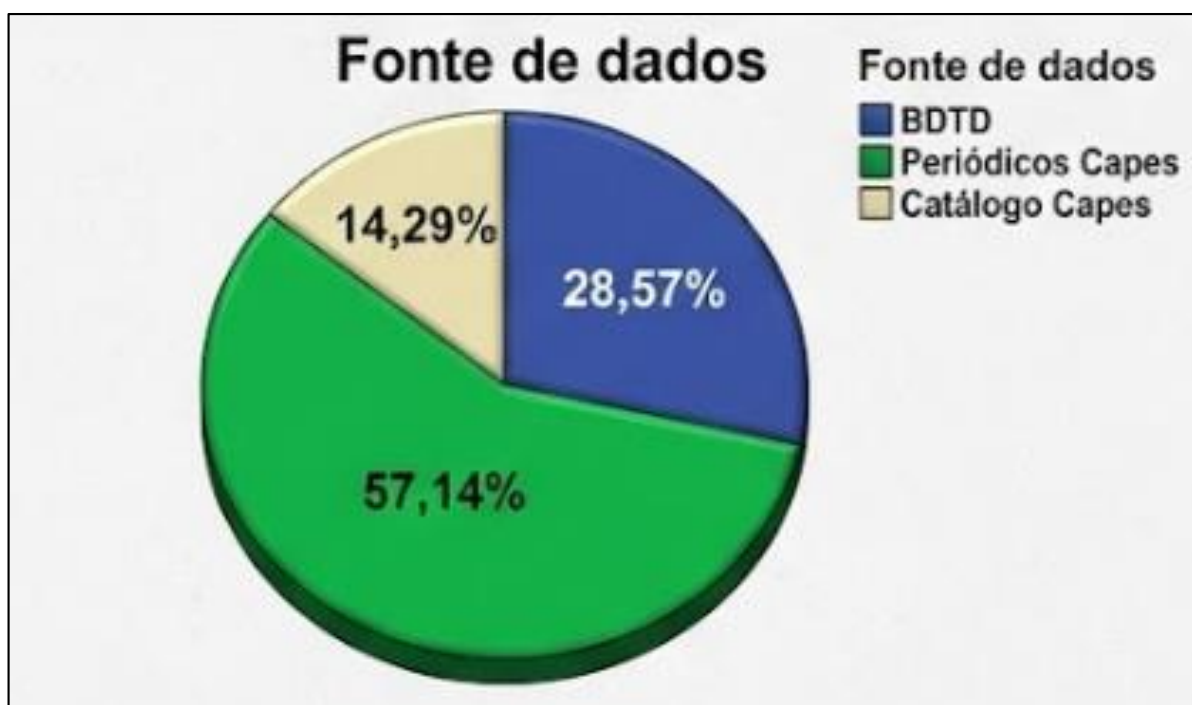
¹² Para que seja descartada a possibilidade de ter ocorrido um erro de busca, ressalta-se que na primeira etapa da busca (operadores booleanos) houve retorno de um volume considerável de pesquisas defendidas entre 2001 e 2010. No entanto, a aplicação dos refinamentos subsequentes que exigiam a ocorrência dos termos “PNE”, “Plano Nacional de Educação” ou “Meta 19” nos títulos e resumos, resultou na exclusão sistemática dessa produção inicial. A exclusão dos trabalhos específicos desse período (como, por exemplo, “*A trajetória da gestão democrática da educação na Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul*”, de 2006, ou “*Planos municipais de educação: as interfaces da caminhada de construção*”, de 2006, dentre outros) justifica-se pela ausência de aderência direta ao objeto central desta RSL: a GD dentro da lógica dos PNEs. Concluiu-se que tais pesquisas, embora tratassem de mecanismos de GD (conselhos, eleições) ou de planos subnacionais, provavelmente, não se concentravam nos PNEs de forma central em suas análises.

¹³ O que pode ser confirmado ao verificar o crescimento do quantitativo de trabalhos entre 2018 e 2024. Neste período de 8 anos ($\frac{1}{3}$ da série histórica) foram publicados 14 trabalhos, o que corresponde a 66,67% dos *corpus* documental da pesquisa.

o ano de 2023, que concentra 03 publicações. Isso indica que, ao se aproximar o fim do decênio do PNE 2014-2024, o campo científico buscou meios mais ágeis de publicação para divulgar análises sobre a temática, em especial sobre dados de monitoramento críticos que revelam o recuo nos processos democráticos.

No Gráfico 02 são apresentados os percentuais de publicações distribuídas de acordo com o banco de dados.

Gráfico 2 - Percentual de trabalhos por banco de dados.



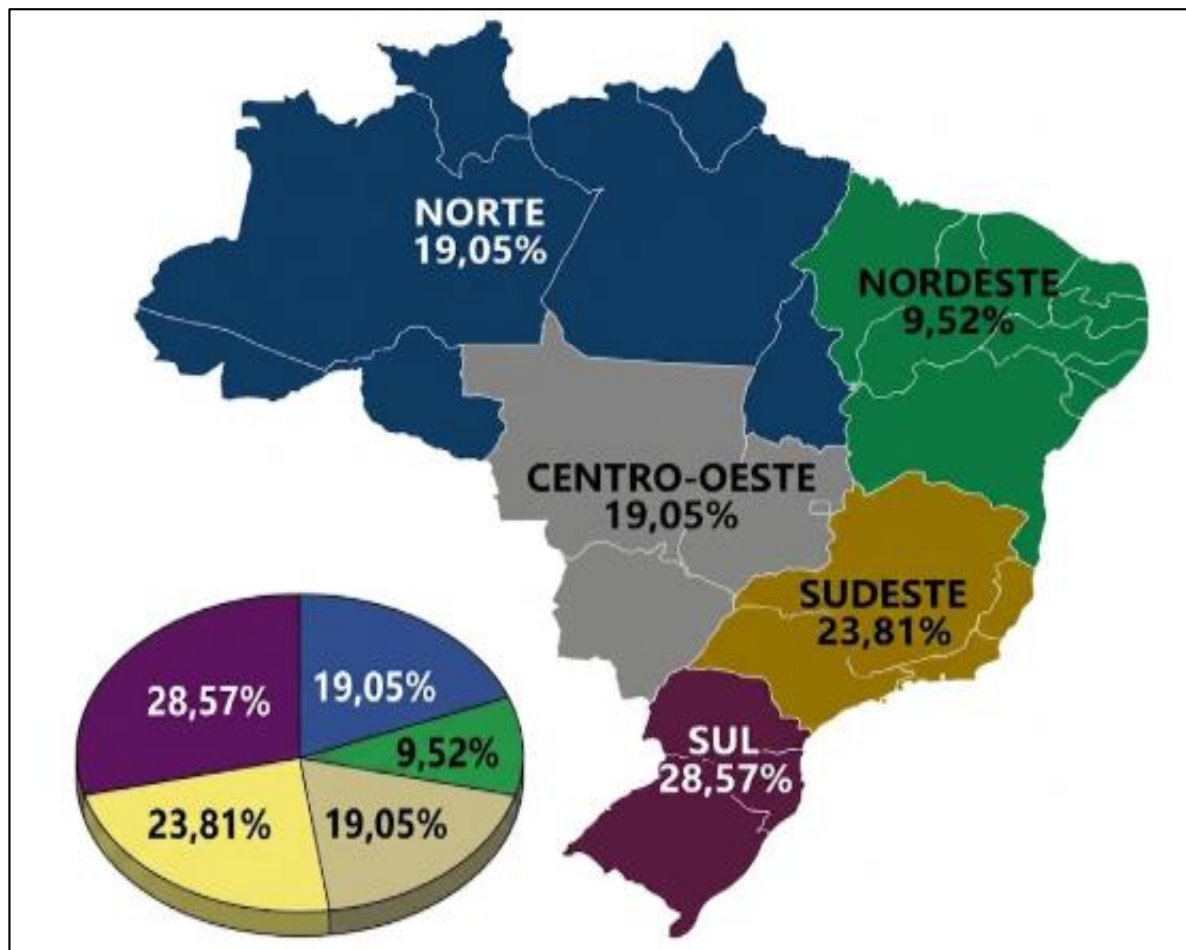
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

O Gráfico 02 mostra que do total de 21 trabalhos que compõem o *corpus* documental da RSL: 57,14% (12 artigos) provieram dos Periódicos da Capes, 28,57% (2 teses e 4 dissertações) do BDTD e 14,29% (1 tese e 2 dissertações) do Catálogo de teses e dissertações da Capes. Lembrando que dois trabalhos selecionados apareciam em duplicidade, constando tanto na BDTD, quanto no Catálogo Capes, a partir desta constatação a decisão foi deixá-los apenas na lista de trabalhos do BDTD.¹⁴

¹⁴ Títulos em duplicidade: “Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024” (Finatti, 2021) e “Formulação do plano nacional de educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública” (Aquino, 2015).

A seguir é apresentado na Figura 2, o percentual de trabalhos distribuído por região.

Figura 2 - Percentual de trabalhos por Região

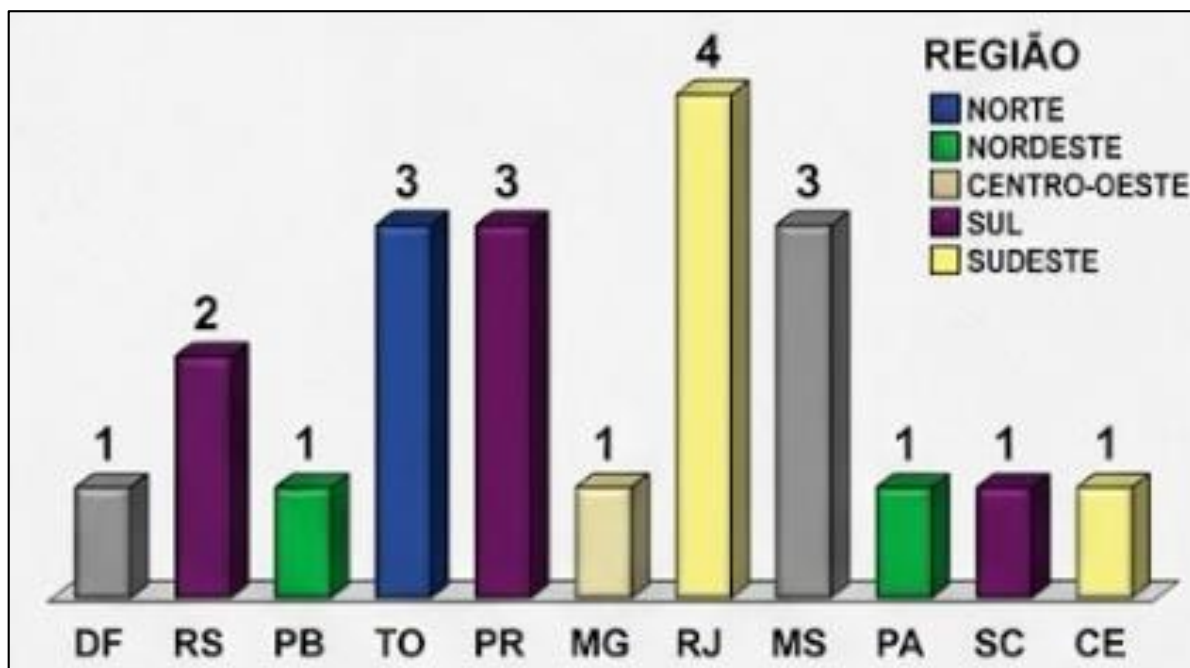


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

Na Figura 2 é possível observar que a região Sul detém a maior concentração da amostra, com 28,57% da produção (06 trabalhos), sustentada por instituições com forte tradição no campo, como a UFPR e a UPF. A região Sudeste consolida-se na segunda posição com 23,81% (05 trabalhos), impulsionada por pesquisas recentes do Rio de Janeiro (UFRJ, UERJ e UFF). As regiões Centro-Oeste e Norte apresentam representatividade idêntica de 19,05% cada, evidenciando polos de vigilância acadêmica no Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Tocantins. Por fim, a região Nordeste configura-se como o maior vazio investigativo neste recorte de busca, representando apenas 9,6% do *corpus*.

Para uma compreensão mais detalhada segue o Gráfico que ilustra a distribuição dos trabalhos por Estados.

Gráfico 3 - Quantitativo de trabalhos por Estado.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

A análise por estados do Gráfico 03 complementa a do Gráfico 02 ao demonstrar que a produção científica não está distribuída de forma equânime dentro das macrorregiões, revelando polos de concentração específicos. Enquanto o Gráfico 02 aponta o Sudeste com 23,8% da amostra, a análise por UF mostra que essa relevância é, na verdade, um ‘efeito Rio de Janeiro’, visto que 80% da produção da região concentra-se em instituições fluminenses como UFRJ, UERJ e UFF.

No Sul, que lidera com 28,6%, a produção é mais equilibrada, mas o Paraná (PR) destaca-se como o maior polo (3 trabalhos). Já no Norte, a análise estadual revela um dado crucial que o Gráfico 02 mascara: a região é sustentada quase integralmente pelo Tocantins (3 trabalhos), impulsionado pela atuação da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Por fim, no Nordeste, a fragmentação é total (1 trabalho na PB e 1 no CE), evidenciando que, apesar de ser a região com maior número de estados, a produção que vincula a GD especificamente aos PNEs é assistemática.

Quanto à abordagem metodológica, os percentuais são apresentados no Gráfico 04.

Gráfico 4 - Distribuição das publicações por metodologia de pesquisa.

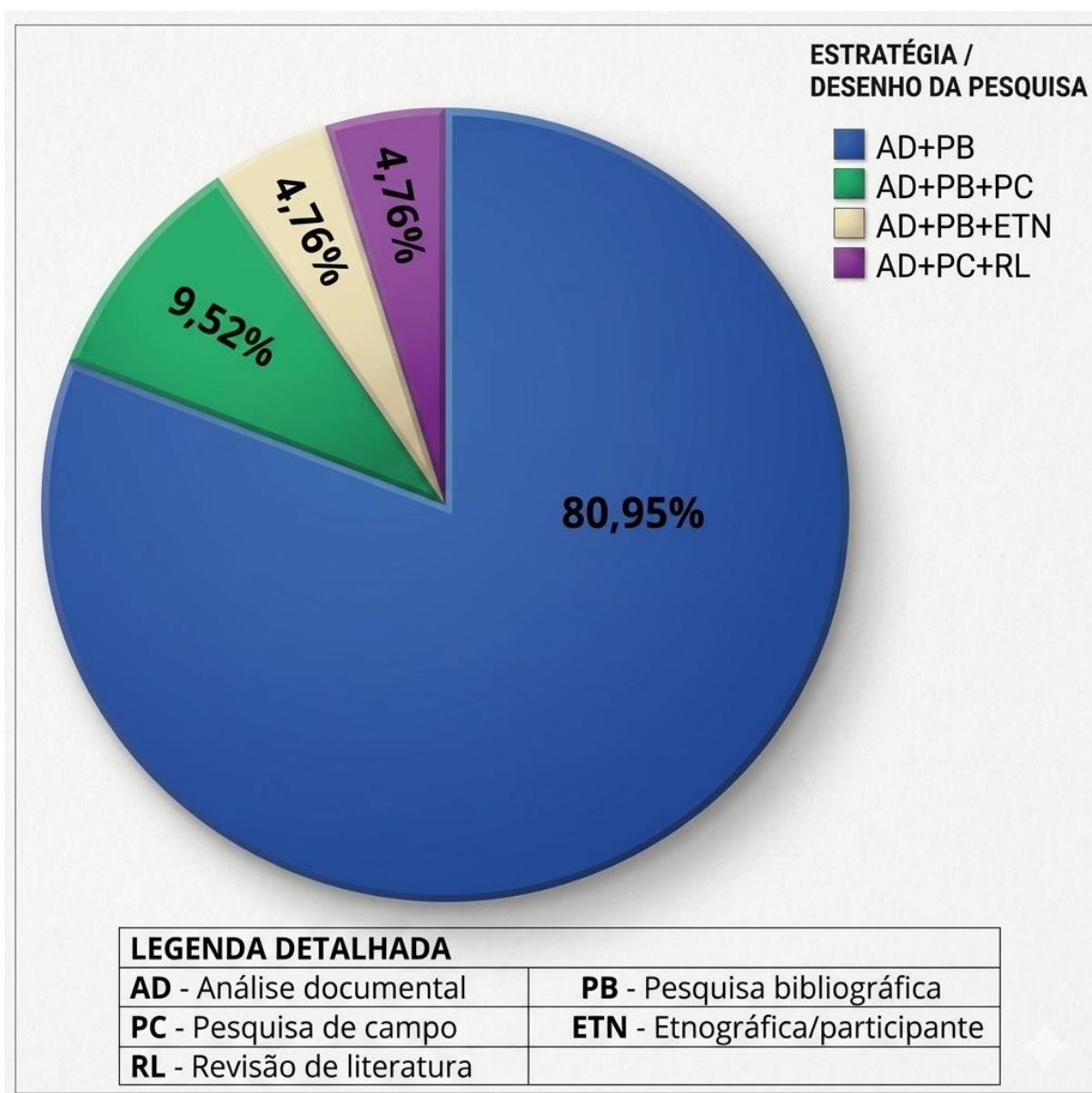


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

No Gráfico 04 observa-se uma predominância da abordagem qualitativa (95,2%). Todavia, houve a adoção da metodologia mista (quanti-qualitativa) em apenas um trabalho.

Entretanto, verificou-se a ocorrência de estratégias/desenhos de pesquisa variados, apresentados no Gráfico 05, a seguir.

Gráfico 5 - Distribuição das publicações por estratégias/ desenhos de pesquisa.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

O Gráfico 5 apresenta os percentuais de aderência às estratégias ou desenhos de pesquisa identificados nos trabalhos analisados. Como a maioria dos estudos adotou mais de um desenho metodológico, fez-se necessário o agrupamento das combinações. Dessa forma, constatou-se que 80,95% dos trabalhos utilizaram a combinação de Análise Documental (AD) com Pesquisa Bibliográfica (PB). Enquanto 9,52% empregaram a tríade AD + PB + Pesquisa de Campo (PC). O mesmo percentual de 4,76% foi verificado para duas outras combinações: AD + PB + Pesquisa Etnográfica (ETN) e AD + PC + Revisão de Literatura (RL).

Evidencia-se uma hegemonia metodológica centrada na interpretação normativa e teórica, visto que a combinação de Análise Documental (AD) e Pesquisa Bibliográfica (PB) é utilizada por 80,95% da amostra (17 trabalhos). Essa predominância justifica-se pela própria natureza do objeto de estudo — os PNEs —, que exige o cotejamento entre a letra da lei e o acúmulo científico do campo, como observado em Alves e Santos (2019) e Carvalho (2023). Todavia, um grupo menor de pesquisadores buscou transcender a análise dos textos para investigar a "materialidade da gestão" no cotidiano (Fernandes, 2015, p. 17), com 9,52% dos trabalhos associando a Pesquisa de Campo (PC) ao binômio AD+PB, utilizando entrevistas para captar "atores invisíveis" da formulação política, como verificado em Aquino (2015, p. 23). Em menor escala (4,76% cada), aparecem desenhos que incorporam a Etnografia (ETN), voltada à apreensão dos elementos de significação em experiências concretas, e a Revisão de Literatura (RL) articulada à PC para denunciar o abismo entre o plano das orientações e o plano da ação (Albuquerque, 2011).

Para melhor compreensão, optou-se por desagrupar e calcular separadamente o percentual, como demonstrado na Tabela 01:

Tabela 1 - Percentual de aderência às estratégias/desenhos de pesquisa.

% Agrupado	Estratégias/desenhos de pesquisa				
80,95	AD	PB			
9,52	AD	PB	PC		
4,76	AD	PB		ETN	
4,76	AD		PC		RL
% Individual	100	95,24	14,28	4,76	4,76

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

Ao desagrupar as estratégias de pesquisa para uma análise individualizada, a hegemonia do binômio normativo-teórico torna-se ainda mais evidente, revelando que a totalidade da amostra (100%) utiliza a Análise Documental (AD) como base de sustentação. Este dado é seguido de perto pela Pesquisa Bibliográfica (PB), presente em 95,24% dos trabalhos (20 das 21 produções).

Considerando que os trabalhos analisados tratam da GD nos PNEs, a prevalência da análise documental confirma a importância da legislação e de outros documentos oficiais para a definição e delimitação das políticas educacionais que orientam a GD.

Em contrapartida, as estratégias voltadas à empiria direta apresentam percentuais reduzidos: a Pesquisa de Campo (PC) aparece em apenas 14,28% dos estudos (03 trabalhos), enquanto a Etnografia (ETN) e a Revisão de Literatura (RL) registram, cada uma, 4,76% de adesão (01 trabalho). O uso da etnografia, por exemplo, é restrito à tese de Albuquerque (2011), que busca apreender os elementos de significação e o *habitus* no subcampo da gestão. Essa disparidade reforça que, embora o campo reconheça a importância do contexto da prática, a produção científica ainda se concentra massivamente na fase de produção do texto e na interpretação dos marcos regulatórios.

A segunda etapa da exploração do material consistiu na análise qualitativa das pesquisas seguiu o critério de categorização fundamentado em Bardin (2016, p. 147), que define: “Categorização é uma operação e classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

Bardin (2016, p. 149-150) define algumas condições para que se possa categorizar com qualidade, dentre elas: “A exclusão mútua”, “A homogeneidade”, “A pertinência”, “A objetividade” e “A produtividade”. Observando essas condições, efetuou-se o desdobramento dos textos dos trabalhos em unidades de sentido e, depois, o reagrupamento por analogia, resultando em três categorias.

A definição das categorias baseou-se na associação das unidades de sentido em consonância com os objetivos e resultados de cada trabalho. O Quadro 9 sistematiza a divisão das categorias.

Quadro 9: Divisão dos trabalhos por categorias.

CATEGORIAS	AUTORES
1. Percurso Histórico e Trajetória Normativa da GD	Albuquerque (2011) Aquino (2015) Pantoja e Damasceno (2022) Lima (2017) Moreira (2013)

2. Tensão entre Democracia e Gerencialismo	Fernandes (2015) Pena, Castilho e Borges (2021) Bigarella e Costa (2019) Zientarski (2017) Santos e Alves (2017) Martins e Ferreira (2019) Alves e Santos (2019)
3. Distanciamento entre o prescrito e o efetivado	Scalabrin (2018) Finatti (2021) Souza e Pires (2018) Carvalho e Ferreira (2023) Coutinho (2018) Bittencourt (2023) Gomes Neto e Lino (2023) Almeida, Araújo e Leão (2023) Castro (2022)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

Observa-se no Quadro 9 que a categoria com maior número de trabalhos foi a categoria 3 (9 trabalhos no total), referente ao "distanciamento entre o prescrito e o efetivado". Essa categoria reúne estudos que tiveram como foco o mapeamento da regulamentação e o monitoramento da implementação da Meta 19. Em segundo lugar encontra-se a categoria 2 (7 trabalhos) elencando os autores focam no conflito entre os princípios democráticos participativos e a lógica empresarial da NGP e, por último, a categoria 1 (5 trabalhos) composto por trabalhos que analisam a evolução legal e as disputas políticas desde a redemocratização até a consolidação dos PNEs.

A seguir, as categorias são apresentadas, evidenciando a contribuição de cada trabalho para esta pesquisa, destacando os objetivos, as metodologias, a concepção de GD e de Estado elencadas pelos autores, além de suas conclusões, críticas e proposições para novos estudos. Dessa forma, revelar-se-á o que a produção do campo educacional no período de 2001 a 2024 aponta sobre a GD nos PNEs.

Categoria 1 - Percurso Histórico e Trajetória Normativa da Gestão Democrática

Esta categoria concentrou os cinco trabalhos que tinham como objetivo central investigar a gênese, a construção histórica, processo de institucionalização e os embates políticos travados entre o Estado e a sociedade civil no processo de institucionalização da GD nos PNEs. A seguir a Figura 3 ilustra com uma nuvem de

2024 (Aquino, 2015). Nessa mesma direção, Lima (2017) analisa os debates e embates ocorridos no Estado e na sociedade civil durante a aprovação do PNE 2014-2024, evidenciando como a democracia participativa é tensionada no processo de construção de políticas públicas de Estado. Igualmente integram esta categoria, pesquisas que percorrem a trajetória do princípio da GD nos marcos legais, desde a Constituição Federal de 1988 até o PNE de 2014, revelando que a ausência de acordo entre os diferentes atores sociais gerou textos normativos que carregam as marcas dessas controvérsias e divergências (Pantoja; Damasceno, 2022). Complementarmente, Moreira (2013) compara as conjunturas do PNE 2001 e do Projeto de Lei 8035/2010 (que deu origem ao PNE 2014), buscando identificar como os termos relativos à gestão educacional são incorporados ou silenciados conforme as diferentes concepções de Estado e de democracia subjacentes a cada proposta.

A tese de Ana Elizabeth M. de Albuquerque (2011), intitulada "*O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público*", pautou-se no objetivo de "analisar e examinar a construção histórica do subcampo teórico da gestão democrática da educação no processo de institucionalização como princípio constitucional no período 1988-2010" (Albuquerque, 2011, p. 27). Metodologicamente, é uma pesquisa qualitativa que utilizou a análise documental como procedimento central, abrangendo a Constituição Federal de 1988, a LDB/1996 e o PNE 2001-2010 (Albuquerque, 2011, p. 29). Além disso, a autora realizou o exame de 07 teses de doutorado defendidas entre 1988 e 2007, que registraram experiências empíricas de gestão em escolas e sistemas públicos (Albuquerque, 2011, p. 31, 93).

A fundamentação teórica ancora-se na sociologia de Pierre Bourdieu, mobilizando as categorias de "campo", "*habitus*" e "poder simbólico" (Albuquerque, 2011, p. 22-23). Esse aporte permitiu à autora interpretar a gestão como um espaço de disputa simbólica pela imposição de definições legítimas sobre a realidade social.

Para Albuquerque (2011), a GD da educação é simultaneamente uma revolução simbólica e concreta, que alterou as formas de pensar e agir na escola. Ela se constitui como elemento qualificador do direito à educação, ancorada nos princípios de autonomia, participação e deliberação pública, e contrapõe-se às práticas tradicionais, privatistas e patrimoniais de controle do poder social. Além disso, a forma como se organizam as relações escolares e pedagógicas pode repercutir na garantia de princípios humanos, convertendo os conteúdos de ensino — como expressões da vida — em instrumentos para uma vida de qualidade para todos.

Os resultados revelam que a institucionalização da GD no Brasil foi marcada por avanços retóricos e recuos operacionais. Albuquerque (2011, p. 230) identifica uma "tendência do adiamento" no processo legislativo. Nesse contexto a GD configurou como subcampo de disputa conceitual e prática dentro do campo educacional. "Trata-se de uma luta travada por formulação de conceitos, concepções, práticas e experiências de gestão democrática da educação, que ocorre continuamente em diversos espaços e tempos, em diferentes governos federal, estaduais e municipais" (Albuquerque, 2011, p. 280). Sua institucionalização como direito social aconteceu diante da coexistência entre "ordenamentos neopatrimoniais, práticas autoritárias, gerencialistas e de manifestações da sociedade organizada pela ampliação de direitos" (Albuquerque, 2011, p. 271).

A autora aponta que a GD "potencializa o direito à educação na educação pública e, historicamente, passou a ser considerada como elemento constitutivo e necessário ao direito à educação" (Albuquerque, 2011, p. 272).

Além disso, ao finalizar o trabalho, afirma que os marcos históricos e as lutas sociais "alertam-nos a instar para novos e contínuos combates" (Albuquerque, 2011, p. 281), o que sugere a continuidade da investigação sobre a resistência democrática frente às práticas neopatrimoniais.

A tese de Líbia Maria Serpa Aquino (2015) sob o título: "*FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública*", analisa o significado da GD, com foco na eleição de diretores e nos conselhos escolares durante a formulação do PNE 2014-2024.

O texto gira em torno da formulação da lei e concentra-se na reconstrução dos processos de formulação e na disputa de significados da GD durante a formulação dos PNEs. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, cujos procedimentos incluíram "análise bibliográfica e documental, de textos governamentais e não governamentais, bem como de depoimentos colhidos em entrevistas semiestruturadas junto a determinados atores-chave" (Aquino, 2015, p. 6). A autora adota como referencial teórico os trabalhos de Capella (2006), a qual, inspirada em John Kingdon, propõe um modelo de análise da formação da agenda governamental conhecido como "*multiple streams*" (correntes múltiplas).

Para Aquino (2015, p. 89), a GD vincula-se à função social da educação e à formação plena do cidadão, constituindo-se como instrumento de consolidação da democracia, uma vez que escola e sociedade se inter-relacionam dialeticamente.

Contudo, a autora enfatiza que a GD não se realiza apenas por meio de eleições para diretor ou pela instituição de Conselho Escolar. Sua efetivação exige que os agentes escolares compreendam o sentido do coletivo e atuem de forma participativa, comprometendo-se com o processo. Nessa perspectiva, a GD configura-se como prática social participativa, autônoma e crítica, que transcende dispositivos formais e se consolida como um modo de vida democrático na escola, orientado pela justiça social e pela ruptura com o autoritarismo.

A esse respeito, Aquino (2015, p. 89-90), apoiando-se em Delval (2007), amplia a compreensão da democracia para além dos mecanismos formais de representação. A autora descreve a democracia como prática cotidiana, participação cidadã autônoma e forma de vida institucional, com forte ênfase na escola como espaço de vivência democrática.

Aquino (2015) revela que as finalidades governamentais expressas no PNE 2014-2024 permanecem vagas e ambíguas. A autora sustenta a determinação, contida na Meta 19, de que o provimento do cargo de diretor estivesse atrelado a critérios técnicos de mérito e desempenho, foi um grande prejuízo para os que lutam em defesa da GD, pois, deixa em aberto para que a lógica meritocrática se sobreponha à consulta à comunidade escolar.

Aquino (2015, p. 133-134) conclui que “os problemas são construções sociais”, ou seja, determinadas condições podem chamar a atenção dos formuladores de políticas, transformando-se em problemas e alcançando a agenda governamental. Metodologicamente, destaca a “janela de oportunidades” de KinGDon, percebida no período eleitoral para a presidência, que favoreceu a permanência do PNE na pauta do Congresso e sua aprovação em 2014, contrariando expectativas céticas e confirmando o modelo de múltiplos fluxos.

A autora critica o texto final do PNE 2014 por não contemplar todas as expectativas, especialmente ao restringir a GD ao ensino público, consoante a isso Aquino (2015, p. 134) questiona: “A ideia é que todos precisamos construir uma sociedade democrática, então por que apenas os alunos da escola pública deveriam “aprender” a ser democráticos?”

Aquino (2015, p. 135) sinaliza expressamente que suas conclusões “apontam para a continuidade dos estudos, que pode acontecer através do acompanhamento da formulação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação”. Propõe, ainda, que

futuras pesquisas verifiquem como as concepções desta meta "ressoam nos planos estaduais e municipais de educação e o que se efetivou daquilo que foi aprovado".

O artigo de Suellem Pantoja e Alberto Damasceno (2022), *"A Gestão democrática nos marcos legais: da constituição federal de 1988 ao PNE 2014-2024"*, analisa historicamente o tratamento legal da GD, nos documentos oficiais, desde a CF de 1988 até o PNE 2014-2024. Metodologicamente, utiliza a pesquisa documental e revisão bibliográfica em sua análise, com apoio de técnicas de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin. Além disso, buscam fundamentação teórica em autores como: Azevedo e Farias (2018), Fagnani (2017) e Souza e Pires (2018) para evidenciar as disputas políticas e lacunas normativas que impedem a plena efetivação do princípio da GD nas práticas escolares e nos sistemas de ensino e para a análise e interpretação, os autores utilizaram as técnicas de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin.

No artigo de Pantoja e Damasceno (2022, p. 4) o conceito de Estado abordado é o de Estado de Bem-Estar Social e surge articulado à dimensão dos direitos sociais numa referência à Carta de 1988 que teria inaugurado valores como "universalidade", "seguridade social" e "direito", em oposição a focalização, seguro social e assistencialismo. É nesse enquadramento que os autores anunciam que, "considerando que a educação é um direito e que a gestão democrática é um de seus princípios", analisariam "conceitualmente" sua consagração nos textos legais.

Pantoja e Damasceno (2022, p. 6) evidenciam que o conceito de GD comporta diferentes sentidos e abrangências. De um lado, há uma visão mais restrita, voltada à administração do espaço escolar; de outro, uma acepção ampla, ligada à participação e à democratização de todo o sistema educacional. A partir de Souza e Pires (2018), os autores sugerem que a expressão "gestão democrática do ensino público" pode ter sido pensada pelo legislador apenas para a esfera escolar, sem abarcar necessariamente a organização do sistema educativo. Em contrapartida, ao recuperar Dourado (2006), o artigo sustenta o entendimento de GD em sentido amplo como espaço de participação e descentralização do poder, associado ao exercício da cidadania.

O artigo descreve o PNE 2001-2010 como resultado de disputas entre projetos, com dois projetos (Sociedade Brasileira e Executivo) e marcas de tramitação, inclusive vetos sobre recursos. Quanto à GD, registra que o PNE tratava do tema no eixo "financiamento e gestão", propondo "definir, em cada sistema de ensino, normas de

gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade”. Também identifica trechos que remetem ao tema, como a “democratização da gestão do ensino público” com participação no projeto pedagógico e em conselhos escolares (Pantoja e Damasceno, 2022, p. 7).

Apesar de reconhecerem “certo consenso” sobre a GD como mecanismo de ampliar participação, Pantoja e Damasceno (2022, p. 8) afirmam que os documentos “caminham na direção de políticas neoliberais”. Também destacam que nas diretrizes da Meta 19 do PNE 2014-2-24, não há menção direta à eleição para diretores: “nenhuma faz referência à eleição direta”, e a alusão aparece “como ‘consulta pública’, mas não como procedimento obrigatório”. Além disso, observam que a meta reúne “elementos que fazem referência à gestão meritocrática e à gestão democrática”, entendidas como “concepções opostas” colocadas “lado a lado”; essa composição é interpretada (com base em Marques) como reflexo de “disputas” e “presença de vozes diversas” na formulação do plano.

Nas conclusões, Pantoja e Damasceno (2022, p. 9) constataam que, mesmo após mais de 30 anos de sua consagração na Constituição Federal, não há consenso sobre o tema, sendo os documentos marcados por disputas. Embora os instrumentos legais tenham avançado ao indicar caminhos para a efetivação da GD, ainda existem lacunas para sua realização concreta, pois os dispositivos legais, por si sós, não garantem sua materialização — ela depende fundamentalmente da participação. Contudo, a participação prevista nos textos legais ainda é um grande desafio, ocorrendo muitas vezes de forma instrumental, como “pseudoparticipação” que apenas legitima decisões já tomadas pelas instâncias superiores. Se a gestão educacional fosse efetivamente democrática, as relações seriam mais horizontais e dialógicas, favorecendo ambientes de decisão coletiva sobre as políticas públicas, o sistema e a escola.

O artigo não apresenta proposições para pesquisas futuras, mas enfatiza lacunas e desafios de efetivação, especialmente vinculados à participação, mas sem encaminhar propostas formais de novos estudos.

A dissertação de Cláudia Maria de Lima (2017), intitulada “*A gestão democrática nos processos de construção e aprovação do PNE (2014-2024): os debates e embates no Estado e na sociedade civil*”, analisa as tensões políticas em torno da regulamentação do PNE. O objetivo geral do trabalho consistiu em “analisar o tema da gestão democrática nos processos de construção e aprovação do Plano

Nacional de Educação (PNE 2014-2024) trazendo os debates e embates no Estado e na sociedade civil." (Lima, 2017, p. 16).

Metodologicamente, tratou-se de uma pesquisa qualitativa que utilizou a análise documental e bibliográfica de textos primários e secundários. Foram examinados documentos como o Documento Final da Conae 2010, o Projeto de Lei nº 8.035/2010 do Executivo e as publicações de entidades como ANPEd, CNTE e o movimento Todos Pela Educação (TPE).

A base teórica central foi construída a partir do conceito de "Estado Ampliado de Antônio Gramsci", articulado à análise de Carlos Nelson Coutinho, que identifica na sociedade dois projetos em conflito: o liberal-corporativo (neoliberalismo) e o democrático de massas (Lima, 2017, p. 8). Outros autores fundamentais citados incluem: Jamil Cury e Luiz Fernandes Dourado: na análise dos marcos legais e federação; Vitor Paro: sobre a administração escolar e eleição de diretores; Paulo Freire: na discussão sobre autonomia, diálogo e participação política; Luiz Carlos de Freitas: na crítica aos reformadores empresariais da educação.

Lima (2017, p. 53) compreende a GD a partir de Cury (2007) que articula princípios como participação, autonomia, transparência, trabalho coletivo e deliberação pública. Assim, "a gestão democrática via mecanismos de participação, tanto nos processos de definições de políticas educacionais quanto na ingerência das escolas, fortalece o poder de decisão e contribui para a construção de projetos educacionais cada vez mais democráticos". Como experiência política de aprendizado que não se limita à prática escolar, a GD cria canais efetivos de participação social na escola, visando o aprendizado da democracia e o questionamento das estruturas de poder presentes nas relações sociais e escolares. Os canais de participação são, assim, o mecanismo fundamental da GD, servindo como pano de fundo para todos os demais mecanismos.

Lima (2017, p. 8) constatou que, apesar de uma maior aproximação entre Estado e sociedade civil na construção do PNE 2014-2024 e de intensos debates sobre gestão democrática, "a perspectiva predominante na Lei no 13.005/2014 do PNE (2014-2024) foi a gerencial em detrimento da democrática.". Essa perspectiva, alinhada ao ideário neoliberal dos anos 1990, valoriza a meritocracia e a responsabilização nos processos de gestão, reforçando o Estado avaliador e instituindo mecanismos que responsabilizam gestores e comunidade escolar pelo fracasso escolar.

Ao finalizar, a dissertação aponta para a "necessidade de novas pesquisas com aprofundamento nos aparelhos privados de hegemonia da área educacional do Parlamento Federal" (Lima, 2017, p. 115). O objetivo seria investigar a natureza política das correlações de força dentro do Congresso para preparar novos enfrentamentos democráticos na defesa da escola pública.

O artigo de Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (2013), sob o título: "*O Plano Nacional de Educação (PNE) sob a perspectiva da gestão*", tem o objetivo de "comparar as conjunturas econômica e social, bem como os processos de elaboração do Plano Nacional de Educação de 2001 Lei n. 10.171/2001) e o PL 8035/2010", refletindo sobre como os termos da gestão educacional são "incorporados ou silenciados" dependendo das concepções de Estado e democracia adotadas (Moreira, 2013, p. 434).

A metodologia fundamenta-se em uma pesquisa qualitativa com base em análise bibliográfica e documental, utilizando marcos como a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e o documento final da CONAE 2010. O referencial teórico está ancorado em autores como Dermeval Saviani, Jamil Cury e Paolo Grossi.

Apesar de Moreira (2013, p. 434) anunciar no resumo pretendia identificar concepções de "Estado, Democracia e Educação", durante a leitura do artigo não foi possível encontrar uma definição direta dessas concepções. Da mesma forma, a autora não apresenta uma definição conceitual única ou isolada de GD. Em vez disso, ela constrói essa concepção por meio da análise do contexto histórico, do papel do Estado e do protagonismo da sociedade civil no processo de elaboração das políticas, levando à compreensão de que a GD não é apenas um conjunto de mecanismos técnicos, mas um processo de disputa e construção coletiva que visa o protagonismo social na definição dos rumos da educação nacional, em contraposição ao modelo tecnocrático e centralizador anterior.

O texto é curto e não se aprofunda na temática pretendida, mas é possível verificar que para a autora, democratizar a educação demanda envolver toda a sociedade na elaboração de um Plano de Educação, colocando-a como protagonista. No entanto, ela demonstra que o PNE 2001-2010 refletiu um posicionamento totalmente contrário a isso.

Como proposição para novos estudos, a autora sinaliza a necessidade de uma "reflexão mais aprofundada" sobre as implicações de se manter o Direito apenas como um monopólio estatal descolado das relações sociais (Moreira, 2013, p. 440).

Ante ao exposto, esta Categoria evidenciou como a trajetória histórica GD nos PNEs foi moldada por confrontos ideológicos entre diferentes setores da sociedade e do governo, resultando em textos legais que muitas vezes refletem o discurso Neoliberal e a impossibilidade de consenso absoluto.

Os trabalhos elencados nesta categoria identificam um padrão de distanciamento entre a intenção política de democratização e a materialização jurídica desta nos PNEs. As obras reunidas apontam que o processo de institucionalização da GD não ocorreu de forma linear, mas foi marcado por avanços no discurso oficial que, frequentemente, eram acompanhados por mecanismos de adiamento ou imprecisões terminológicas deliberadas nas leis, como a abertura de 'lacunas' ou a utilização de termos fluidos permitiu que o Estado mantivesse o controle sobre o poder local, sem desestabilizar estruturas tradicionais de comando.

Por fim, os trabalhos analisados apontam para a necessidade de continuidade das investigações, sugerindo que futuras pesquisas acompanhem a formulação e implementação dos planos estaduais e municipais de educação, investiguem os aparelhos privados de hegemonia no Parlamento e aprofundem a reflexão sobre as implicações de se manter o direito à educação como monopólio estatal descolado das relações sociais. Em suma, a categoria 1 revela que a GD nos PNEs constitui um campo de disputas simbólicas e políticas ainda em aberto, cuja efetivação demanda vigilância crítica e ação política contínua.

Vale considerar, por fim, que o percurso histórico aqui analisado reflete o gradual amadurecimento da sociedade brasileira no que tange à formulação dos PNEs. Por tratarem-se dos primeiros marcos legais estabelecidos após o processo de redemocratização, o PNE 2001-2010 e o PNE 2014-2024 carregam limitações intrínsecas ao seu tempo, mas a experiência é essencial para a construção de propostas mais robustas e participativas.

Todavia, o que se pode observar atualmente com a sanção do novo PNE 2026-2036 (Lei nº 15.388/2026) é que, apesar do amadurecimento demonstrado em alguns aspectos, a legislação tem herdado as ambiguidades estruturais que fragilizaram as experiências anteriores, especialmente no que concerne à GD. O novo texto mantém a polêmica associação entre critérios técnicos de mérito e desempenho e a escuta da comunidade escolar para a seleção de diretores. Ao não explicitar se essa escuta possui caráter vinculante ou eleitoral, o plano perpetua o hibridismo que permite aos entes federados subordinar a participação popular a filtros meritocráticos definidos

No *corpus* de análise da categoria 2, entre os termos em destaque identifica-se ‘gestão’, ‘educação’, ‘trabalho’, ‘pne’, ‘capital’, ‘política’, ‘compreensão’, ‘processo’, ‘reforma’, ‘relações’, ‘trabalho’, ‘contexto’, ‘sentido’, ‘lógica’, ‘forma’ e ‘orientação’. Essas palavras indicam que a GD não é estudada apenas como um conceito isolado, mas como uma prática inserida nas contradições da sociedade capitalista. Os termos ‘trabalho’ e ‘capital’ são a base do método materialista histórico-dialético, predominante nas dissertações de Fernandes (2015) e Lima (2017). Já os termos ‘reforma’, ‘lógica’ e ‘orientação’ se relacionam com o modelo ou ‘lógica’ gerencialista criticado pelos trabalhos. Enfim, a presença desses termos confirma que os trabalhos buscam compreender (processo intelectual) a política de gestão no contexto da reforma do estado e do capital, analisando as relações de trabalho e a lógica da forma de provimento contida no PNE.

O agrupamento elenca sete trabalhos que analisam o conflito entre os princípios da GD e a lógica empresarial da NGP, também denominada gerencialismo. Compõem este grupo as obras de Fernandes (2015), Pena, Castilho e Borges (2021), Bigarella e Costa (2019), Zientarski (2017), Santos e Alves (2017), Martins e Ferreira (2019) e Alves e Santos (2020).

Os autores estão reunidos nesta categoria por compartilharem a ideia de que a GD, estabelecida constitucionalmente como princípio, vem sendo tensionada por uma racionalidade pautada na eficiência, eficácia e produtividade, inspirada em modelos de mercado. Eles discutem como a Meta 19 do PNE (2014-2024) tenta articular concepções antagônicas de gestão, resultando em textos políticos deliberadamente ambíguos que podem favorecer práticas gerencialistas sob a aparência de democráticas.

O que une esses trabalhos, apresentados a seguir, é que todos, de alguma forma, discutem a tensão entre democracia e gerencialismo, evidenciada pela presença de concepções opostas de gestão na redação da Meta 19 do PNE, as quais buscam conciliar participação comunitária com critérios técnicos de mérito e desempenho.

A dissertação “*Orientação política do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Implicações para a Gestão da educação*”, com autoria de Katya Lacerda Fernandes (2015). Trata-se de uma análise sobre a orientação política do PNE (2014-2024) e suas implicações para a gestão da educação no Brasil, relacionando esse

plano aos fundamentos e efeitos da reforma do Estado da década de 1990. O objetivo é “compreender os fundamentos do processo de reforma do Estado da década de 1990 e seus desdobramentos para a gestão da educação no Brasil nos primórdios do século XXI, a partir da orientação política do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024)” (Fernandes, 2015, p. 13).

O problema de pesquisa consiste em investigar de que modo a orientação política expressa nos pressupostos do PNE - 2014 serve como referência para a organização da gestão educacional, bem como quais seriam as influências da reforma do Estado ocorrida nos anos 1990 sobre esse processo.

Metodologicamente, o trabalho orienta-se pelo materialismo histórico-dialético. Utiliza fontes bibliográficas e documentais, incluindo documentos como a Constituição de 1988, a LDB, o PDRAE (1995), textos de Bresser Pereira (1997), o PDE (2007) e o próprio PNE (2014).

Estruturalmente, a dissertação organiza-se em três capítulos: o primeiro discute as bases materiais da gestão educacional e a relação indissociável entre trabalho, capital e Estado; o segundo analisa os fundamentos da reforma do Estado e suas conexões com a gestão da educação; e o terceiro examina o PNE (2014–2024), suas metas e estratégias, bem como as repercussões da reforma estatal para a gestão educacional. No capítulo inicial, a autora sustenta que a gestão educacional não pode ser entendida separadamente das condições materiais da sociedade, associando a divisão entre gerência, controle e execução à lógica das relações sociais capitalistas.

Fernandes (2015, p. 40) recorre à Nogueira (2005), como referência, para conceituar a GD como uma forma de gestão que opera em um terreno que “não se esgota no administrativo”, ou seja, não se limita à execução, à técnica ou à instrumentalidade. Ela é entendida como parte da tessitura social mais ampla, implicando relações de poder, participação e conflitos que excedem a ideia de “gestão” como mera administração. Marco Aurélio é citado para sustentar que a GD vai além do plano administrativo e se constitui no plano social mais amplo.

Ao adotar a concepção gramsciana de Estado ampliado, Fernandes (2015, p. 38) refuta a separação liberal entre Estado e sociedade civil e, por conseguinte, problematiza a categoria de “público não estatal” difundida no ciclo de reformas da década de 1990, uma vez que, nessa acepção, “na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil”, podendo-se afirmar que “Estado = sociedade política + sociedade civil”, isto é, hegemonia revestida de

coerção. Esse enquadramento é decisivo para o debate da GD, tratada não como técnica de administração escolar, mas como dimensão constitutiva de políticas públicas engendradas pelo modelo de Estado e pelo modo de produção, atravessadas por determinações políticas, econômicas e culturais.

Por fim, a autora sintetiza que esse conjunto de tendências traz implicações relevantes para a gestão educacional: persistência de mecanismos de responsabilização, estímulos à lógica de competição mediada por indicadores, proliferação de normas e leituras divergentes sobre GD, e a aproximação crescente entre práticas típicas da gestão orientada à produtividade e o vocabulário da democratização da gestão. Para Fernandes (2015, p. 92), isso se articula ao avanço de formas de terceirização via organizações sociais (apresentadas no debate da reforma como “publicização”), com potencial de reforçar dinâmicas privatizantes no interior do aparelho público e produzir precarização.

Assim, ao analisar o PNE 2014–2024, Fernandes (2015, p. 94) conclui que a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade — “marcado por competição, controle [e] desconcentração” — favorece uma confluência contraditória, na qual a retórica da participação se combina com dispositivos gerenciais, produzindo o “imbricamento entre a gestão gerencial e a ‘gestão democrática’” e, com isso, tensionando o caráter e a densidade democrática da gestão.

Como proposição para novos estudos, Fernandes (2015, p. 96) afirma que, embora tenha analisado a gestão da educação em seu caráter geral, é necessário avançar com novas investigações para captar as especificidades da gestão em diferentes espaços/níveis do processo educativo, com o cuidado de não “esquecer a diferença essencial por causa da unidade”, isto é, não generalizar indevidamente dinâmicas que podem variar conforme o contexto.

O artigo de autoria de Neide Pena, Ana Elisa Cunha Anderi Castilho e Patrícia Adriane Soares Borges (2021, p. 224), intitulado “*A gestão democrática escolar no contexto da Nova Gestão Pública (NGP): um enfoque no PNE (2014-2024)*”, teve como objetivo “confrontar os atos normativos que regulamentam a gestão democrática com os princípios que caracterizam a NGP”. A metodologia empregada foi a “pesquisa bibliográfica e documental”, articulando o estudo da NGP com atos normativos brasileiros e dados de monitoramento do PNE 2014-2024.

O referencial teórico fundamentou-se no conceito de “gerencialismo conforme consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado” e nas teorizações de

"Cabral Neto (2009), bem como estudos realizados por Oliveira (2017) e Cóssio (2018)" (Pena; Castilho; Borges, 2021, p. 225-2026).

As autoras adotaram uma concepção de GD centrada na participação coletiva (profissionais da educação e comunidade escolar/local) nas decisões e na organização da escola, indo além do cumprimento legal, devendo esse princípio observado "não apenas à gestão da educação nacional e à sua organização, mas à qualidade do ensino de forma mais ampla" (Pena; Castilho; Borges, 2021, p. 226).

Nesse sentido, a GD é concebida como um "princípio orientador importante nas políticas públicas" e "admitida como sendo um espaço de construção e de reflexão de todos os envolvidos na comunidade escolar" (Pena; Castilho; Borges, 2021, p. 224; 236). Ademais, as autoras expõem que a concepção de Estado, sob a égide da NGP, é a de um ente que "conduz a educação visando a melhoria dos resultados com menor investimento de recursos"(Pena; Castilho; Borges, 2021, p. 235).

Pena, Castilho e Borges (2021, p. 236-237) concluem que, embora a legislação (LDB e PNE 2014-2024) represente avanço ao legitimar e incentivar a GD nas escolas públicas, a NGP "está modificando" a GD escolar e pode contribuir para mudanças de cultura, porém a garantia legal não basta, pois a implementação sofre influências regionais e locais e envolve mudanças estruturais e de cultura organizacional. Ao mesmo tempo, defende que as mudanças trazidas pela NGP não podem ser empecilhos para novas conquistas educacionais, mas reconhece a dificuldade de implementação e afirma que ainda há "um longo caminho a percorrer".

O artigo de autoria de Nadia Bigarella e Marilda de Oliveira Costa (2019, p. 279), intitulado "*Plano Nacional de Educação (2014-2024) sob influências do gerencialismo: meta 19 e uma abordagem conceitual da gestão*", teve como objetivo principal "analisar a concepção de gestão expressa na meta 19 – gestão democrática, do Plano Nacional de Educação (2014-2024)". A metodologia consistiu em uma "pesquisa com base em fontes documentais".

Nesse artigo a GD é concebida como um "processo decisório abalizado pela participação e decisão pública" (Bigarella; Costa, 2019, p. 291) que deve promover uma "cidadania emancipada", sustentada nos elementos de "participação, pluralismo, autonomia e transparência" (Bigarella; Costa, 2019, p. 284). A concepção de Estado é apresentada como um campo de disputa entre a perspectiva progressista e a neoliberal, esta última voltada ao "equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais" (Bigarella; Costa, 2019, p. 285). No que tange à democracia, as

autoras identificam uma inversão provocada pelo modelo gerencialista, na qual gestores e instituições passam a determinar a conduta da comunidade, fazendo com que digam “[...] para os cidadãos o que eles têm de fazer. Assim invertem o sentido da democracia, na qual os cidadãos dizem ao poder público o que eles precisam” (Bigarella; Costa, 2019, p. 287).

Os resultados e conclusões revelam que a Meta 19 apresenta um “vínculo contraditório entre gestão democrática e gerencial”, onde a ênfase na “eficiência, eficácia, produtividade” acarreta o “afastamento da educação como processo histórico e prática social” (Bigarella; Costa, 2019, p. 279).

O artigo de autoria de Clarice Zientarski (2017), intitulado “*A gestão democrática da escola pública sob a égide do capitalismo neoliberal*”, tem como objetivo principal “discutir as contradições que estão postas para a gestão democrática da escola pública no contexto capitalista neoliberal” (Zientarski, 2017, p. 169). A metodologia adotada consistiu em uma “pesquisa bibliográfica e documental com abordagem qualitativa”, situando-se como parte dos estudos realizados pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas, Gestão da Educação e Formação de Professores da Universidade Federal do Ceará - GEPPGE/UFC (Zientarski, 2017, p. 170). O referencial teórico ampara-se no materialismo histórico-dialético, recorrendo a autores como: Ellen Wood, Saviani, Gramsci e Francisco de Oliveira

A concepção de Estado apresentada é a de um ente que se coloca “a serviço da valorização do capital”, deslocando responsabilidades sociais para a sociedade civil e o setor privado, ao mesmo tempo em que mantém a necessidade de controle público sobre suas decisões (Zientarski, 2017, p. 173).

Zientarski (2017, p. 175) critica a forma que as políticas educacionais são “projetadas e implantadas segundo as exigências da produção e do mercado”. A influência de organismos internacionais como Banco Mundial, ONU, UNESCO, UNICEF, dentre outros, gera um discurso estratégico fazendo com que a sociedade acredite na existência de uma preocupação genuína com as políticas educacionais, através de um discurso de promoção de equidade e eficiência, mas que na realidade intencionam estimular a privatização e a terceirização como se isso fosse a solução para os problemas dos serviços públicos.

Quanto à GD, é concebida como um princípio da educação pública baseado na participação efetiva dos sujeitos da escola nas decisões, com autonomia progressiva da unidade escolar (pedagógica, administrativa e financeira) e mecanismos de

controle público sobre as decisões educacionais, ainda que o texto destaque limites estruturais para sua efetivação no contexto neoliberal. Nesse sentido, a autora sustenta que, sob a égide do capital, a GD "não se efetiva no espaço das macro e micropolíticas na atual conjuntura" (Zientarski, 2017, p. 170).

A autora conclui que apesar da legislação, o que se materializa na escola é um "processo de gestão centralizado que, se utilizando de um discurso democrático presente em seus projetos políticos pedagógicos e no cotidiano", acaba por ter suas "práxis" burocratizadas e subordinadas a "métodos, técnicas e determinações que garantam a sustentação do sistema" (Zientarski, 2017, p. 180, 181).

Como proposição para novos estudos, a autora ressalta que suas investigações são "parciais, tendo em vista a continuidade das aferições" (Zientarski, 2017, p. 170), sugerindo o prosseguimento do monitoramento dessas contradições. Finaliza afirmando a "necessidade de uma revolução social, uma transformação capaz de modificar na raiz" as relações de produção para que uma democracia real possa existir (Zientarski, 2017, p. 182).

O artigo de autoria de Jonata Cristina dos Santos e Andréia Vicência Vitor Alves (2017), intitulado "*A gestão educacional no Plano Nacional de Educação*", lançando mão da metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, objetivou "apreender a gestão educacional no Plano Nacional de Educação, com vigência de 2001 a 2011 (PNE 2001-2011) e no Plano Nacional de Educação em vigor no período de 2014 a 2024 (PNE 2014-2024)" (Santos; Alves, 2017, p. 23).

Santos e Alves (2017, p. 25-26) fundamentam o conceito de GD elencado por diversos autores (Cury, 2002; Dourado, 1988; Bastos, 1999; e Alves e Freitas, 2008), em vistas de conceber a GD como um processo de natureza político pedagógica e administrativa, no qual se garante "participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação". As autoras destacam que tal gestão se efetiva por meio do diálogo, da "deliberação pública" e da criação de canais de participação, como conselhos escolares e eleição de dirigentes. Para elas, a GD é um "instrumento transformador das práticas escolares", voltado para a "construção de um projeto político-pedagógico" coletivo, com autonomia pedagógica, didática e financeira. Além disso, tem como finalidade a "formação crítica dos educandos voltada para a transformação e emancipação humana", tendo a participação da comunidade, professores, pais e alunos como elemento central para a melhoria da qualidade da educação.

Santos e Alves (2017, p. 33) concluem que, embora ambos os Planos apresentem a GD como diretriz, o PNE 2014-2024 introduz "critérios técnicos de mérito e de desempenho", o que, segundo as autoras, "pode apontar o maquiamento da gestão democrática nesse PNE". Além disso, tais critérios acentuam a "meritocracia, a premiação e o individualismo", características que "não se constituem característica da gestão democrática da educação" (Santos; Alves, 2017, p. 32).

O artigo de autoria de Rudnei Joaquim Martins e Valéria Silva Ferreira (2019, p. 202), intitulado "*Meta 19 do Plano Nacional de Educação: gestão democrática ou gestão gerencialista*", tem como objetivo principal "discutir a Meta 19 do PNE 2014-2024", buscando "interpretar o conteúdo da Meta com base na CF/1988, na LDB/1996, no PNE 2001-2010 e na CONAE/2010". A metodologia caracteriza-se como uma "revisão sobre a democratização da gestão da educação básica pública" articulada a uma "reflexão sobre as produções bibliográficas acerca da temática". O referencial teórico está fundamentado nas discussões sobre a NGP e o gerencialismo, recorrendo a autores como: Stephen Ball (2006, 2011) e Foucault (2016).

Martins e Ferreira (2019, p. 203) apresentam o Estado no papel de "regulador e avaliador, na busca de garantir a governamentalidade", utilizando-se de um "discurso democrático" para "aumentar a utilidade econômica e diminuir a força política da população". Nesse contexto, defendem a democracia, concebida sob a perspectiva de Dewey (2008), como um "modo de vida, um modo de ser e viver em comunidade e não um sistema de governo", necessitando do espaço escolar para "nascer e se preservar" (Martins; Ferreira, 2019, p. 216).

A GD é descrita como um "conceito polissêmico e multidimensional" que, no texto do PNE, aparece de "forma genérica", propiciando "entendimentos gerencialistas" (Martins; Ferreira, 2019, p. 206).

Os autores concluem que apesar de a Meta 19 prever mecanismos de participação e autonomia, sua formulação e operação como tecnologia de política pública abrem margem para leituras e práticas gerencialistas, o que pode enfraquecer a GD na educação pública. Afirmam que a "Meta 19 e suas Estratégias são tecnologias utilizadas pelo Estado para implantar políticas neoliberais", servindo para "implementar políticas de gestão gerencialista" sob o manto de um discurso participativo (Martins; Ferreira, 2019, p. 202).

O artigo de autoria de Andréia Vicência Vitor Alves e Jonata Cristina dos Santos (2020), intitulado "*Mecanismos da gestão democrática da escola expressos nas*

normas educacionais brasileiras”, tem como foco central a análise dos instrumentos de participação previstos no ordenamento jurídico educacional. O objetivo do trabalho consiste em identificar e discutir os mecanismos que buscam efetivar o princípio constitucional da GD nas escolas públicas brasileiras. A metodologia pauta-se em uma pesquisa bibliográfica e documental, debruçando-se sobre marcos legais como a LDB nº 9.394/1996 e os PNEs.

Novamente as autoras recorrem à diversos autores para abordar a GD¹⁶, fundamentando-se em: Cury (2002), Dourado (1988), Bastos (1999) e Alves e Freitas, (2008) a GD é concebida como um mecanismo que abre espaço para a participação, que se realiza no cotidiano social e que confere aos indivíduos autonomia para atuar nos locais onde é possível debater conflitos e estruturas de poder. Trata-se de um processo orientado à participação e à tomada pública de decisões, visando tanto o amadurecimento dos indivíduos como cidadãos quanto o fortalecimento da própria sociedade democrática.

Neste artigo a noção de Estado e de democracia valoriza a construção compartilhada e a participação direta e representativa daqueles que integram a comunidade escolar. Além disso, compreende que as normas são fruto da luta conjunta, do diálogo, do engajamento e da mobilização dos profissionais da educação e dos diferentes setores da sociedade civil.

Nas considerações finais Alves e Santos (2020, p. 43) explicam que a literatura educacional caracteriza a GD pelo trabalho coletivo, pelo diálogo e pela busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse sentido, instrumentos como os Conselhos Escolares, a eleição de diretores e a construção e implementação do Projeto Político-Pedagógico são essenciais, pois abrem espaços para que a comunidade escolar participe de forma direta e representativa dos debates e das decisões no âmbito educacional. Contudo, as autoras observam que o PNE (2014-2024) adota uma lógica diferente ao associar a nomeação de diretores à meritocracia e a critérios de desempenho. Essa orientação, segundo elas, estimula o individualismo e a competição — valores opostos aos democráticos. Para que a GD se materialize, as autoras enfatizam que é imprescindível que “a comunidade escolar participe

¹⁶ Em artigo de mesma autoria, analisado anteriormente nesta pesquisa, Santos e Alves (2017) lançam mão desse mesmo referencial para fundamentar a concepção de GD.

efetivamente das discussões, tomadas de decisões e execução das ações para que tal gestão seja materializada" (Alves; Santos, 2020, p. 43).

Em síntese, os sete trabalhos que compõem esta categoria convergem ao evidenciar que o princípio constitucional da GD vem sendo progressivamente tensionado pela racionalidade gerencialista da NGP. Coletivamente, as pesquisas demonstram que a Meta 19 do PNE (2014-2024) opera como um espaço de disputa entre concepções antagônicas de gestão — de um lado, a participação comunitária e a deliberação coletiva; de outro, a eficiência, a meritocracia e a responsabilização por resultados. Autores como Martins e Ferreira (2019) e Fernandes (2015) apontam que o discurso democrático tem sido mobilizado estrategicamente para implementar políticas de caráter gerencialista, enquanto Santos e Alves (2017, p. 23) denunciam o "maquiamento da gestão democrática" por meio da ênfase em critérios técnicos de mérito e desempenho. Zientarski (2017, p. 169) radicaliza a crítica ao afirmar que, sob o capitalismo neoliberal, a GD "não se efetiva no espaço das macro e micropolíticas", servindo muitas vezes apenas como discurso figurativo em projetos pedagógicos. Pena, Castilho e Borges (2021, p. 226) alertam que os mecanismos de controle e "gestão estratégica" introduzidos pela NGP podem se tornar obstáculos à participação real dos sujeitos, enquanto Bigarella e Costa (2019, p. 279) sintetizam o paradoxo central da categoria ao identificar um "vínculo contraditório entre gestão democrática e gerencial", no qual a participação é deslocada da tomada de decisão para a mera legitimação de metas previamente definidas pelo poder público. Por fim, Alves e Santos (2020) concluem que, embora a literatura educacional associe a GD ao trabalho coletivo, ao diálogo e à construção de uma sociedade mais justa, o PNE (2014-2024) adota uma lógica meritocrática que estimula o individualismo e a competição — valores incompatíveis com a efetiva democratização da gestão escolar.

Em conjunto, esses estudos revelam que a tensão entre democracia e gerencialismo permanece em aberto, exigindo vigilância crítica e novas investigações que aprofundem o monitoramento dessas contradições nos diferentes níveis e espaços do processo educativo.

Sob a ótica do materialismo histórico-dialético, a tensão entre a racionalidade gerencialista e os princípios da GD, elencadas nos trabalhos analisados, é resultante da estrutura de uma sociedade de classes que se evidencia, dentre outras coisas, nas contradições que operam no cerne da política educacional brasileira. Nessa perspectiva, o PNE deixa de ser visto apenas como um plano técnico para se revelar

‘democracia’, ‘participação’, ‘comunidade’, ‘instrumento’, ‘mecanismo’, ‘interesse’, ‘sistemas’, ‘ensino’, ‘autonomia’, ‘avaliação’, ‘formação’, ‘mérito’, ‘desempenho’, dentre outros.

Essa relativa equalização sugere que não basta existir a ‘política’ (norma) ou os ‘mecanismos’ (conselhos/eleições); é necessário que o ‘processo’ envolva a ‘comunidade’ com ‘autonomia’ e ‘formação’ dentro dos ‘sistemas de ensino’. A fragilidade de qualquer desses componentes produz justamente o hiato denunciado pelos autores: a política (norma) existe, mas os meios (autonomia, formação, recursos) e os fins (participação, justiça social) permanecem desconectados.

A categoria 3, intitulada *‘Distanciamento entre o prescrito e o efetivado’*, reúne teses, dissertações e artigos que investigam as desarticulações entre o ordenamento jurídico e a realidade operacional dos sistemas de ensino. Essa categoria busca descrever a profunda desconexão identificada pelos pesquisadores entre o que está prescrito nos PNEs e o que efetivamente ocorre no cotidiano das escolas brasileiras. Compõem este grupo as pesquisas de: Scalabrin (2018), Finatti (2021), Souza e Pires (2018), Carvalho e Ferreira (2023), Coutinho (2018), Bittencourt (2023), Gomes Neto e Lino (2023), Almeida, Araújo e Leão (2023) e Castro (2022).

Esses estudos, apresentados a seguir, compartilham a ideia de que a democratização da gestão não se esgota na promulgação da lei, evidenciando um abismo entre o proclamado nos documentos oficiais e o efetivamente aplicado. Os autores debruçam-se sobre a natureza processual da democracia, denunciando que a GD tem sido frequentemente reduzida a instrumentos de gestão, operando no limiar do que Licínio Lima classifica como “mínimos democráticos” (Lima e Sá, 2017, p. 21).

A tese de doutorado de Ionara Soveral Scalabrin (2018), intitulada *“‘Mérito, desempenho’ e ‘participação’: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação”*, teve como objetivo geral "analisar a proposta de associação entre ‘mérito e desempenho’ e ‘participação’ preconizada no PNE para a escolha das direções escolares e a adesão/resistência dos estados e do Distrito Federal a ela" (Scalabrin, 2018, p. 20).

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa quantitativa com análise documental, concentrando-se no "campo do estudo da ação pública", especificando as dimensões de *policy*, *polity* e *politics* (Scalabrin, 2018, p. 21). Além disso, utiliza a "metodologia analítico-reconstrutiva" para a problematização dos achados (Scalabrin, 2018, p. 28).

Scalabrin (2018, p. 37-38), apoiando-se em Souza (2009), defende a GD como um "processo político" alicerçado na participação e na autonomia, no qual os agentes escolares identificam problemas, deliberam coletivamente e avaliam as ações voltadas ao desenvolvimento da instituição. A autora acrescenta que esse processo exige diálogo, negociação e mediação de interesses conflitantes, além de condições materiais que tornem a participação efetivamente possível, tais como "garantia da sobrevivência, a liberdade associada à segurança e o acesso à informação".

Scalabrin (2018, p. 38) ressalta ainda o papel da vontade de participar, a qual se fortalece quando os sujeitos reconhecem sentido em sua atuação e percebem que ela pode gerar transformações desejadas. Nessa perspectiva, a participação configura-se como uma "prática formativa, que, ao mesmo tempo em que colabora para a democratização da gestão, contribui decisivamente para a democratização da sociedade". Contudo, adverte que a efetivação da GD permanece em aberto, sujeita a avanços e retrocessos no âmbito das políticas educacionais, sobretudo no que diz respeito aos mecanismos de escolha dos diretores escolares, cujas disputas se situam nos campos político e jurídico.

Scalabrin (2018, p. 326) argumenta que o gerencialismo, ao ser aplicado na educação, apropria-se de termos como descentralização e participação, resignificando-os para impor sua lógica e criar a ilusão de que "a decisão está nas mãos de quem executa", quando na verdade o que fazer já foi decidido centralizadamente; assim, ele pode absorver até mesmo a eleição de diretores sem comprometer seus pressupostos – a isso ela chamou de "escolha imposta". Assim, autora critica veementemente o Estado gerencialista/neoliberal e defende um Estado democrático de direito, comprometido com a participação popular substantiva e com a justiça social

Scalabrin (2018, p. 327-328) constatou a presença de propostas gerencialistas em vários estados brasileiros, a saber: "Acre, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, São Paulo, Sergipe", quase sempre associadas a parcerias com entidades como "Falconi, a Fundação Lemann, a Fundação Luís Eduardo Magalhães, o Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado, o Instituto Unibanco (e, através dele, British Council), Fundação Itaú Social (e, através dela, Instituto Fernand Braudel), o Banco Mundial". Além da recente atuação do MEC via "Programa de Fomento à Escola em Tempo Integral". A autora critica especialmente a proposta de "seleção apenas" para seleção de diretores, defendida

por mapeamentos e painéis de especialistas patrocinados por grandes empresas e fundações, que influenciou a inclusão dos "padrões técnicos de mérito e desempenho" na Meta 19 do PNE, contrariando o art. 206 da CF/88 ao não assegurar a participação popular. Ademais, denuncia a "militarização da educação" em estados como Goiás e Roraima como uma "afronta ao Estado Democrático de Direito", que desvia a função das polícias e atinge justamente as comunidades mais vulneráveis.

A autora acredita que a eleição de diretores seja "um dos elementos mais importantes" para a efetivação da GD, no entanto a eleição "sozinha não garante a democratização da gestão e ela não é perfeita; assim como a democracia, está sujeita a avanços e retrocessos" (Scalabrin, 2018, p. 323).

Scalabrin (2018, p. 318) revela que, embora a GD esteja prevista na CF de 1988, na LDB e nos dois PNEs, sua efetivação, até aquele momento, continuava sendo um problema não resolvido, marcado pela persistente "não regulamentação" pelos sistemas de ensino e pela tensão entre participação democrática e critérios meritocráticos.

Ao analisar a adesão ou resistência dos entes federados à Meta 19, a autora demonstrou como a autonomia federativa resulta em uma baixa adesão ao imperativo de regulamentar a GD de forma ampla. Scalabrin (2018, p. 334) conclui que "Ao fim e ao cabo, a gestão democrática do ensino público permanece um campo de disputas no âmbito político e jurídico".

A tese de doutorado intitulada "*Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024*", com autoria de Renata Riva Finatti (2021), teve como objetivo principal

[...] entender a forma pela qual os entes federados responderam (ou não) ao imperativo do PNE de regulamentarem a gestão democrática da educação: como está organizada a gestão democrática dos sistemas de ensino brasileiros frente ao imperativo do Plano Nacional de Educação 2014-2024? (Finatti, 2021, p. 10).

Finatti (2021, p. 30-31) descreve sua metodologia adotada como "abordagem quanti-qualitativa", com caráter "exploratório e analítico", utilizando como instrumentos um questionário enviado por e-mail para secretarias e conselhos de educação e a "análise de conteúdo" das legislações e planos locais coletados. .

Nessa tese a democracia é assumida pela autora como um processo inacabado, substantivo e participativo, que pressupõe o reconhecimento das diferenças e a alternância no poder, podendo ser vivida em diferentes graus de intensidade, mas tendo como horizonte uma construção constante e progressista, sempre a ser aprimorada. E a GD é defendida como um princípio substantivo que envolve participação deliberativa, colegialidade, autonomia relativa, eleição com controle social e está intrinsecamente articulada à justiça social e à superação de desigualdades. Finatti (2021, p. 73) rejeita os "mínimos democráticos" (redução do princípio a meros instrumentos técnico-burocráticos ou a procedimentos formais) e defende uma gestão de alta intensidade democrática, com função pedagógica e transformadora das relações de poder no interior das escolas e dos sistemas de ensino.

No entanto, Finatti (2021, p. 10, 386) observa um hiato preocupante, denunciando a "baixa adesão dos entes federados ao imperativo" legal e uma "forte redução dela [GD] a instrumentos de gestão", o que a leva a concluir que as configurações locais estão alinhadas a "mínimos democráticos".

Diante disso, Finatti (2021, p. 392) em suas conclusões aponta a necessidade de novos estudos que se dediquem à "análise dos discursos e conjuntura mais ampla". Levantando a hipótese de que essa conjuntura pode ter desestabilizado pautas democráticas fundamentais, colocando em risco avanços em diversas áreas, incluindo a educação.

O artigo de autoria de Ângelo Ricardo de Souza e Pierre André Garcia Pires (2018), intitulado "*As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros*", teve como objetivo principal analisar

[...] o panorama nacional referente à normatização da gestão democrática da educação, em diálogo com o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no 9.394/1996) e com o artigo 9º da Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei no 13.005/2014) (Souza; Pires, 2018, p. 65).

Pautou-se na metodologia qualitativa com a análise de documentos obtidos mediante "uma busca em sites das Secretarias Estaduais de Educação e Casas Legislativas (Assembleias Estaduais e Câmara Distrital), ou em sites de busca geral indicando a legislação pertinente, ou ainda [...] encaminhamentos feitos por e-mail pelos autores aos órgãos estaduais de gestão educacional" (Souza, 2018, p. 73).

O referencial teórico apoia-se em estudos sobre federalismo e políticas sociais de "Arretche (2004)" e nas próprias teorizações do autor (em outras obras) sobre gestão e democracia. Nesse contexto Souza (2018, p. 68) define:

A gestão democrática é aqui compreendida então como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema na busca da solução daqueles problemas (SOUZA, 2009a, p. 125-126 *apud* Souza, 2018, p. 68).

O autor enfatiza que a GD não deve se limitar à unidade escolar, sendo urgente "democratizar a gestão do sistema educacional como um todo" (Souza, 2018, p. 72).

Souza (2018, p. 80-81) conclui que a análise do material revela "[...] um quadro de insuficiência da legislação estadual sobre a gestão democrática", constatando que "apenas 11 dos 26 estados, além do DF" possuem legislação própria concernente à GD.

Como ponto central, o autor critica o fato de os Estados restringirem o foco da GD somente ao âmbito das escolas, argumentando que de nada vale essa tentativa, visto que as escolas fazem parte de um sistema – que também precisa ser democratizado – e a "horizontalização das relações nas escolas pode não atingir objetivos mais amplos, como contribuir para a democratização das relações sociais [...]" (Souza, 2018, p. 80).

Como proposição para novos estudos, Souza (2018, p. 81) a importância de "acompanharmos as formas de elaboração e o conteúdo das legislações sobre a GD nos estados e municípios".

"Múltiplas determinações da gestão democrática na meta 19 do PNE 2014-2024: repercussões para os sistemas de educação na garantia do direito à educação", é um artigo de autoria de Roberto Francisco de Carvalho e Thiago Tavares da Silva Ferreira (2023), que teve como objetivo principal "desvelar, como parte dos determinantes da administração das instituições educacionais, os aspectos teórico-práticos acerca da gestão democrática expressa na meta 19 do PNE 2014-2024". A metodologia fundamenta-se na "perspectiva crítico-dialética" por meio de "estudo teórico e documental", analisando a produção da Revista Brasileira de Educação (RBE) entre 2010 e 2020 e utilizando uma "síntese ilustrativa" do sistema municipal de Porto Nacional/TO (Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24865-24866).

Orientados pela perspectiva crítico-dialética, fundamentando-se principalmente em Gramsci, os autores buscaram compreender a GD como um fenômeno derivado de múltiplos fatores estruturais. Essa abordagem abrange debates centrais sobre o sistema capitalista: “Estado – sociedades civil e política –, aparelhos privados de hegemonia (APH), relação grande e pequena política, democracia e elaboração de políticas públicas” (Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24891-24892).

Os autores entendem a democracia como uma “prática social histórica marcada por distintas concepções que podem acentuar perspectivas conservadoras, ou ao contrário, transformadoras” (Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24867). E o Estado apresentado é como um ente que serve como “importante espaço e mecanismo de construção de dada hegemonia que equilibra as forças dirigentes e dirigidas” (Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24886).

Nessa perspectiva, Carvalho e Ferreira (2023, p. 24867) concebem a GD como uma “gestão democrática efetiva – articuladora das dimensões econômicas, sociais e políticas”, contrapondo-se ao “formalismo democrático procedimental aparentemente descolado das questões políticas e das relações de poder”. Além disso, acrescentam que a GD é o “resultado do processo democrático hegemônico como expressão do domínio e direção da classe” (Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24892).

Carvalho e Ferreira (2023, p. 24866) concluem que a GD no PNE é “condicionada pelos determinantes materiais, institucionais, ideológicos, políticos e organizativo-comunicacional”, fatores que repercutem nos sistemas e afetam a “garantia do direito à educação”.

O estudo também revela que o planejamento atual sofre forte influência de uma “gestão pública, marcadamente empresarial e estratégico gerencial, cujo foco vincula-se menos ao processo e mais ao controle do produto” (Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24893).

Sob o título “*Gestão democrática na construção da Meta 19 do Plano Nacional de Educação: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa*” a dissertação de Luzenir Poli Coutinho (2018) dedicou-se ao exame das tensões políticas que envolveram o PNE e teve por objetivo “analisar as concepções de gestão democrática, subjacentes e/ou em disputa no processo de construção do PNE 2014-2024 e presentes no texto final aprovado pela Lei nº 13.005/2014, especificamente na Meta 19 e suas estratégias” (Coutinho, 2018, p. 18).

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa orientada pela perspectiva crítico-dialética, com revisão bibliográfica, documental e análise de conteúdo. Como referencial teórico recorreu a nomes como "Gramsci (1978), Bobbio (1997; 1998), Habermas (1993), Coutinho (1979), Wood (2003; 2007), Mouffe (2003), Azevedo (2004), Sander (2007), Lagares (2007), Paro (2010), Oliveira D. (2015) e Nardi (2015)" (Coutinho, 2018, p. 20).

Quanto arquitetura conceitual, a autora se refere à democracia como um "processo contínuo e progressivo de participação política e socialização do poder", no entanto, para este estudo informa que "faz opções voltadas à compreensão de seu significado quando concebido sob forma de governo e, no contexto capitalista, em projetos societárias contemporâneos [...]" (Coutinho, 2018, p. 32).

Coutinho (2018, p. 17) sustenta uma concepção crítica de GD entendida como "processo de luta política" e de aprendizagem, voltado a repensar as estruturas de poder que atravessam a escola e os sistemas de ensino, não se reduzindo a rearranjos organizacionais formais. Nesse sentido, a GD é tomada como construção permanente de canais de participação e de formação, na qual a democratização não é apenas um método de administração, mas um movimento social e político que visa ampliar direitos e enfrentar desigualdades. No centro dessa concepção está a participação com poder decisório. A autora explicita que a participação capaz de sustentar a GD não é meramente consultiva nem instrumental: é "por meio da participação, com poder decisório, que se desenvolve a autonomia". Essa participação deve incidir sobre o ciclo completo da política e da gestão — planejamento, decisões, acompanhamento, avaliação e controle — e não apenas sobre a execução de tarefas. Daí a ênfase em que a GD, para ser efetiva, supõe a presença social na tomada de decisões e na transformação da realidade político-social, pois "a gestão acontece mediante orientação política" e "para ser democrático, requer a participação da sociedade no desenvolvimento das decisões".

Assim, a GD é apresentada como projeto de democratização da política e da gestão educacional, em contraposição à lógica que desloca a participação para funções de legitimação e responsabilização.

Por fim, ao analisar as disputas em torno da Meta 19 do PNE, Coutinho (2018, p. 6) diferencia essa perspectiva crítica da concepção tecnocrático-gerencial (associada à NGP e à participação instrumental). Ela evidencia que textos normativos podem admitir práticas gerencialistas "como se fosse[m] democrática[s]" quando

mantêm generalidades ambíguas e dispositivos que favorecem centralização e critérios de “mérito e desempenho” desacoplados da deliberação coletiva.

Nesse sentido, um ponto de destaque no contexto da obra é o alerta de que o texto final da Meta 19, ao utilizar verbos como “estimular” ou “incentivar”, pode “favorecer o hibridismo que tem sido bandeira dos adeptos da terceira via” (Coutinho, 2018, p. 147), o que tornaria o avanço da GD mais uma intenção do que uma garantia prática.

Em contraste, a perspectiva crítica que a autora endossa vincula GD à democratização substantiva: ampliação de participação decisória, fortalecimento de instâncias colegiadas e controle social, com sentido transformador no interior do conflito entre projetos societários em disputa.

Ao final, o trabalho sugere como agenda futura a “necessidade de prosseguimento da pesquisa a fim de verificar como as concepções expressas na Meta 19 do PNE 2014-2015 ressoam nos planos estaduais e municipais de educação e o que se efetivou daquilo que foi aprovado” (Coutinho, 2018, p. 153).

A tese de Bethânia Bittencourt (2023), intitulada “*Gestão democrática da educação e sua regulamentação no Brasil: análises documentais para a construção de uma tipologia*”, teve como objetivo primordial “apresentar a Tipologia de Gestão Democrática, instrumento colaborativo e não finalizado que permite que os sujeitos da escola e formuladores das políticas identifiquem a intensidade das práticas democráticas na escola e rede pública de ensino” (Bittencourt, 2023, p. 8-9).

Seguindo a metodologia de pesquisa quanti-qualitativa, de caráter exploratório e analítico, a autora realizou uma “extensa análise documental dos textos oficiais de gestão democrática das redes estaduais dos vinte e seis estados e do Distrito Federal entre 2020 e 2021” (Bittencourt, 2023, p. 10), tendo como referencial teórico estudos de: Bobbio (2013; 2015; 2017; 2020), Mouffe (2003; 2010; 2015; 2018) e Avritzer (2019).

A tese concebe GD como um princípio constitucional (CF/1988) reafirmado na LDB (Lei 9.394/1996), porém de difícil monitoramento e avaliação, o que exige superar respostas simplificadas do tipo “sim/não” sobre a existência de espaços participativos e analisar como as práticas ocorrem e como são regulamentadas. Nessa chave, a GD é entendida como um conjunto de processos de descentralização da tomada de decisão na escola e nos sistemas de ensino, envolvendo participação na escolha da direção, atuação em instâncias colegiadas e construção coletiva de rumos

institucionais. Para tornar essa concepção analisável, a autora propõe uma Tipologia de GD (instrumento “colaborativo e não finalizado”) que identifica a intensidade das práticas democráticas a partir de situações-tipo nas quais a participação dos sujeitos e a partilha das decisões ganham centralidade, tratando a democracia como “processo que carece de constante vigilância e que pode levar à democratização ou à desdemocratização” (Bittencourt, 2023, p. 10).

Como proposição para novos estudos, a autora sinaliza que seu trabalho poderá “dar subsídios para que outros pesquisadores possam explorar as especificidades destas práticas que neste estudo não foram alcançadas”, permitindo o aprofundamento das realidades locais (Bittencourt, 2023, p. 57).

Com o intuito de examinar o estágio atual de cumprimento da Meta 19, o artigo intitulado “*A gestão democrática na educação pública brasileira: uma análise a partir do último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação*” escrito por Eduardo Gomes Neto e Lucília Augusta Lino (2023) se propõe a “analisar as formas de implementação, no plano legal, da meta 19 do PNE, que trata da efetivação da gestão democrática da educação, através dos resultados apontados no último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação”. O referencial teórico mobiliza as contribuições de Ball para entender como as “diferentes interpretações da legislação estadual têm impactado a concepção e dimensão da gestão democrática” (Gomes Neto; Lino, 2023, p. 2).

Metodologicamente, trata-se de uma análise de política educacional que combina leitura de documentos e indicadores nacionais com um recorte interpretativo para entender como a Meta 19 é traduzida pelos estados, especialmente onde os resultados do Indicador 19A são mais baixos.

A concepção de GD adotada combina participação da comunidade e critérios técnicos. O artigo contrapõe formas de provimento do cargo de diretor que excluem a comunidade e, portanto, fragilizam o princípio democrático, defendendo uma concepção substantiva de participação. Nessa linha, cita Dourado ao definir que “a gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar [...] enfim, nos processos decisórios da escola” (Dourado, 2008, p. 78 *apud* Gomes Neto; Lima, 2023, p. 22).

O texto adverte, fundamentado em Licínio Lima (2014), sobre o “risco de cristalização [da GD] enquanto categoria pretensamente democrática e legitimadora

[...] transformando-se num *slogan*, num lugar-comum que todos invocam sem consequências de maior" (Lima, 2014, p. 1070 *apud* Gomes Neto; Lino, 2023, p. 20).

Gomes Neto e Lino (2023, p. 31) sugerem que o descumprimento das metas e estratégias é um "reflexo das opções políticas alinhadas a propostas sem maiores vínculos com a efetivação da democracia", indicando que, além da participação e monitoramento da sociedade civil, o compromisso político é elemento indispensável para o cumprimento do plano.

Nos resultados, o texto evidencia a distância entre norma e prática ao mostrar que apenas 6% das escolas selecionam diretores por processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade, o que sinaliza estabilidade/baixo avanço do Indicador 19A. Predomina a indicação, interpretada como expressão de interferência estatal e risco de clientelismo; o artigo a caracteriza como imposição e recuo democrático, apoiando-se em Paro: "a indicação do diretor de escola é considerada [...] a pior alternativa [...] em virtude do clientelismo político" (Paro, 2006, p. 38 *apud* Gomes Neto; Lino, 2023, p. 12).

Ao mesmo tempo, reconhece avanços moderados em colegiados intraescolares (Indicador 19B), mas ressalta que sua consolidação exige condições efetivas de participação, pois "a escola... precisa não só criar espaços... como consolidá-los como espaços que favoreçam a participação" (Dourado, 2014, p. 10 *apud* Gomes Neto; Lino, 2023, p. 14).

Por fim, Gomes Neto e Lino (2023, p. 30-31), se apropriam das aferições de Lima (2014) ao concluir que a GD frequentemente é reduzida a "um mero *slogan* ou conjunto de procedimentos formais", distanciando-se de sua essência, que exige participação efetiva da comunidade, construção coletiva de projetos e autonomia das escolas. Eles identificam que sua implementação esbarra em resistências significativas, como interferências políticas e práticas autoritárias enraizadas. Ademais, associam o descumprimento das metas do PNE a opções políticas alinhadas a propostas sem compromisso com a democracia, vitoriosas em pleitos a partir de 2016. Por fim, defendem que a efetivação desse princípio demanda a superação desses entraves e a criação de condições adequadas de participação, o que, segundo os autores, "somente é possível em um ambiente político democrático".

O artigo "*A gestão democrática da educação como princípio, meio e meta*", com autoria de Nicole Rivello Fortes de Almeida, Flávia Monteiro de Barros Araújo e Gláucia Aparecida Teixeira Leão (2023), teve o objetivo de discutir a GD "em diálogo

com a dimensão normativo-legal e com o Plano Nacional de Educação (PNE)". Lançando mão da metodologia qualitativa, a pesquisa combina revisão bibliográfica e documental, com monitoramento da Meta 19 e levantamentos legislativos nos estados. Nessa perspectiva, entende a democracia como um "processo permanente de construção coletiva", que exige práticas escolares e sociais além do texto jurídico (Almeida; Araújo; Leão, 2023, p. 4658).

No que se refere ao objetivo, o artigo busca discutir a GD em diálogo com o campo legal e com o PNE, enfatizando que sua efetivação depende tanto de mecanismos normativos quanto de práticas de participação e deliberação nos cotidianos institucionais. As autoras formulam esse propósito de modo direto ao reafirmarem que pretendem tratar a GD como um processo que "não se sustenta apenas no plano legal" e que depende de vivências democráticas nas múltiplas escalas do sistema educacional (Almeida; Araújo; Leão, 2023, p. 4660). Essa escolha delimita o argumento central do trabalho: políticas e leis são importantes, mas a GD não pode ser reduzida à sua dimensão formal, sob pena de se converter em linguagem burocrática ou em discurso legitimador sem correspondência real com a participação.

O artigo trata a GD como princípio constitucional que exige integração infraconstitucional, recorrendo à noção de princípios como normas de conteúdo valorativo e orientador. No entanto, ao delinear a concepção de GD assumida como mais consistente ao se buscar uma "compreensão política, complexa e multidimensional" do fenômeno, as autoras destacam especialmente Souza e Lima. De Souza, incorporam a definição de GD como "um processo político" em que sujeitos da escola identificam problemas, deliberam, planejam, acompanham e avaliam ações (Souza, 2009, p. 125-126 *apud* Almeida; Araújo; Leão, 2023, p. 4665).

O trecho citado é complementado, no próprio artigo, pela ênfase de que o processo se sustenta no diálogo, na alteridade, na participação efetiva dos segmentos, no respeito às normas coletivamente construídas e no acesso amplo à informação. Já com Lima, as autoras reforçam que a GD não pode ser entendida isoladamente de disputas históricas e políticas, uma vez que se trata de "uma complexa categoria político-educativa" que requer análise de contextos, projetos e correlações de força (Lima, 2014, p. 169-170 *apud* Almeida; Araújo; Leão, 2023, p. 4665). Esses aportes são decisivos porque ajudam as autoras a argumentar que GD não é um pacote de ferramentas prontas, mas um processo cuja qualidade

democrática depende da forma como poder e participação se organizam institucionalmente.

A partir deste arcabouço, o artigo sustenta uma concepção de GD que recusa tanto a redução da democracia à legalidade quanto a compreensão da GD como simples conjunto de procedimentos. O texto critica a tendência, observada em muitos sistemas e escolas, de tratar a democracia apenas como rito (por exemplo, eleição, consulta, presença de conselhos) sem assegurar conteúdo democrático efetivo. As autoras enfatizam que a GD precisa ser compreendida como experiência social e institucional permanente, chegando a afirmar que deve prevalecer a visão da GD como “processo permanente” e não como algo “estático” (Almeida; Araújo; Leão, 2023, p. 4663). Essa leitura também as leva a problematizar a própria decisão do PNE de converter a GD em meta.

Almeida, Araújo e Leão (2023, p. 4658) concluem que a GD, embora tenha sido fortalecida juridicamente ao virar meta do PNE (Meta 19), segue com baixa concretização nos sistemas de ensino: há insuficiência e fragmentação normativa, ausência de diagnóstico prévio no PNE para orientar a meta, estratégias vagas que dificultam o monitoramento e permanência de práticas clientelistas/patrimonialistas, especialmente na forma de provimento de diretores. Enfatizam que, mesmo depois de mais de 30 anos da promulgação da CF de 1988, “quase a metade dos entes federados ainda permanecem sem editar normas específicas, na amplitude desejável para viabilizar a gestão democrática da educação”.

A tese de doutorado de Marcela Moraes de Castro (2022), intitulada “*Gestão democrática e processo de seleção de diretores: uma proposição controversa à democratização da escola pública no Brasil*”, propõe-se a “interrogar a centralidade da discussão sobre a democratização da escola pública brasileira, que vincula o acesso do diretor à função” (Castro, 2022, p. 8).

O estudo parte da hipótese de que o PNE (2014-2024), por meio da Meta 19, pode estar produzindo um efeito contrário ao esperado, resultando em uma “redução [da GD] por meio dos ordenamentos legais do país, num modelo de controle e de tutela do executivo pautado na decisão da escolha e na atribuição de um *ethos* da função do diretor escolar” (Castro, 2022, p. 8).

A arquitetura metodológica da obra define-se pelo caráter “*multipaper*” (Castro, 2022, p. 24), estruturando-se em artigos que combinam uma dimensão qualitativa com a análise empírica de legislações, programas e projetos nos 92 municípios do estado

do Rio de Janeiro. A autora utilizou dados de sítios eletrônicos oficiais entre 2015 e 2021 para avaliar o prestígio dado à seleção de diretores em comparação com outros mecanismos participativos. O arcabouço teórico-metodológico é denso e fundamenta-se nas abordagens pós-estruturalistas, especialmente na Teoria do Discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, no ciclo de políticas de Stephen Ball e na adaptação do conceito weberiano de “desencantamento do mundo” para analisar a organização escolar.

A concepção de Estado defendida pela autora revela uma visão crítica de uma instituição que responde de “forma contraditória ao ordenamento constitucional” (Castro, 2022, p. 44), muitas vezes operando sob uma “aparência modernizada da ordem democrática, burocrática, que permite aos representantes do Estado revestir suas vontades pessoais como se estatal fossem” (Mendonça, 2001 *apud* Castro, 2022, p. 44). Para a pesquisadora, o Estado brasileiro contemporâneo tem caminhado para um modelo liberal-conservador que esvazia o compromisso com os direitos sociais e prioriza a racionalidade técnica.

A autora a define a GD como um

[...] conjunto de relações de participação na escola entre os diferentes coletivos que a compõe compõe: alunos, pais, responsáveis e famílias, docentes, funcionários não docentes, sujeitos possíveis como público da escola, entre outros, sendo que a soma desses coletivos, no Brasil, é comumente chamada de comunidade escolar” (Castro, 2022, p. 23).

Nesse sentido, a GD envolve a horizontalização na identificação de problemas e na tomada de decisões. Um dos achados mais significativos é a crítica à forma como o PNE sintetizou a GD na figura do diretor, especialmente na Estratégia 19.1, ao atrelar o repasse de verbas à aprovação de leis de seleção de gestores. Castro (2022, p. 170) denuncia que “no ‘plano das orientações para a ação’ [...], de caráter formal, estratégias legislativas acabam sendo utilizadas de modo que a regulamentação das políticas de gestão democrática tem sido conduzida, de maneira recorrente, à hibernação”.

Como proposição para novos estudos, a autora sinaliza a urgência de “aprofundar a análise sobre este dispositivo legal que possibilitou a participação exclusiva da comunidade na seleção de diretores” e verificar se esse processo é apenas um dos muitos passos necessários para uma perspectiva democrática substantiva (Castro, 2022, p. 52).

Os trabalhos reunidos na categoria 3 oferecem um diagnóstico consistente e multifacetado sobre as tensões que atravessam a efetivação da GD nos PNEs, com especial atenção ao PNE 2014-2024. Embora algumas pesquisas, como as de Scalabrin (2018) e Coutinho (2018), também examinem a trajetória histórica que remonta ao PNE 2001-2010, o foco predominante recai sobre a Meta 19 do segundo PNE, revelando que o campo científico tem concentrado esforços em compreender as contradições e os desafios postos pela regulamentação desse princípio no período mais recente.

Um dos achados mais relevantes da categoria é a constatação recorrente do distanciamento entre o prescrito pela lei e o efetivado na realidade das escolas e dos sistemas. Scalabrin (2018, p. 318) revela que a efetivação da GD continua sendo um "problema não resolvido", marcado pela persistente não regulamentação pelos sistemas de ensino e pela tensão entre participação democrática e critérios meritocráticos. Finatti (2021, p. 386) corrobora esse achado ao denunciar a "baixa adesão dos entes federados ao imperativo" legal e uma "forte redução" da GD a "instrumentos de gestão", alinhada ao que Licínio Lima classifica como "mínimos democráticos" (Lima e Sá, 2017, p. 21). Nessa mesma direção, Souza (2018, p. 80) identifica um "quadro de insuficiência da legislação estadual sobre a gestão democrática", constatando que apenas 11 dos 26 estados, além do Distrito Federal, possuem legislação própria concernente à GD.

Outro ponto de consenso entre os autores diz respeito à contradição deliberada da Meta 19, que ao associar GD a critérios técnicos de mérito e desempenho, acaba por favorecer práticas gerencialistas sob a aparência de democráticas. Coutinho (2018, p. 147) alerta que o texto final da Meta 19, ao utilizar verbos como "estimular" ou "incentivar", pode "favorecer o hibridismo que tem sido bandeira dos adeptos da terceira via". Scalabrin (2018, p. 326) aprofunda essa crítica ao argumentar que o gerencialismo apropria-se de termos como descentralização e participação, ressignificando-os para impor sua lógica e criar a ilusão de que "a decisão está nas mãos de quem executa", quando na verdade o que fazer já foi decidido centralizadamente — fenômeno que ela denominou "escolha imposta". Carvalho e Ferreira (2023, p. 24893) acrescentam que o planejamento atual sofre forte influência de uma "gestão pública, marcadamente empresarial e estratégico gerencial, cujo foco vincula-se menos ao processo e mais ao controle do produto".

Os estudos também convergem ao criticar a redução da GD à escolha do diretor, deslocando a participação da comunidade para a mera legitimação de decisões já tomadas pelas instâncias superiores. Castro (2022, p. 170) denuncia que "no 'plano das orientações para a ação' [...], de caráter formal, estratégias legislativas acabam sendo utilizadas de modo que a regulamentação das políticas de gestão democrática tem sido conduzida, de maneira recorrente, à hibernação". Gomes Neto e Lino (2023, p. 30-31), se apropriam das aferições de Lima (2014) e concluem que a GD frequentemente é reduzida a "um mero *slogan* ou conjunto de procedimentos formais", distanciando-se de sua essência, que exige participação efetiva da comunidade, construção coletiva de projetos e autonomia das escolas. Almeida, Araújo e Leão (2023, p. 4658) enfatizam que, mesmo depois de mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, "quase a metade dos entes federados ainda permanecem sem editar normas específicas, na amplitude desejável para viabilizar a gestão democrática da educação", denunciando a persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas, especialmente na forma de provimento de diretores.

Por fim, os trabalhos desta categoria relacionam-se entre si não apenas pelo diagnóstico comum, mas também pela complementaridade das abordagens. Enquanto Scalabrin (2018) e Finatti (2021) se dedicam a examinar a adesão dos entes federados à Meta 19, Souza e Pires (2018) e Bittencourt (2023) ampliam o escopo ao analisar a legislação estadual como um todo. Carvalho e Ferreira (2023) e Coutinho (2018) oferecem um arcabouço teórico-crítico ancorado no materialismo histórico-dialético, enquanto Castro (2022) inova ao recorrer à Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe. Gomes Neto e Lino (2023) e Almeida, Araújo e Leão (2023) trazem um olhar mais recente, ancorado em indicadores de monitoramento, que evidencia a distância entre o proclamado nos documentos oficiais e o efetivamente aplicado. Em conjunto, esses estudos demonstram que o campo científico tem contribuído decisivamente para desnaturalizar o discurso democrático presente nos PNEs, revelando as contradições, os retrocessos e as disputas que marcam a trajetória da GD no Brasil, ao mesmo tempo em que apontam caminhos para sua efetivação substantiva.

A contribuição fundamental das categorias analisadas, sob a ótica do Estado ampliado, é revelar que a democracia participativa não constitui um ponto de chegada ou um estado estático, mas um "um longo caminho a percorrer" (Pena; Castilho; Borges, 2021, p. 223), que exige vigilância constante contra retrocessos. Nesse território, a GD subscreve-se como um horizonte ético-político, distanciando-se de ser

apenas um conjunto de ferramentas gerenciais ou um 'palco de encenações' procedimentais. Antes, ela deve ser assumida como “mediação para a liberdade” (Paro, 2023, p. 74) e um compromisso com a socialização do poder, pautado na democracia como “valor universal” (Coutinho, 2020, p. 163). Tal perspectiva exige o movimento de “catarse”, superando a “pequena política” de interesses corporativos em prol da “grande política” (Gramsci, 2004; 2006; 2007; Liguori; Voza, 2017 *apud* Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24892), garantindo que a escola pública se consolide como um espaço de socialização real do poder.

O hiato não é um erro de percurso, mas uma estratégia política: enquanto a sociedade civil luta pela democratização da gestão da educação, a sociedade política e os grupos privados (neoliberais) agem para que a GD permaneça como um “*slogan*”, um lugar-comum que todos invocam sem consequências de maior” (Lima, 2014 *apud* Gomes Neto, Lino, 2023, p. 30-31)

Portanto, as categorias 2 e 3 mostram que a vigilância deve ser constante, pois a hegemonia está sempre em disputa, e o poder de decidir pode ser ‘hibernado’ ou ‘desidratado’ mesmo sob o manto da legalidade.

4 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO (PNE 2001–2010 E PNE 2014–2024): MARCO LEGAL, LIMITES E CONTRADIÇÕES

A trajetória dos PNEs no Brasil revela um percurso marcado por descontinuidades, disputas políticas e avanços interrompidos. Embora a ideia de um plano para a educação nacional apresente tentativas históricas que retrocedem à Constituinte de 1823, sua efetivação como política de Estado tem sido lenta e atravessada por tensões, limites e contradições que se estendem até os dias atuais. Esta seção percorre esse caminho, detendo-se nos dois planos decenais, o PNE 2001-2010 e o PNE 2014-2024, enfatizando como GD neles se inscreve e quais contradições permeiam sua materialização.

O percurso proposto parte, conforme se disse, dos antecedentes históricos que remontam à Constituinte de 1823, passando por tentativas frustradas ao longo do século XX, interrompidas ora por golpes de Estado, ora pela subordinação dos planos educacionais aos planos de desenvolvimento econômico. Examina o contexto de redemocratização a partir da Constituição Federal de 1988, passa pela elaboração da LDB e chega ao processo que culminou na aprovação do primeiro PNE, em 2001. Neste ponto a análise se detém ao PNE (2001-2010) e como a GD pode ser observada em seus dispositivos, destacando seus limites e as críticas que lhe foram dirigidas. Em seguida, atém-se à Emenda Constitucional n. 59/2009 que criou as condições para a construção do segundo plano, com ênfase no papel das conferências nacionais de educação, particularmente a CONAE 2010, e na atuação do Fórum Nacional de Educação e demais instâncias colegiadas que subsidiaram sua elaboração. A atenção volta-se, por fim, para os dispositivos legais do PNE 2014-2024 que tratam da GD: o art. 2º, inciso VI, que a eleva a princípio norteador do plano; o art. 6º, que institui as conferências nacionais e o Fórum Nacional de Educação (FNE) como espaços de participação e monitoramento; o art. 9º, que estabelece prazo para que estados e municípios legislem sobre a matéria; e, especialmente, a meta 19 e suas estratégias, que buscam traduzir o princípio em mecanismos concretos, desde os critérios de escolha de diretores até o fortalecimento de conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de pais. Examina-se também a presença da GD nas estratégias 7.4 e 7.16 da meta 7, que a vinculam aos processos de autoavaliação escolar e à aplicação de recursos financeiros.

Ao longo dessa análise, emergem tensões que o próprio texto explicita: a contradição da meta 19, que, ao associar GD a critérios de mérito e desempenho, abre flanco para concepções gerenciais estranhas à partilha de poder; o descumprimento generalizado do prazo para a regulamentação da GD por estados e municípios; a fragilização do FNE e o descumprimento do cronograma de conferências após a ruptura política de 2016; a redução da qualidade educacional a índices padronizados, como o IDEB, subordinando a GD a uma lógica de resultados; e a crítica à restrição do princípio à educação pública, que desobriga instituições privadas de adotarem mecanismos de transparência e controle social.

A fundamentação teórica apoia-se em autores que têm se dedicado à análise dos PNEs e das políticas educacionais brasileiras, como Cury (2009, 2010, 2011), Dourado (2011, 2017), Souza (2023), Oliveira e Aguiar (2016), Azevedo e Oliveira (2021), Alves, Alves e Assalin (2024), Carvalho e Oliveira (2022), os autores que compõem o *corpus* documental da RSL apresentada na seção anterior, dentre outros, além da legislação pertinente e dos documentos oficiais. O diálogo entre esses referenciais e os dispositivos legais examinados permite evidenciar que o PNE, mais do que um instrumento técnico de planejamento, é um campo de disputa no qual diferentes concepções de educação, gestão e participação se enfrentam e cuja materialização depende não apenas da norma, mas das correlações de força que a todo momento a tensionam.

4.1 A HISTÓRICA BUSCA DE UM PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO

A primeira menção a um PNE no Brasil remonta à Constituinte Imperial de 1823, logo após a Independência, quando já se idealizava um projeto nacional vinculado a um manual de alfabetização para todo o território. No entanto, essa proposta não avançou, em parte devido à fragmentação das redes de ensino estabelecida em 1834: a União ficou responsável pelo ensino superior e secundário, enquanto às províncias, com menos recursos, cabia a instrução primária. Essa divisão impediu a conjugação de esforços necessária a um PNE, conforme aponta Cury (2009).

Mesmo com a Proclamação da República, em 1890, e o discurso do presidente Deodoro da Fonseca sobre educação pública, o projeto pouco avançou. A gratuidade do ensino primário, prevista na Constituição Imperial, foi suprimida na República,

transferindo aos estados a decisão sobre sua oferta. Assim, por décadas, não houve uma ação nacional coordenada em educação (Cury, 2009).

A partir dos anos 1920, a industrialização e o êxodo rural demandaram mudanças no modelo educacional, gerando movimentos da sociedade civil, como a Associação Brasileira de Educação.

Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde (Mesp) e, no governo de Getúlio Vargas, constituiu-se o Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931. Esse Conselho teria, dentre outras tarefas, a de conjugar esforços para que o Brasil superasse o atraso que vicejava no âmbito da educação primária e levasse adiante a educação profissional e o ensino universitário, no intuito de formar pessoas aptas a trabalharem em diversas áreas, como: economia, administração, engenharias e outras (Cury, 2009). Ou seja, “indiretamente, ao CNE cabia algo que, no seu conjunto, poder-se-ia denominar Novo Plano Nacional de Educação” (Cury, 2010, p. 8).

Em 1931, o conselheiro João Suplício apresentou um projeto de plano para conjugar forças morais, pedagógicas e financeiras, mas seu trabalho foi interrompido pela Revolução Constitucionalista de São Paulo. Apesar disso, a pressão exercida pela Associação Brasileira de Educação e pelos profissionais da educação fez com que a Constituição de 1934 determinasse a criação de um PNE, articulando gratuidade, obrigatoriedade e financiamento vinculado a impostos (Cury, 2009).

Mais à frente, num contexto de crítica ao alto analfabetismo, ganhou força o Movimento Escola Nova, que inspirou reformas educacionais e culminou no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Esse documento defendia uma política nacional com unidade de propósitos e sequência legal (Ribeiro, 1988) e constituiu-se, posteriormente, numa forte influência na Constituição Brasileira de 1934 (Dourado, 2011).

O artigo 150 da Constituição de 1934 dispunha que era competência da União “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; coordenar e fiscalizar sua execução, em todo país” (Brasil, 1934, art.150, “a”). Observam-se, então, a presença da articulação entre gratuidade e obrigatoriedade, a imposição da vinculação de um percentual dos impostos para o financiamento educacional e a atribuição ao Conselho Nacional de Educação da responsabilidade de elaborar um PNE (Cury, 2009).

Empenhados na elaboração do projeto, o Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp) e o CNE realizaram ampla consulta, envolvendo diversas entidades e personalidades pertencentes a variados segmentos da sociedade, trabalho que resultou na elaboração de um projeto com 506 artigos, enviado ao Congresso no primeiro semestre de 1937. Entretanto, o Golpe do Estado Novo, que fechou o Congresso em 10 de novembro de 1937, interrompeu sua tramitação (Cury, 2010; Horta, 1997).

As discussões e ações sobre planejamento da educação são retomadas somente em 1946, durante o processo de redemocratização do Estado e, apesar da incumbência de elaboração da LDB pela Constituição Federal de 1946, foi somente em 1962, com a Lei n. 4.024/61, que ressurgiu a ideia de um Plano.

Já em 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961), no seu art. 93 referente aos planos, atribui ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade de formulá-los. Todavia, o plano formulado acabou se tornando apenas um plano de aplicação dos recursos federais para a educação, visto que o golpe militar de 1964 desarticulou a LDB, reafirmando a hegemonia do pensamento tecnocrático (Cury, 2010; Dourado, 2011).

Com a Constituição de 1967, há novamente o estabelecimento de planos nacionais de educação e saúde (Brasil, 1967, art.8, XIV). Entretanto, esse documento não atribui qual órgão ficaria diretamente responsável pela sua elaboração, sendo essa lacuna suprida com a promulgação do Decreto Presidencial n. 60.610, de 24 de abril de 1967, que incumbe à Secretaria Geral do MEC a responsabilidade de desenvolver estudos para a elaboração de um Plano Nacional, empreitada que não se concluiu devido ao fato de haver, paralelamente, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, a construção de um plano global de desenvolvimento. Nesse contexto, o Governo Federal decidiu incluir o Plano de Educação como parte da área estratégica de infraestrutura social do Programa Estratégico de Desenvolvimento. Essa manifestação do governo acabou frustrando o encaminhamento do Plano de Educação ao Conselho Federal de Educação, além de colocar esse Conselho não mais como órgão elaborador do PNE, mas como instância intermediária, segundo Dourado (2011, p. 21).

Em suma, o insucesso com relação à elaboração de um plano para a educação perdurou durante todo o Regime Militar (1964-1985) (Cury, 2010). Em ressonância aos fatos ocorridos nesse período, Dourado afirma:

As questões relativas ao Conselho Federal, hoje Nacional, de Educação indicam a importância de avançar na composição e competências dos conselhos como espaço de participação, estudos e deliberação como previsto nas deliberações do CONAE (Dourado, 2011, p. 22).

Gradativamente, até 1985, a influência tecnocrática foi perdendo força nos planos setoriais de educação e a liderança da sua elaboração passou para as mãos dos educadores, o que não impediu que os tais tecnocratas se concentrassem na consolidação de um modelo de desenvolvimento ao qual a educação, como subsistema, estaria subordinada (Dourado, 2011).

Todavia, foi somente no final da década de 1980, com a redemocratização do país, que a concepção de um plano nacional para a educação ressurgiu com força. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 214, a necessidade de um PNE para promover o regime de colaboração entre União, estados e municípios – dispositivo posteriormente reforçado pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009, que passou a garantir:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988, art.214).

Em 29 de maio de 1989, o então Ministro da Educação Carlos Santana nomeia uma Comissão de Assessoramento Ministerial para a formulação de um PNE (Portaria MEC 342), que teria o prazo de um ano para elaborar suas recomendações.

Posteriormente, essa elaboração seria determinada, também com prazo limite de um ano, para encaminhamento ao Congresso Nacional, na LDB de 1996, art. 87, de que resultou a Lei n. 10.172/2001, que aprovou o PNE para 2001-2010. De acordo com Alves, Alves e Assalin, o PNE (2001-2010)

[...] reafirma a gestão democrática da educação nas escolas públicas e estabelece a definição das normas para essa gestão como um dos seus objetivos, bem como o desenvolvimento de um padrão de gestão que apresente entre seus elementos a descentralização, a autonomia da escola

e a participação da comunidade. Mas tais disposições possibilitam distintas interpretações (Alves *et.al*, 2024, p. 1007-1008).

No entanto, é preciso destacar o longo caminho percorrido até a aprovação da Lei n. 10.172/2001. Não obstante, um percurso de discussões e disputas evidenciados pela existência de dois projetos de lei com concepções profundamente distintas sobre a gestão da educação, apresentados ao Congresso Nacional.

O primeiro, Projeto de Lei nº 4.155/1998, de autoria do deputado Ivan Valente, resultou de um processo participativo que envolveu diversos setores da sociedade civil organizada. Conforme Albuquerque (2011), o PL 4.155/98 propunha mecanismos consistentes de democratização, com Conselhos escolares compostos por representantes eleitos da comunidade, alunos, pais e profissionais da educação. O projeto também previa eleição direta para dirigentes escolares, vinculando essa escolha ao projeto político-pedagógico de cada instituição. A inovação central da proposta residia em assegurar à comunidade não apenas funções consultivas, mas poder decisório efetivo sobre os rumos da escola, concebendo a participação como elemento constitutivo da cidadania. Ademais, a autora afirma que esse projeto foi

[...] elaborado por um conjunto de entidades de educação, de caráter sindical e científico pertencentes ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a partir de reuniões organizadas em todo o país sob forma de debates, seminários, encontros, com participação de diferentes setores da sociedade, e sistematizada em dois Congressos Nacionais de Educação (Albuquerque, 2011, p. 192).

Destaca-se neste ponto, a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP) na tematização e defesa da GD da educação no processo de elaboração de diversas leis, incluindo a CF de 1988, a LDB (Lei nº 9394/1996) e o PNE (Lei n. 10.172/2001). O FNDEP, criado oficialmente em 1987 como consequência da integração de várias entidades e da própria Anped durante a Reunião Anual em Porto Alegre em 1986. Este fórum constitui-se como um espaço plural e democrático que reúne diversos setores da sociedade, como sindicatos, movimentos populares, entidades acadêmicas e estudantis. Ao longo dos anos, tem atuado ativamente nas discussões sobre a política educacional brasileira, buscando influenciar e garantir a participação da sociedade no controle e direcionamento dessas políticas (Albuquerque, 2011).

O Projeto de Lei 4155/1998, alinhado às propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, apresentava a GD como eixo central e articulador do sistema nacional de educação. Suas diretrizes previam a descentralização e a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições, além da revogação de legislações que impedissem a democracia nos sistemas de ensino. A proposta buscava articular democraticamente as diferentes esferas de poder e as especificidades das unidades escolares, garantindo condições adequadas para a participação da comunidade. Um dos pontos centrais era assegurar que tanto os usuários quanto os profissionais da educação tivessem o direito de participar efetivamente das decisões, compreendendo essa prerrogativa como parte fundamental do exercício da cidadania, o que elevaria o nível de participação para além da colaboração e execução. Para tanto, previa-se o uso de veículos de comunicação para envolver a sociedade na definição de prioridades, a garantia de autonomia político-pedagógica com condições materiais suficientes, e a avaliação institucional coordenada por conselhos representativos. Por conceber a escola como espaço privilegiado para a formação da cidadania e defender a autonomia dos sujeitos e a democracia como princípio, o PL 4.155/1998 confrontou-se com a concepção de gestão presente no segundo projeto proposto.

O segundo projeto proposto foi o PL nº 4.173/1998, trazia uma concepção de gestão mais restrita, alinhada às orientações gerenciais e à lógica da descentralização de responsabilidades, típicas da reforma do Estado em curso na década de 1990. A mensagem de apresentação do projeto, conforme reproduzida por Albuquerque (2011, p. 203), já indicava essa orientação ao propor "a participação da comunidade na gestão, melhoria da qualidade e manutenção da escola, sem que se exima o Poder Público a sua responsabilidade". A autora critica essa concepção, observando que ela associa a participação "à questão da manutenção" e a reduz a uma "dimensão física e material", distanciando-se da ideia de participação na tomada de decisões (Albuquerque, 2011, p. 203).

Essa lógica evidenciou-se em metas que reduziam a participação da comunidade a aspectos práticos e materiais, como a colaboração na manutenção física da escola e na melhoria do funcionamento das pré-escolas, além do incentivo ao trabalho voluntário. De acordo com a análise de Albuquerque (2011), essa concepção limitava o potencial da participação a uma dimensão meramente física e material, configurando um modelo em que os envolvidos podiam fazer sugestões, mas

sem garantia de que seriam acatadas, em vez de efetivamente participarem das decisões.

O substitutivo final do deputado Nelson Marchezan, que resultou na Lei 10.172/2001, consolidou essa perspectiva mais restritiva. Embora a redação final tenha incluído um objetivo relacionado à democratização da gestão, baseado na participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico e na atuação da comunidade em conselhos escolares, o texto manteve um tom vago. Quanto à escolha de dirigentes, a redação final optou por uma formulação imprecisa, referindo-se apenas a "formas de escolhas da direção escolar", sem incorporar a menção explícita à eleição que era defendida pela sociedade civil (Albuquerque, 2011, p. 212).

As bases de construção dos dois projetos revelam concepções antagônicas de participação social. Conforme o próprio texto da Lei nº 10.172/2001, o PL 4.155/98 foi elaborado pelo FNDEP a partir dos debates do I e II Congressos Nacionais de Educação (CONED), consolidando contribuições de diferentes segmentos da sociedade civil e expressando, em sua justificativa, as "lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária" (BRASIL, 2001, p. 26). Em contrapartida, o PL 4.173/98, enviado pelo Poder Executivo, teve como referências a Constituição Federal, a LDB, a Emenda Constitucional nº 14/95 e documentos de conferências da Unesco, além de consultas restritas ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), não mencionando qualquer diálogo com as entidades da sociedade civil organizadas no FNDEP (BRASIL, 2001). Essa diferença evidencia que, enquanto o primeiro projeto buscava incorporar as demandas dos movimentos sociais, o segundo priorizava o alinhamento com a agenda internacional e com a lógica gerencial que orientava as reformas na gestão Estado.

Além disso, a aprovação do texto evidenciou o predomínio da concepção de democracia representativa, em detrimento da participativa (defendida no primeiro projeto), demonstrando também a força da influência dos organismos internacionais multilaterais, como Unesco na elaboração das políticas educacionais do Brasil. A respeito disso, Albuquerque comenta:

Por trás dessas discussões também se percebem o movimento das forças e um embate sobre o Estado, quem dele participa e toma decisão. A posição defendida pela representante do MEC traz implícita a noção de democracia representativa na qual, uma vez realizada as eleições e os representantes eleitos, cessa a participação dos cidadãos. Esse é o sentido de sua afirmação

“o MEC entende que o plano que deveria estar em discussão legalmente é o Plano Nacional de Educação, enviado pelo Executivo”. A concepção do presidente da CNTE, ao contrário, compreende o Estado como a sociedade desempenhando papéis ativos na condução das políticas públicas e, por isso a defesa da democratização das instâncias de avaliação, acompanhamento e reformulação das políticas educacionais, tal como era proposto o Fórum Nacional de Educação (Albuquerque, 2011, p. 226).

Quanto à tramitação dos dois projetos no Congresso Nacional, ocorreu da seguinte forma: o primeiro projeto, PL nº 4.155/98, foi apresentado no dia 10 de fevereiro de 1998, enquanto o segundo projeto, PL nº 4.173/1998, foi apresentado no dia seguinte, 11 de fevereiro de 1998. Durante o processo, o PL nº 4.173/98 tramitou apensado ao PL nº 4.155/98. Assim, seguiram em tramitação conjunta até que o relator Nelson Marchezan apresentasse seu substitutivo. No dia 16 de abril de 1998, o texto substitutivo foi distribuído à Comissão de Educação, Cultura e Desporto, tendo como relator o deputado Nelson Marchezan. Posteriormente, em 14 de dezembro de 1999, foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), onde o deputado Gastão Vieira foi designado relator. A CFT aprovou seu parecer em 25 de abril de 2000. Em seguida, sob a relatoria do deputado Átila Lira, tramitou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 9 de maio de 2000, sendo aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados em 14 de junho de 2000. O substitutivo da Câmara, convertido no PLC nº 42/00, chegou ao Senado Federal em 30 de junho de 2000, tendo como relator o senador José Jorge. Finalmente, em 19 de dezembro de 2000, foi encaminhado à sanção presidencial e transformado na Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001 (Albuquerque, 2011, p. 191).

Segundo Albuquerque (2011), enquanto a proposta oriunda do Fórum (PL 4.155/98) não recebeu qualquer emenda, o projeto apresentado pelo Executivo (PL 4.173/98) foi alvo de 45 emendas, distribuídas entre os anos de 1998 e 1999. Já o texto Substitutivo do Deputado Nelson Marchezan, recebeu um total de 160 emendas, dentre elas 10 se referiam à GD na educação básica, sendo apenas 5 aprovadas.

O exame das emendas propostas ao substitutivo evidencia os aspectos mais controversos do embate político. As tentativas de retomar as diretrizes originais do PL 4.155/1998 foram constantemente recusadas. Entre as propostas rejeitadas, destacam-se as Emendas ao Substitutivo: ESB 138 da Comissão de Educação Cultura e Desporto - Câmara dos Deputados (CECD) e ESB 141 CECD, que sugeriam a instituição de um Fórum Nacional de Educação com representação diversificada, garantindo a participação de trabalhadores da educação, familiares, estudantes e

gestores das três esferas governamentais em paridade de condições para monitorar a implementação do PNE. A recusa a essa iniciativa foi especialmente relevante, considerando que o Fórum simbolizava um modelo democrático mais abrangente, funcionando como espaço central de deliberação sobre os rumos da educação no país, perspectiva que contrastava com a visão governamental, que percebia tal instância como uma ameaça à sua autoridade ou como um centro de decisão alternativo (Albuquerque, 2011, p 222-224).

Do mesmo modo, a emenda ESB 158 CECD, que defendia a escolha de diretores mediante processo eleitoral com envolvimento da comunidade escolar, também foi descartada sob o pretexto de que o assunto exigiria debate mais extenso diante de sua complexidade, postergando, mais uma vez, a concretização dessa reivindicação histórica (Albuquerque, 2011, p 227-228).

Estruturalmente, o texto final aprovado (Lei 10.172/2001), está dividido em duas partes: a Lei composta por 5 artigos e seu anexo, intitulado: Plano Nacional de Educação. O anexo está organizado em 6 partes ou capítulos, da seguinte forma: I - Introdução com histórico, objetivos e prioridades; II - Níveis de ensino: A - educação básica (1. Educação infantil, 2. Ensino fundamental, 3. Ensino médio) e B - Educação Superior; III - Modalidades de ensino (educação de jovens e adultos; educação a distância e tecnologias educacionais; educação tecnológica e formação profissional; educação especial e educação indígena); IV - Magistério (formação dos professores e valorização do magistério); V - Financiamento e gestão, e VI - Acompanhamento e avaliação do Plano. Nessas partes podem ser observadas metas/objetivos, que somadas resultam em 295 no total, detalhadas ao longo do documento.

Ainda de acordo com Albuquerque (2011), a existência de dois projetos distintos para o PNE é explicada pelas profundas mudanças na conjuntura política entre as décadas de 1980 e 1990. Enquanto os anos 1980 foram marcados por uma intensa mobilização social e participação política na defesa de direitos sociais e na construção de um Estado mais democrático, a década seguinte sofreu forte influência das políticas neoliberais e das pressões de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, essa orientação externa passou a ditar a gestão da educação pública, gerando uma reorientação na tramitação de leis educacionais, como registrado em audiência pública de 1999. O temor em relação a essa nova direção foi sintetizado pelo ex-ministro João Sayad, que expressou preocupação com a possível

abertura para a privatização da escola pública em um contexto de escassez e visão meramente gerencial da educação (Albuquerque, 2011, p. 195-196). Por fim, a resistência a esse cenário e a manutenção de uma proposta alternativa de PNE são explicadas pela tradição dos movimentos sociais organizados, que, desde o processo Constituinte, atuam ativamente na formulação das políticas públicas, não se limitando a aguardar passivamente as decisões legais.

Como demonstra Albuquerque (2011), o processo de tramitação do PNE revela que as propostas originais do PL 4.155/1998 foram sucessivamente derrotadas ao longo do debate legislativo, justamente por proporem a superação de práticas centralizadoras e autoritárias na gestão educacional, ampliando os espaços de participação popular. A versão final da Lei nº 10.172/2001, ao transferir para os sistemas de ensino a responsabilidade de regulamentar a GD, reproduziu a mesma estratégia protelatória adotada anteriormente pela LDB. Dessa forma, conforme a autora, o PNE consolidou uma tendência de postergação dessa regulamentação, remetendo para as instâncias locais a continuidade dos embates relacionados à democratização da gestão, especialmente no que diz respeito à eleição de diretores, à atuação dos conselhos escolares, à autonomia das instituições e à construção coletiva do projeto político-pedagógico (Albuquerque, 2011, p. 228-231).

De acordo com Dourado (2017), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação colocou em prática determinadas formas de administração que visavam a conduzir um extenso programa de transformações no sistema educacional brasileiro. No entanto, o PNE aprovado para o período 2001-2010, embora trouxesse objetivos abrangentes e reconhecesse grandes desafios para a elevação da qualidade do ensino, acabou se revelando um documento essencialmente formal. Isso se deve, sobretudo, à falta de instrumentos efetivos de financiamento que dessem suporte às suas metas. Além disso, o autor destaca um problema relacionado à lógica de planejamento adotada: não houve integração orçamentária que permitisse a concretização das diretrizes do Plano, uma vez que ele não foi considerado na formulação do Plano Plurianual (PPA) nem nas suas respectivas atualizações.

Rodrigues (2004) sustenta que o PNE não passou de uma ilusão, pois representava a continuidade e a consolidação das diretrizes educacionais que vinham sendo traçadas desde o documento conhecido como Plano Decenal de Educação

para Todos (1993)¹⁷ e que foram postas em prática ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, Dourado (2017, p. 37) sustenta que, no governo Lula, o PNE 2001-2010 não se configurou como "epicentro das políticas educacionais", muito embora várias iniciativas efetivadas no período tenham ajudado a atingir os objetivos previstos no Plano. É possível observar algumas iniciativas direcionadas à promoção de instrumentos e arenas participativas, incentivando a participação e o controle social, em vista do fortalecimento da GD em diferentes áreas governamentais, inclusive nas concernentes à gestão da educação básica, com destaque para os programas: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes; Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho); Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica; Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais do Semi-Árido (Proforti); Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime); e Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional (Alves *et al.*, 2024).

No entanto, Lima (2017) evidencia que, em 24 de abril de 2007, o presidente Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Decreto n. 6.094, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse plano, juntamente com o PNE 2001-2010, passou a orientar as políticas educacionais da primeira década do século XXI. Contudo, diferentemente do PNE, o PDE configurou-se como uma política de governo, contando com ampla adesão do setor empresarial.

Segundo Dourado (2010), o PDE representou um deslocamento do PNE como referência central das políticas educacionais, ao traduzir prioridades governamentais em detrimento de políticas de Estado. Na prática, o PDE não atuou como um instrumento para o cumprimento das metas do PNE, mas sim como um conjunto de programas que refletia as prioridades do governo em exercício.

Desse modo, o PNE 2001-2010, em vez de representar uma conquista democrática, teria dado continuidade a uma orientação política baseada na lógica empresarial e na terceirização de responsabilidades do Estado para a coletividade e

¹⁷ Esse plano decenal orientou as ações na área da educação durante os anos 1990, inspirado nos acordos internacionais assumidos em Jomtien (1990), e tinha como objetivo central elevar a eficiência do ensino fundamental articulada a uma reforma do aparelho estatal. No bojo desse documento, defendia-se o engajamento dos setores organizados da sociedade e dos agentes escolares com vistas à realização de colaborações entre o poder público e a iniciativa privada.

para o mercado. Esse Plano foi amplamente criticado e considerado um fracasso devido a vetos, falta de recursos, priorização inadequada e ausência de avaliação sistemática (Carvalho; Oliveira, 2022; Lima, 2017; Dourado, 2011).

A fragilidade na efetivação da GD, no contexto do PNE, não deve ser vista como uma falha meramente administrativa, mas como reflexo das raízes estruturais do Estado brasileiro. Segundo o relatório de avaliação do Inep, esse período foi marcado por um padrão de desenvolvimento educacional “fortemente marcado pela descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático e de longo prazo”, o que revela “os limites da lógica patrimonial do País” (Brasil, 2009, p. 766).

Sob a ótica de Gramsci, essa lógica patrimonial representa a resistência da sociedade política em abrir mão do domínio direto e do clientelismo em favor de um consenso construído na sociedade civil. O diagnóstico oficial confirma que a democratização foi dificultada pela “ambígua relação entre o público e o privado” (Brasil, 2009, p. 668), evidenciando que os aparelhos de hegemonia do Estado ainda operavam sob uma racionalidade que priorizava a manutenção de privilégios de grupos dominantes em detrimento da participação popular.

A essa altura da trajetória histórica, já é possível notar que uma das dificuldades em consolidar um PNE estava ligada à descontinuidade das políticas e da integração entre os entes federados. Isso porque a efetivação de um PNE como instrumento de transformação educacional depende, dentre outras coisas, do compromisso com princípios democráticos que garantam seu planejamento, execução e avaliação de forma colaborativa e sustentável.

Conforme Dantas (2011), o período de 2003 à 2010 marcou uma passagem gradual: as características de dispersão de poder, direcionamento a públicos específicos e transferência ao setor privado deram lugar a um modelo com presença mais ativa da União na formulação e condução das políticas educacionais, orientado por princípios universalistas e com tendência à expansão da oferta pública de ensino.

Lima (2017) observa que, durante o governo Lula (2003-2010), não se verificou um abandono das diretrizes neoliberais. Contudo, nos anos finais do segundo mandato (2007-2010), sobretudo no âmbito educacional, começou-se a esboçar uma nova realidade, na qual a participação e o esforço conjunto na elaboração de políticas duradouras de Estado ganharam relevo. A estratégia adotada pelo governo para ampliar os espaços de deliberação e instituir uma nova forma de convivência social foi a gestão participativa, organizada por setores e segmentos, com o propósito de

aprofundar os mecanismos democráticos. Esse cenário favoreceu o início da formulação do PNE 2014-2024, processo que envolveu intensas discussões, conferências nacionais e a mobilização de diversos atores sociais na tentativa de construir um plano que remediasses as deficiências do anterior e firmasse a GD como alicerce das políticas educacionais brasileiras.

Como parte das estratégias de mobilização para a construção do novo plano, o governo federal promoveu uma série de encontros e fóruns nacionais. Entre essas iniciativas, destacam-se a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), realizada em 2008, e o Fórum em Defesa da Escola Pública. Contudo, foi a Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 que assumiu papel central nesse processo, ao se consolidar como um espaço privilegiado de participação democrática. Segundo Alves et al. (2024, p. 1008),

[...] um importante momento de participação no processo democrático de debate sobre a educação. O evento contou com 3.500 delegados/as representando a voz de professores/as, gestores/as, técnicos/as e estudantes [...]. A realização dessa Conferência levou à deliberação sobre a criação de um Sistema Nacional de Educação – SNE e da aprovação do texto base do Plano Nacional de Educação – PNE 2011-2020 (Alves et al., 2024, p. 1008).

A Conae 2010 teve como resultado a elaboração do Documento-Referência, desenvolvendo o tema central da Conferência: 'Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação'. O texto reitera que a GD constitui um princípio fundamental, entendido como elemento imprescindível para assegurar uma educação pública de qualidade e como instância de deliberação coletiva voltada ao aprimoramento das políticas educacionais enquanto políticas de Estado, aplicáveis tanto ao setor público quanto ao privado (Brasil, 2010). Vale dizer, o texto concebe essa forma de gestão como um "espaço de deliberação coletiva", destinado a garantir uma educação pública de qualidade social e a promover a construção de uma sociedade alicerçada na justiça social, na igualdade e na democracia (Alves et al., 2024).

Dourado ressaltou a importância da Coneb (2008) e Conae (2010 e 2014), afirmando que, nessas conferências,

[...] precedidas por conferências municipais, regionais, distrital e estaduais, cujos eixos explicitaram grandes questões nacionais, ganhando [ganharam] relevo aquelas relacionadas ao federalismo cooperativo, à diversidade,

qualidade, profissionalização, planejamento, gestão e financiamento da educação, entre outras (Dourado, 2017, p. 44-45).

Vale ressaltar que a Conae 2010 foi organizada, articulada e custeada pelo governo federal. No entanto, ao elaborar a proposta do PNE, o governo deixou de adotar como referência central diversas decisões tomadas nessa conferência. Diante disso, compreende-se que o evento funcionou como uma encenação da participação princípio social, pois a sociedade não teve autonomia real para definir os rumos da educação nacional para o decênio seguinte. Havia, por parte do governo, pronunciamentos otimistas, e muitos setores da sociedade acreditaram que a conferência pudesse ampliar a democracia e melhorar a qualidade do ensino. Contrariando essas expectativas, o poder público praticamente desconsiderou as proposições contidas no documento final da Conae 2010 quando elaborou o PNE (Lima, 2013).

Segundo Lima (2013, p. 67), o documento final da Conae, embora "contraditório e conservador", aprovou propostas que "ultrapassavam o projeto do Governo Lula" para a educação pública. Nesse ponto, revela-se o "caráter classista do Estado", que age "a despeito de seu discurso aglutinador de interesses". Prova disso é que o governo encaminhou ao Congresso Nacional um projeto que "não incorporou princípios centrais aprovados na Conferência", tais como a "destinação de 10% do PIB para a educação pública" e o princípio da "formação de professores prioritariamente na modalidade presencial". Para justificar essa conduta, o MEC argumentou que o documento final da Conae seria "mais uma carta de intenções", defendendo que um PNE necessitaria de "metas mais objetivas" para que sua implementação pudesse ser monitorada e avaliada. A autora conclui dizendo que,

É possível afirmar que o governo federal, ao realizar a Conae 2010, buscou, mais uma vez, dar um "verniz democrático" ao processo de elaboração do PNE, tal como ocorreu na aprovação do PNE (2001-2010). Observa-se que os governos de FHC e de Lula procuraram veicular uma imagem de uma construção participativa do PNE, entretanto, os limites dessa participação podem ser observados nas duas situações (Lima, 2013, p. 67).

O processo de construção deste PNE, especialmente a partir da Conae 2010, revela a dinâmica do Estado ampliado em sua tensão. Enquanto a sociedade civil organizada, representada por entidades como a Anped e a CNTE, dentre outras, logrou formular propostas emancipatórias de gestão, a sociedade política (poder executivo) operou um movimento de seletividade estratégica ao enviar ao Congresso

o PL nº 8.035/2010. Conforme mencionado, este movimento desconsiderou parte substantiva das deliberações coletivas, evidenciando que a sociedade política, imbuída de uma racionalidade gerencialista, buscou neutralizar o avanço da hegemonia democrático-popular.

Essa tensão resultou no que Coutinho (2018, 152) classifica como um “hibridismo” textual na Meta 19, onde observa-se a “presença de concepções antagônicas em um mesmo documento”. Tal configuração não é apenas uma falha de redação, mas uma estratégia política para garantir o consentimento da sociedade civil sem abdicar do controle técnico-gerencial sobre os sistemas de ensino (Carvalho; Ferreira, 2023; Coutinho, 2018).

No dia 03 de novembro de 2010 o Projeto de Lei n. 8.035/2010 do PNE foi enviado ao Presidente da República, acompanhado de uma exposição de motivos. Segundo Cury,

A exposição ressalta a construção “coletiva” do Plano e destaca como conceitos subjacentes ao PNE os seguintes: Educação, processo e prática constituída e constituinte das relações sociais; Direito à Educação; Regime de Colaboração; Sistema Nacional de Educação; Fórum Nacional de Educação; Conselho Nacional de Educação; Ministério da Educação como lugar da unidade nacional em matéria de educação por meio da formulação e indução de políticas nacionais; Gestão Democrática; Qualidade da Educação (com referência indireta ao CAQi); Diversidade; Ações Afirmativas e Lei de Responsabilidade Educacional (Cury, 2011, p. 808).

Após inúmeras controvérsias em torno de questionamentos quanto à institucionalidade de seus dispositivos, solicitações de encontros e audiências públicas em busca de negociar ajustes financeiros, dentre outras coisas, sendo discutido por mais de três anos no Congresso Nacional, o projeto foi transformado na Lei n. 13.005, aprovada sem vetos no dia 25 de junho de 2014 (Alves *et al.*, 2024; Dourado, 2017; Oliveira; Lima, 2019).

Oliveira e Aguiar (2016) salientam a colaboração de diversas instâncias, num esforço coletivo para a elaboração dos planos, dentre as quais a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). Criada em 2011, por orientação da Conae 2010, em representação ao MEC, a Sase assumiu o desafio de contribuir para o alinhamento dos planos estaduais e municipais elaborados pelos entes federativos ao PNE, produzindo e disponibilizando, para tanto, material de apoio e outras orientações assim como atuando no monitoramento e na avaliação desses planos.

Destaque-se sobremaneira a documentação produzida por ocasião da Conae 2010 e 2014, constituindo imprescindível material de apoio à empreitada.

Durante as deliberações da Conae 2010, foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), sob a Portaria MEC n. 1.407, de 14 de dezembro de 2010, constituído por 35 entidades. Esse evento, considerado um “espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro” (Brasil, 2014, p. 18), gerou questões que repercutiram num longo processo de discussões que culminaram na constituição e aprovação do novo PNE (Lei 13.005, de 24 de junho de 2014). O FNE, juntamente aos seus correlatos – Fóruns Estaduais e Municipais de Educação (FEEs e FMEs) – demonstraram-se instâncias colegiadas estratégicas nas deliberações sobre os planos e as diversas conferências de educação, segundo Oliveira e Aguiar:

O FNE tem várias atribuições, dentre estas, participar do processo de monitoramento e avaliação da execução do PNE e do cumprimento de suas metas (Art. 5. da Lei 13.005, de 24 de junho de 2014). Os fóruns de educação no âmbito dos Municípios, Estados e do Distrito Federal deverão organizar-se de acordo com as orientações e os procedimentos estabelecidos regimentalmente pelo Fórum Nacional de Educação (Oliveira; Aguiar, 2016, p. 14).

Além do FNE, outras instâncias foram incumbidas do monitoramento e das avaliações periódicas para a execução e o cumprimento das metas do PNE, a saber: Ministério da Educação (MEC), Comissões de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e Conselho Nacional de Educação (CNE) (Brasil, 2014, art. 5º).

Ainda sobre os diversos atores que participaram da construção do PNE 2014-2024, encontra-se, na contextualização histórica do próprio documento, sua constituição:

Atores governamentais a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF); b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, FNCE, Uncme, FNE. Movimentos sociais: a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee; b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca; c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação. Sociedade civil (gestores): a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime; b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf. Sociedade civil vinculada ao setor privado na

área educacional: a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes. Organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper (Brasil, 2014, p. 18-19).

A significativa diversidade de atores envolvidos exigiu intensa articulação política, na busca por ajustes e consensos, por meio de um amplo diálogo entre os poderes legislativo e executivo, movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Brasil, 2014). Esse processo confirmou que as tensões e disputas inerentes à elaboração de um PNE, semelhantes às ocorridas durante a formulação do primeiro PNE, não apenas persistiram, mas se intensificaram.

Ademais, Dourado complementa:

As distintas visões traduzem as políticas educacionais como um campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, por vezes, contraditórios, o que, na historiografia brasileira, se acentua pela ausência de um sistema nacional de educação institucionalizado, por políticas e planejamento marcados pela descontinuidade, pela não regulamentação da cooperação federativa entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, que garanta os meios de acesso à educação (Art.23º , inciso V, parágrafo único da Constituição Federal), assim como a não organização dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, tal como aludido no Art. 211º da Carta Magna e na própria LDB. Todos eles são aspectos que acabam contribuindo para o caráter tardio das discussões sobre a proposição e a materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação, cujos debates são desencadeados desde a década de 1930 (Dourado, 2017, p. 29).

O PNE (2014-2024), instituído pela Lei n.º 13.005/2014, foi concebido como um instrumento para articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração, definindo 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, alcançando desde a educação infantil até a pós-graduação. Essas metas e estratégias foram configuradas para serem alcançadas progressivamente no decorrer dos anos 2014 a 2024 (Brasil, 2014).

Segundo Azevedo e Oliveira,

A aprovação do PNE (2014-2024) foi resultado de luta histórica da sociedade brasileira, no que se inclui a luta dos educadores, assim como a ampliação dos espaços de participação democrática, onde puderam atuar largamente entidades científicas, sindicatos, movimentos sociais e outros agentes significativos do campo da educação. A perspectiva do direito à educação, que guiou a luta política até aquele momento, implicava a continuidade da participação nos processos de elaboração dos planos, acompanhamento da sua implantação, monitoramento e avaliação (Azevedo; Oliveira, 2020, p. 628).

Não obstante a limitação e a ambiguidade do texto aprovado, Dourado avaliou que o Plano representou grande avanço, caso fosse tomado como eixo das políticas estatais. O autor partiu da visão gramsciana, que conceitua Estado como “[...] expressão da correlação de forças contraditórias, estendendo-se além dos limites da classe dominante, a partir da força e do consenso, ou seja, da hegemonia encorajada de coerção” (Dourado, 2017, p. 41). Nessa perspectiva, ressalta que o contexto de formulação das políticas difere substancialmente daquele momento em que o Estado age e concretiza as políticas. Assim, no processo de materialização do PNE e dos demais planos decenais, inúmeras variáveis intervêm, muitas vezes sem convergência, embora, ocasionalmente, possam ratificar as concepções que estão em disputa. Desse modo, os planos podem transformar-se em ação de modo distinto do originalmente proposto, expressando os diversos interesses e tensões entre as concepções dos atores envolvidos.

A análise do PNE, na seara das políticas educacionais, explícita, portanto, processo e concepções em disputa, suscitando, ainda, particularidades, que nos permitem indicar o duplo papel ideológico desse movimento - a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais -, mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita (Dourado, 2017, p. 46).

A aprovação do Plano foi marcada por ambiguidades e tensões, entre as quais interessa a esta pesquisa destacar a compreensão limitada do conceito de participação e a circunscrição do princípio da GD exclusivamente ao âmbito da educação pública (Dourado, 2017).

A diversidade de atores envolvidos na construção do PNE, somada à intensa articulação política que marcou seu processo de elaboração evidenciam o caráter plural e contraditório que atravessa a formulação de políticas educacionais no país. Como demonstrado, as tensões e disputas entre diferentes concepções de educação não apenas persistiram em relação ao primeiro Plano, mas se intensificaram, revelando que o PNE é expressão de um campo de forças no qual interesses diversos e, por vezes, antagônicos, buscam hegemonia. A ausência de um sistema nacional de educação institucionalizado, a descontinuidade das políticas e a não regulamentação da cooperação federativa, conforme aponta Dourado (2017),

constituem fatores estruturais que agravam essas disputas e contribuem para o caráter tardio e fragmentado da materialização dos planos nacionais.

Analisando-se tal conjuntura, pensar o PNE como política de Estado, e não meramente de governo, exige, assim como Dourado (2017), situá-lo na perspectiva do Estado ampliado. Enquanto as políticas de governo correspondem a iniciativas marcadas pela “descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático” (Brasil, 2009, p. 766), as políticas de Estado resultam de processos que envolvem múltiplos interlocutores da sociedade civil e política. Sob a lente gramsciana, a sociedade civil organizada utiliza o espaço das conferências para buscar o “consenso espontâneo” (Gramsci, 2001, p. 21) em torno de um projeto educativo, visando converter demandas sociais em marcos legais que obriguem a “sociedade política” (Gramsci, 2001, p. 20) a uma direção perene, independentemente das alternâncias de poder.

Não obstante os limites e as ambiguidades que marcaram sua aprovação, o PNE representou um avanço ao instituir, pela primeira vez, de forma sistematizada, um conjunto de metas e estratégias voltadas à efetivação da GD na educação pública. É precisamente sobre esses dispositivos que a próxima seção secundária se debruça, analisando como o princípio da GD se desdobra nos diferentes instrumentos legais do Plano. Para além da abordagem genérica presente nas diretrizes, interessa compreender de que forma o art. 2º, o art. 6º, o art. 9º e, especialmente, a meta 19 e suas estratégias, bem como as estratégias 7.4 e 7.16 da meta 7 buscam traduzir o princípio em mecanismos concretos de participação, controle social e democratização dos processos decisórios. A análise detida desses dispositivos permite identificar, ainda mais, os avanços normativos, ambiguidades, lacunas e contradições que limitam seu potencial transformador, evidenciando que a GD, mais do que um princípio a ser positivado, constitui um campo de disputa cuja concretização depende das correlações de força que tensionam a política educacional em seus diferentes níveis.

4.2 METAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Nesta seção secundária são expostos os dispositivos legais referentes à GD presentes no PNE 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001) e no PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). Inicialmente, examinam-se as disposições do primeiro plano decenal,

identificando como a GD foi incorporada em seus diferentes capítulos. Em seguida, procedeu-se à análise do PNE 2014-2024, destacando a ampliação conceitual operada pelo plano e examinando seus principais dispositivos. Busca-se, com isso, oferecer um panorama comparativo dos avanços, permanências e contradições que marcam a trajetória da GD nos PNEs.

O PNE 2001-2010 representou um avanço formal ao incorporar a GD como diretriz. No entanto, a despeito do intenso embate entre os dois projetos antagônicos (PL nº 4.155/98 e PL nº 4.173/98), o texto final da Lei nº 10.172/2001 e seu anexo, PNE 2001-2010, acabou por legitimar o direcionamento das políticas educacionais pela lógica gerencial pautada no ideário neoliberal, o que, na prática, obstaculizou as transformações necessárias à efetiva democratização da gestão da educação.

Quanto às orientações referentes à gestão, o PNE 2001 dispõe entre seus objetivos, a

[...] democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 2001, p. 27).

A GD do ensino público é reafirmada nos moldes da LDB (art. 14), sendo exclusivamente direcionada ao ensino público e incentivando a participação de profissionais e comunidade escolar mediante conselhos escolares. Segundo Albuquerque (2011), este objetivo foi fruto de embates, representando uma "aprovação parcial" de emendas que não priorizavam a GD.

Mais adiante, no capítulo II do anexo, ao tratar das diretrizes orientadoras do ensino fundamental, no subcapítulo 2.2, lê-se a seguinte diretriz:

Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação (Brasil, 2001, p. 58).

Os Conselhos escolares são novamente citados e a participação incentivada. Isso se repete na meta 9, do subcapítulo 2.3, que determina: "Promover a participação

da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes" (Brasil, 2001, p. 61).

Nos dois trechos supracitados, apesar de haver articulação entre a GD, a dimensão pedagógica da escola (projeto político-pedagógico) e os mecanismos de participação (conselhos escolares), verifica-se uma tensão, pois, ao mesmo tempo que afirma a participação, a vincula à "cobrança de resultados", refletindo as disputas em torno da concepção de gestão (Albuquerque, 2011, p. 211).

Posteriormente, no Capítulo IV, dedicado ao Magistério da Educação, no subcapítulo 10 — Formação dos Professores e Valorização do Magistério — elenca os princípios que devem nortear os cursos de formação docente. Entre eles, estabelece-se a necessidade de "vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino" (Brasil, 2001, p. 151) determinando que essa experiência prática, deve estar presente em quaisquer níveis e modalidades de formação.

Posteriormente, no capítulo V, que dispõe sobre o financiamento e a gestão, observa-se, na subcapítulo 11.2, a seguinte diretriz:

[...] no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares (Brasil, 2001, p. 175).

Essa diretriz definiu a implantação da GD como responsabilidade dos sistemas de ensino, estabelecendo suas instâncias: Conselhos de Educação (nível do sistema) e conselhos escolares (nível da escola). Albuquerque (2011, p. 212) aponta que o substitutivo "omitiu a possibilidade de eleições, afirmada no PL 4155/98, e optou por uma redação desarranjada, com estilo vago e indefinido 'formas de escolhas da direção escolar'". Esta opção, segundo a autora, contribuiu para acentuar a fragmentação do sistema educacional ao delegar aos entes subnacionais a prerrogativa de definir seus próprios modelos de GD.

E por fim, o subitem "11.3.2 Gestão" (Brasil, 2001, p. 178), a meta 22 que define "[...] em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade" (Brasil, 2001, p. 179), trecho em que a tendência à fragmentação reincide.

Albuquerque (2011, p. 230), ao analisar esse texto, conclui que a redação final conferiu um caráter predominantemente técnico aos processos de gestão, enfatizando a competência técnica e a representatividade, mas sem fazer referência à relação da escola com a sociedade. Diferentemente da proposta de PNE elaborada pela sociedade civil, que concebia a GD como mecanismo para construção de uma estrutura de representatividade social, expressão da autonomia coletivamente construída, essa dimensão desapareceu no texto final aprovado.

Vale ressaltar que em relação à escolha de dirigentes escolares, a expressão "escolha democrática de dirigentes", constante no projeto inicial, foi substituída por "escolha da direção escolar", suprimindo-se a qualificação democrática do texto final. Enquanto nos processos de formulação da Constituição Federal e da LDB o adjetivo democrático foi mantido, ainda que com a restrição ao ensino público, no PNE confirmou-se essa "tendência do adiamento", ao delegar aos sistemas de ensino a definição de suas normas (Albuquerque, 2011, p. 230).

O Quadro 10 ilustra as ocorrências ligadas à GD citadas nos parágrafos anteriores.

Quadro 10 - Dispositivos legais do PNE 2001-2010 referentes à GD.

DISPOSITIVO LEGAL	CONTEÚDO	FUNÇÃO NA GD
Objetivo (Capítulo I)	Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 2001, p. 27).	Estabelece a democratização da gestão como um dos objetivos centrais do PNE.
Diretriz orientadora do ensino fundamental (Capítulo II, subcapítulo 2.2)	Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação (Brasil, 2001, p. 58).	Conselhos escolares, mecanismos fundamentais da GD, são novamente citados e a participação incentivada.
Meta/objetivo (Capítulo II, subcapítulo 2.3)	“Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes” (Brasil, 2011, p. 61).	Apesar de estabelecer uma meta concreta, com prazo para a criação de conselhos escolares, verifica-se uma disputa em torno da concepção de gestão ao vincular a participação à cobrança de resultados.
Princípio (Capítulo IV, subcapítulo 10)	“Vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino” (Brasil, 2001, p. 151)	Determina que a experiência prática da GD deve estar presente em quaisquer níveis e modalidades de formação
Diretriz referente ao financiamento e gestão no (Capítulo V, subcapítulo 11.2)	[...] no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares (Brasil, 2001, p. 175).	Esta diretriz contribuiu para acentuar a fragmentação do sistema educacional ao delegar aos entes subnacionais a prerrogativa de definir seus próprios modelos de gestão democrática.
Objetivo/meta 22 (Capítulo V, subitem 1.3.2)	“[...] em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade” (Brasil, 2001, p. 179).	A tendência à fragmentação reincide.

Fonte: elaborado pela autora (2026) com base no PNE 2001-2010 (Brasil, 2001)

Mais de uma década depois, o PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014) retoma e alarga o debate sobre a GD, agora não mais como princípio abstrato, mas como meta estruturante dotada de estratégias concretas. É nesse contexto de superação das lacunas deixadas pelo plano anterior que se inscrevem as disposições do novo PNE, especialmente aquelas consolidadas na Meta 19 e em seus desdobramentos ao longo do texto legal. No entanto, esse novo plano constitui-se, mais uma vez, como campo de disputa onde as tensões entre concepções opostas de gestão acabam sendo evidenciadas no texto de uma das metas.

Este PNE redefine e alarga o conceito de GD ao abordá-lo sob duas perspectivas: como princípio fundamental, nos termos do inciso VI do art. 2º, como rito procedimental sujeito à regulamentação pelos entes federados, conforme disposto no art. 9º e, de forma mais detalhada, na meta 19, estando presente também nos arts. 2º, 6º e na meta 7, os quais, em diferentes medidas, reforçam seu caráter estruturante. Para além de tomar a GD como diretriz, o documento pretende estendê-la a todo o sistema de ensino, superando seu âmbito de aplicação restrito às unidades escolares. O Quadro 11 a seguir sistematiza esses dispositivos legais do PNE (2014-2024) que fazem referência direta ou indireta à GD, organizando-os conforme sua localização na lei, o conteúdo que apresentam e a função que exercem na arquitetura normativa do Plano:

Quadro 11 - Dispositivos legais do PNE 2014-2024 referentes à GD.

DISPOSITIVO LEGAL	CONTEÚDO	FUNÇÃO NA GD
Diretriz (Art. 2º, inciso VI)	“VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (p.12).	Institui a GD como diretriz do PNE, posicionando-a como princípio orientador da formulação e execução de todas as metas do plano.

Normatização processual (Art. 6º)	“Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta lei, no âmbito do Ministério da Educação. § 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput: I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas; II – promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem. § 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até quatro anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente” (p. 45).	Cria mecanismos de participação em escala nacional ao instituir as conferências nacionais de educação e o FNE, ampliando a GD para o âmbito do controle social e da avaliação quadrienal do plano
Normatização obrigatória (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 dois anos contado da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade” (p. 46).	Obrigação legal de regulamentação procedimental da GD.
Meta estruturante (Meta 7 – estratégias 7.4 e 7.16)	“7.4. Induzir processo contínuo de autoavalia�o das escolas de educa�o básica, por meio da constitui�o de instrumentos de avalia�o que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elabora�o de planejamento estratégico, a melhoria contínuo da qualidade educacional, a forma�o continuada dos(as) profissionais da educa�o e o aprimoramento da gestão democrática; [...] 7.16. Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros � escola, garantindo a participa�o da comunidade escolar no planejamento e na aplica�o dos recursos, visando � amplia�o da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática”; (p. 62 e 65).	Vincula a GD � qualidade social da educa�o, associando-a � autoavalia�o institucional, ao planejamento estratégico das escolas e � gestão financeira participativa com transferência direta de recursos.
Meta estruturante (Meta 19 – <i>caput</i> e estratégias)	“assegurar condi�es, no prazo de dois anos, para a efetiva�o da gestão democrática da educa�o, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e � consulta pública � comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. Estratégias: 19.1. Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educa�o para os entes federados que tenham aprovado legisla�o específica que	Desdobramento operacional do princípio em estratégias concretas: provimento do diretor escolar (mérito + consulta pública), fortalecimento de

	regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 19.2. Ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; 19.3. Incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação; 19.4. Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações; 19.5. Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; 19.6. Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; 19.7. Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; 19.8. Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (p. 83-84).	conselhos escolares, grêmios estudantis, associações de pais, fóruns permanentes e formação de conselheiros
--	---	--

Fonte: elaborado pela autora (2026) com base no PNE 2014-2024 (Brasil, 2014).

Ao prever, no art. 2º, a “promoção do princípio da GD da educação pública” (Brasil, 2014), em vez de restringir-se ao 'ensino', termo adotado pela Constituição de

1988, o Plano sinaliza uma ampliação do conceito. Essa mudança terminológica sugere que a GD não deve se limitar ao ambiente escolar, mas incidir sobre a organização e as decisões dos sistemas de ensino como um todo (Souza, 2023).

Esse alargamento da ideia de GD começa a tomar forma no art. 6º, ao definir que, ao longo dos 10 anos de vigência do PNE, deveriam ser realizadas duas conferências nacionais de educação. Segundo Oliveira e Aguiar, essas conferências teriam “[...] papel fundamental nesse esforço democrático e republicano de garantir o acesso, a permanência e de elevar a qualidade da educação no Brasil no período 2014 a 2024” (Oliveira; Aguiar, 2016, p. 11).

Contudo, a trajetória dessas instâncias foi marcada por descontinuidades. Souza (2023, p. 76) observa que, embora as conferências tenham desempenhado um papel vital na “[...] definição dos principais eixos da política educacional” mediante um modelo constante de GD entre 2009 e 2014, o processo sofreu uma “flagrante deturpação” após a ruptura política de 2016, resultando no descumprimento do cronograma previsto na Lei.

Outro ponto tem a ver com a institucionalização do FNE, no art.6º. O FNE, que deveria atuar como um espaço oficial de diálogo e monitoramento das metas do Plano, também foi fragilizado nesse período, sendo retomado apenas em 2023. Essa reinstituição reflete a tentativa de a sociedade civil recuperar a GD como eixo central da política educacional brasileira (Souza, 2023).

Já no art. 9º, a GD é colocada em foco. Contudo, apesar dos esforços em converter tais diretrizes em realidade prática, a implementação da GD enfrentou barreiras severas. Conforme observa Finatti (2021), existe um abismo entre o que é proclamado na retórica oficial e o que é efetivamente aplicado, resultando em uma participação popular meramente figurativa. A autora argumenta que as regulamentações locais frequentemente reduzem o conceito de democracia ao cotidiano escolar, falhando em expandir essa governança para as instâncias decisórias dos sistemas de ensino. Nesse cenário, a gestão pública acaba operando sob um limiar democrático restrito, que privilegia a eficiência burocrática e a concentração de poder em vez do diálogo.

Essa fragilidade é agravada pela carência de dispositivos legais que obriguem o cumprimento das metas da parte de estados e municípios, somada a um desinteresse político generalizado, que mantém as estruturas educacionais presas a vícios de autoritarismo e clientelismo (Souza, 2023).

Além disso, o art. 9º estabelece a obrigatoriedade de estados e municípios legislarem sobre a GD em até dois anos, restringindo esse preceito exclusivamente ao ensino público. Essa delimitação é vista como retrocesso por Dourado (2017), pois desobriga as instituições particulares de adotarem mecanismos participativos de transparência e controle social.

Essa lacuna normativa é agravada pelas ambiguidades da meta 19, texto que Souza (2023, p. 81) considera “vago, confuso e equivocado”. Embora preveja a inclusão da comunidade escolar nos processos decisórios, acaba por atrelar a gestão a critérios de meritocracia. Nas palavras de Souza:

Trata-se, a meu juízo, do pior texto dentre as 20 metas do plano. Ele propõe que o país deve dar condições para a efetivação da GD em até dois anos após a aprovação do PNE, portanto até junho de 2016. Se aquele artigo 9º, que vimos, contasse com condições para sua implementação, isto é, contasse com uma forte ação federal apoiando e cobrando os municípios, o DF e os estados a (re)elaborarem suas leis próprias de GD, talvez essa primeira frase da meta tivesse mais eficácia, ou antes, sentido, pois o que significa “condições para a efetivação da GD”? A União não dispunha, e ainda não dispõe, de nenhuma peça normativa que trate da questão, afora o que vimos na CF e na LDB, portanto, não havia nem há uma referência normativa para que se possa cobrar da própria União o asseguramento das ditas condições (Souza, 2023, p. 79).

Acrescente-se que tal abordagem é alvo de críticas severas das entidades educacionais por desvirtuar o caráter democrático em prol de uma lógica gerencialista. Além disso, a inércia na aprovação das leis específicas de GD tem facilitado a absorção de modelos de governança da iniciativa privada no ensino básico. Esse fenômeno manifesta-se, especialmente, na transferência da gestão escolar para organizações sociais, o que, na prática, submete a educação pública a dinâmicas de mercado, afasta a participação popular direta, além de ferir a autonomia dos diretores (Dourado, 2017; Souza, 2023; Paro, 2017).

Apesar de a GD ser tratada principalmente na meta 19, ela aparece também nas estratégias 7.4 e 7.16 da meta 7, que trata da qualidade da educação básica. Nessas estratégias, ela surge como referência para a educação de qualidade social. Essa afirmação encontra respaldo em Souza (2023), quando, em sua análise da estratégia 7.4, destaca a intencionalidade do legislador em vincular a GD ao processo de autoavaliação nas escolas de educação básica. Para o autor, essa associação revela uma compreensão acertada, uma vez que a autoavaliação não se resume a um mero conjunto de ações isoladas, mas constitui uma política escolar estruturada,

que envolve objetivos, recursos e procedimentos construídos de forma coletiva. Nessa perspectiva, elementos como escuta, diálogo, publicização de informações e transparência de processos, inerentes a uma autoavaliação efetiva, configuram-se como potencializadores da democratização escolar, na medida em que promovem maior participação e corresponsabilidade da comunidade educativa. Portanto, esse dispositivo legal constitui um importante estímulo ao fortalecimento da GD por meio da cultura avaliativa participativa.

Quanto à estratégia 7.16, Souza afirma que, apesar de apresentar um objetivo relevante ao propor o apoio técnico e financeiro à gestão escolar com garantia de participação da comunidade no planejamento e aplicação dos recursos, sua vinculação à meta 7 revela-se problemática do ponto de vista da coerência interna do Plano. O autor observa que a meta 7 tem como foco central o fomento à qualidade da educação básica, expressada, prioritariamente, pela melhoria do fluxo escolar e do aprendizado, com metas claramente atreladas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Nesse contexto, Souza questiona: “[...] em que proporção o apoio técnico e financeiro para a gestão escolar, para o incremento da gestão democrática se associa às médias do Ideb, o legislador não deixa claro” (Souza, 2023, p. 78). Sugere, então, que essa estratégia estaria mais adequadamente situada na meta 19, que trata, especificamente, da gestão democrática, conferindo-lhe maior pertinência temática e coerência com os demais dispositivos do Plano.

Concernente à ligação da meta 7 ao Ideb, Dourado (2017, p. 107) tece a crítica de afirmar que um plano de educação não deve legitimar índices de avaliação externa como medida exclusiva ou privilegiada de qualidade, pois essa abordagem reduz a complexidade dos processos educativos e as múltiplas dimensões que envolvem a garantia do direito à educação. Ao se elegerem indicadores padronizados como parâmetro central, desconsideram-se as demandas por igualdade de condições e os aspectos formativos que deveriam orientar a avaliação educacional. Dourado alerta ainda que essa lógica contribui para a criação de *rankings* entre instituições, o que termina por “desacreditar a educação pública”, em vez de fortalecê-la. Em sua análise, a prevalência de uma concepção restrita de avaliação tem repercussões negativas sobre o dever do Estado, à medida que desvia o foco das necessidades estruturais e sistêmicas para o alcance de metas numéricas, comprometendo a melhoria efetiva da educação e das condições concretas de sua oferta.

O autor salienta que o art. 11 do PNE previa a instituição de um sistema nacional de avaliação da educação básica. Inicialmente, houve uma proposição que se aproximava de uma concepção mais ampla de avaliação, a Portaria n. 369, de 05 de maio de 2016, relativa ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). Dentre outras coisas, esse projeto,

[...] estabelecia diretrizes e dimensões de avaliação da educação básica relevantes e diversas: universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do aprendizado; valorização dos profissionais da educação; gestão democrática; e superação das desigualdades educacionais (Dourado, 2017, p. 107).

Apesar de o texto ter sido resultado de ampla discussão, respaldada pelo PNE e conferências de educação e discutido por dois anos no Inep, infelizmente “a Portaria do Sinaeb acabou sendo revogada por outra Portaria do Ministério da Educação, a de n. 981, de 25 de agosto de 2016” (Dourado, 2017, p. 107).

Para Dourado, as avaliações educacionais devem assumir um caráter diagnóstico, formativo e participativo, orientando-se, primordialmente, para a qualidade da oferta nos diferentes contextos educativos. Para isso, é imprescindível que elas considerem a diversidade dos sujeitos, das instâncias e das instituições envolvidas, voltando-se para a melhoria dos processos pedagógicos e a redução das desigualdades educacionais. Embora reconheça a pertinência de índices como mais um referencial importante para a construção de uma cultura avaliativa, o autor adverte contra sua utilização exclusiva ou reducionista. O problema reside, sobretudo, no “[...] uso estreito e direcionado ao ranqueamento e à responsabilização com viés punitivo” (Dourado, 2017, p. 107), que são práticas que desconsideram a complexidade do fenômeno educativo e penalizam escolas e professores sem oferecer condições estruturais para a melhoria efetiva da educação.

A análise dos dispositivos legais do PNE 2014-2024 revela que a GD, embora afirmada como princípio estruturante, apresenta-se de forma fragmentada e, em alguns aspectos, contraditória ao longo do Plano. Se, por um lado, o art. 2º, inciso VI, e o art. 6º apontam para uma concepção ampliada de participação, envolvendo conferências nacionais e o FNE como espaços de deliberação e monitoramento, de outro lado, o art. 9º e a meta 19 introduzem elementos que tensionam essa perspectiva, ao associarem a GD a critérios de mérito e desempenho e ao restringirem sua obrigatoriedade à esfera pública.

A crítica de Souza (2023) à meta 19 como texto "vago, confuso e equivocado" encontra respaldo na ambiguidade que marca a redação de suas estratégias, as quais oscilam entre o fortalecimento de mecanismos participativos e a incorporação de lógicas gerencialistas. Essa ambiguidade, contudo, não é exclusiva da meta 19, mas expressão de um fenômeno mais amplo que atravessa a política educacional brasileira: a convivência, nem sempre pacífica, entre o princípio da gestão democrático-participativa e outras orientações de gestão, de caráter gerencial e empresarial, que ganharam força a partir dos anos 1990.

A inefetividade da Meta 19 em fortalecer a GD, encontra confirmação empírica nos dados finais de monitoramento. O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento revela que apenas 10,5% das escolas públicas "selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar" (Brasil, 2024, p. 300).

Este dado evidencia uma severa resistência dos sistemas de ensino em implementar mecanismos reais de partilha de poder, optando por outras formas de escolha da gestão (ironicamente respaldados no texto legal), como concurso público ou indicação, como a forma predominante de acesso ao cargo. Tal cenário ratifica a visão de que a GD tem sido tratada como um "*slogan*" ou um "lugar-comum" (Gomes Neto; Lino, 2023, p. 19), onde a sociedade política formaliza a norma para garantir o repasse de recursos, mas mantém práticas de "clientelismo e patrimonialismo" (Almeida; Araújo; Leão, 2023, p. 4667) que esvaziam o conteúdo democrático da política.

Em síntese, a trajetória dos PNEs, confrontada com os relatórios oficiais de 2009 e 2024, revela uma contradição dialética permanente. Se, por um lado, o Estado admite que a "democratização da gestão escolar implica a superação dos métodos centralizados de decisão" (Brasil, 2009, v. 3, p. 703), por outro, os indicadores de execução mostram que o poder decisório permanece concentrado. A análise histórica demonstra que a enorme distância entre o que é proclamado nos planos e o que é efetivamente aplicado é uma característica intrínseca à atuação do Estado (ampliado) brasileiro. Conclui-se que a efetivação da GD como princípio da educação brasileira, exige mais do que o cumprimento de indicadores; requer uma "catarse" política que desloque a gestão da esfera da "força (coerção)" e da "hegemonia (consenso)" para a esfera da hegemonia democrática, garantindo que a escola pública se consolide

como um espaço de socialização real do poder (Gramsci, 2004 *apud* Carvalho; Ferreira, 2023, p. 24892, 24868).

Retornando à apresentação cronológica dos planos, vale notar que a vigência do PNE 2014-2024, originalmente prevista para encerrar-se em 2024, foi prorrogada até abril de 2026, em parte devido aos impactos da pandemia de covid-19 sobre a coleta de dados e a execução das políticas educacionais. Conforme registrado no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, "a pandemia de covid-19 [...] ocasionou diversas medidas sanitárias e de isolamento social, restringindo as atividades presenciais dos estabelecimentos de ensino" (Brasil, 2024, p. 11). Contudo, mesmo com a extensão do prazo, o balanço final revelou que a Meta 19, relativa à GD, permaneceu amplamente descumprida.

Os dados do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento (Brasil, 2024) são contundentes: o Indicador 19A, que mede o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de "processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar" (Brasil, 2024, p. 416), atingiu apenas 10,5% em 2023 (Brasil, 2024, p. 417). O Nível de Execução do PNE para essa meta foi de apenas 4,2% (Brasil, 2024, p. 18), um dos mais baixos entre todas as 20 metas do plano. Esse quadro evidencia que, ao final do decênio, a GD não se efetivou como prática consolidada nas escolas públicas brasileiras, confirmando o diagnóstico da literatura acerca do hiato entre o que é previsto na legislação e o que realmente acontece na prática.

Em 14 de abril de 2026, com a sanção da Lei nº 15.388 pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entrou em vigor o novo PNE para o decênio 2026-2036. Este plano estabelece 12 objetivos gerais, 19 objetivos específicos, 73 metas e 372 estratégias para orientar a educação nacional nos próximos dez anos.

O novo plano (Brasil, 2026, n.p.), dedica à GD um objetivo específico (Objetivo 18), três metas e um conjunto de estratégias articuladas. O art. 3º, inciso XV, estabelece como diretriz do plano a "democratização dos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais com participação e controle social", enquanto o art. 4º, inciso X, fixa como objetivo geral a "consolidação da gestão democrática do ensino público". As metas do Objetivo 18 são três: a Meta 18.a assegura que "todos os diretores de escolas públicas sejam selecionados por meio de processo seletivo fundamentado em critérios técnicos de mérito e desempenho, seguido de escuta da comunidade escolar"; a Meta 18.b

garante que "todas as escolas públicas da educação básica tenham conselhos escolares instituídos e em pleno funcionamento"; e a Meta 18.c assegura que "todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei, em funcionamento".

Entre as estratégias para o cumprimento dessas metas, destacam-se a instituição de "diretrizes nacionais de qualidade da gestão escolar democrática na educação pública" (Estratégia 18.1), a criação de uma "política nacional de desenvolvimento para a gestão escolar democrática" (Estratégia 18.2), a garantia de que a gestão democrática se efetive "por meio das instâncias colegiadas intraescolares e extraescolares" (Estratégia 18.4), a oferta de "condições adequadas ao funcionamento de conselhos escolares" (Estratégia 18.5), o financiamento e as condições para o "funcionamento regular dos fóruns de educação" (Estratégia 18.6), e a elaboração do "projeto pedagógico como orientador da gestão escolar democrática, articulando-o às necessidades locais e garantindo a participação da comunidade" (Estratégia 18.7) (Brasil, 2026, Anexo I).

Observa-se que o novo plano mantém a associação entre critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade para a seleção de diretores, sem, contudo, explicitar a modalidade de participação (consulta ou eleição), o que, conforme argumentado ao longo desta dissertação, pode abrir margem para práticas pseudodemocráticas semelhantes às identificadas no ciclo anterior.

O novo PNE 2026-2036 herda do plano anterior a contradição central que fragilizou a efetivação da GD: ao condicionar a participação da comunidade a critérios técnicos de mérito e desempenho, sem detalhar o caráter vinculante ou consultivo da escuta, o texto legal mantém uma zona cinzenta que permite que Estados e municípios adotem modelos híbridos nos quais a participação popular se subordina a filtros meritocráticos definidos unilateralmente pelo poder público. Se, por um lado, a manutenção desse dispositivo pode ser lida como continuidade de uma lógica gerencialista, por outro, a existência de um objetivo específico e de metas quantificáveis representa um avanço formal em relação ao PNE anterior, que tratava a GD de forma mais dispersa. Resta saber se as diretrizes nacionais de qualidade da gestão escolar (Estratégia 18.1) lograrão superar a vagueza que marcou a Meta 19 do plano anterior, estabelecendo parâmetros concretos para a participação efetiva da comunidade e para a autonomia dos conselhos escolares.

4.3 'GESTÃO PSEUDODEMOCRÁTICA': UMA PROPOSIÇÃO INCIPIENTE

A análise do *corpus* documental da RSL, juntamente ao referencial teórico e documentos legais, revelou que a distância entre o plano das orientações (leis e normas) e o plano da ação (implementação/contexto da prática) não é um fenômeno recente, mas uma característica estrutural das políticas educacionais brasileiras no que se refere à GD. Esta contradição manifesta-se desde o PNE 2001-2010, que, embora tenha incorporado a GD como diretriz, o fez de forma discreta e fragmentada. Como aponta Albuquerque (2011, p. 230), esse plano consolidou uma "tendência do adiamento" ao delegar aos sistemas de ensino a definição de suas normas, omitindo propositalmente o termo 'eleição' em favor de expressões vagas como 'formas de escolha da direção escolar'.

No PNE 2014-2024, essa contradição ganha contornos de maior complexidade. Se, por um lado, o Art. 9º impõe um prazo para o disciplinamento da matéria, a Meta 19 introduz um hibridismo que funde "concepções antagônicas de gestão" (Scalabrin, 2018, p. 69). Ao associar a participação à meritocracia, o legislador institui o que Santos e Alves (2017, p. 33) denominaram como o "maquiamento da gestão democrática".

É desses e de outros fatores que geram obstáculos para que os PNEs se materializem em ações coerentes e concretas — que emerge uma categoria *a posteriori* que pretende contribuir para a compreensão da inefetividade dos PNEs no que tange a GD, a qual a pesquisa decidiu chamar de *Gestão Pseudodemocrática*.

A escolha do termo '*pseudo*' -- do grego: "(ψευδο-) significa falso" (Hansson, 2021, tradução própria) -- usado como prefixo de 'democrática' não se deu de forma aleatória, antes, deriva da percepção de que, o que se torna falso é o caráter democrático da gestão, que deveria permear todo o processo, desde a normatização – atendendo ao princípio da GD como proposto na CF de 1988 – passando pelos sistemas e chegando finalmente à escola, pautando as relações na prática ultrapassando o mero 'rito' eleitoral e mecanismos de participação formal.

Na ponta desse *Iceberg* encontra-se a Meta 19 do PNE 2014-2024, que instituiu um modelo que simula democracia no plano formal para melhor ocultar a centralização burocrática no plano da prática. Esta falsidade reside na captura da vontade popular por mecanismos técnicos que esvaziam a participação da comunidade escolar.

Nesse sentido, a fundamentação de Paro (2025), i.e, é esclarecedora ao distinguir o 'ator' do 'sujeito'. Enquanto o sujeito é autor de sua própria vontade, o ator limita-se a executar o que já foi definido por outrem. Pode-se concluir nessa base que na Gestão Pseudodemocrática, a comunidade escolar é reduzida à condição de 'atriz' de um roteiro estatal: ela é convocada a participar de um rito (a eleição), mas o seu poder de decisão é 'sequestrado' por filtros meritocráticos e exigências burocráticas prévias que ela não ajudou a construir.

Nessa perspectiva, a gestão caracteriza-se pela adoção de um “verniz democrático” (Silva, 2013, p. 65) que, desde o primeiro PNE, ao invés de partilhar o poder, busca apenas validar um modelo de “simulacro de participação autônoma” (Silva, 2013, p. 66). Além disso, a inserção de critérios baseados no mérito, na meta 19 do PNE 2014-2014, evidencia o ‘disfarce’, uma vez que a valorização da produtividade e do individualismo serve para ocultar a permanência de estruturas autoritárias de controle. Fica evidente que a vagueza do texto do PNE 2001 foi uma estratégia para não democratizar e que o PNE 2014 apenas sofisticou essa estratégia.

Nesse cenário, os instrumentos de participação são reduzidos ao que Licínio Lima denomina de “mínimos democráticos” (Lima e Sá, 2017, p. 21), funcionando como meras “encenações participativas” (Finatti, 2021, p. 74). Trata-se, nas palavras de Paulo Freire, de uma farsa, pois “falar, por exemplo, em democracia e silenciar o povo é uma farsa” (Freire, 2013, p. 90). Essa lógica pseudodemocrática culmina na oferta de uma “pseudoautonomia” (Silveira, 2018, p. 54), na qual o Estado desconcentra responsabilidades e cobranças para a escola, mas retém para si o monopólio da decisão política e do financiamento. Assim, a Meta 19, sob o pretexto de democratizar, acaba por instituir uma “omissão interessada” (Castro, 2022, p. 58) que neutraliza o conflito e mantém a gestão escolar sob a tutela burocrática dos peritos e governantes. Assim, a GD assume um caráter 'pseudo' porque oferece à sociedade uma “escolha imposta” (Scalabrin, 2018, p. 326): a comunidade pode escolher, desde que escolha apenas entre os candidatos que o Estado já filtrou e aprovou ‘tecnicamente’.

É preciso deixar claro que o uso de "pseudo" não implica que a eleição ou a participação seja inerentemente falsa, mas que ela é sequestrada por filtros técnicos e/ou manobras políticas em forma de exigências burocráticas. A "mentira" (pseudo) da GD reside na "inversão de processos e resultados" (Santos, 2018 *apud* Castro, 2022, p. 69), visto que, o Estado define o resultado (quem pode ser diretor via critérios

de mérito ou indicação, mediante manobras nas normativas diretas ou indiretas) antes mesmo de iniciar o processo (a consulta), desconfigurando o princípio democrático diante de um resultado "manipulado pela vontade política dos legisladores" (CASTRO, 2022, p. 67).

Como exemplo ilustrativo dessas 'manobras nas normativas diretas ou indiretas', supõe-se uma nova administração municipal que, no início do ano letivo, destituiu diretores por critérios políticos e os remanejou arbitrariamente, juntamente a profissionais opositores, para outras escolas do município. No ano subsequentemente, a Secretaria de Educação lança um edital de eleição 'democrática', amplamente divulgado como um marco de participação popular. Contudo, o regulamento impõe como requisito de candidatura a lotação mínima de um ano na unidade escolar que deseja concorrer. A armadilha reside no fato de que os profissionais transferidos perdem o direito de concorrer justamente onde possuíam maior inserção e reconhecimento. O que não aconteceria se ao invés de a candidatura estivesse condicionada a estar lotado 'na escola' no mínimo há um ano, fosse condicionado a estar lotado em qualquer escola da rede municipal, o que possibilitaria que todos os profissionais que foram remanejados à critério da administração municipal, pudessem se candidatar onde acreditassem que teriam mais chances de se elegerem. Surge a questão: o remanejamento e a condição imposta pelo edital foi uma 'manobra' ou apenas um 'deslize' na hora de elaborar o texto do edital? Esta é apenas uma das situações passíveis de, sob o manto da legalidade, a comunidade escolar ser induzida a participar de rituais que apenas ratificam candidatos convenientes à hegemonia local. Tal cenário demonstra que, sem poder de decisão real e autonomia, a GD degrada-se em meras "encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática" (Lima, 2014, p. 1072).

Comporta ainda suscitar, que o termo Gestão Pseudodemocrática, não se trata de um juízo de valor ou um novo adjetivo que pretende substituir os conceitos elencados pelos autores supracitados, mas antes, reuni-los em uma categoria analítica incipiente que tenta explicar no que o conceito de GD pode se transformar ao ser usado como ferramenta de manipulação hegemônica, mediante dissimulações, artifícios, falsidades, manobras, manipulação, descaso com os PNEs propostos, além de todas as expressões – usadas por outros autores nesse sentido – incansavelmente repetidas ao longo desta dissertação.

Isto posto, lança-se essa expressão embrionária como proposição para que diante desse esboço, novos estudos sobre a temática o consolidem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo central analisar e compreender o que a produção científica entre os anos de 2001 e 2024 revela sobre a GD nos PNEs. O percurso investigativo, ancorado na metodologia da RSL, permitiu não apenas identificar e sistematizar as principais tendências, tensões e contradições presentes na produção acadêmica acerca da temática, mas também aprofundar a análise dos marcos legais que conformaram os dois planos decenais e discutir os fundamentos conceituais e históricos da GD no Brasil.

A análise do *corpus* documental, composto por 21 trabalhos selecionados após rigoroso processo de busca e refinamento em quatro bases de dados, revelou que a produção acadêmica sobre a GD nos PNEs concentra-se majoritariamente no período posterior a 2014, com especial atenção à análise crítica da Meta 19 do PNE 2014-2024.

Embora a GD figurasse como princípio desde o PNE 2001-2010, sua abordagem na produção acadêmica, nos termos estabelecidos por esta investigação, permaneceu relativamente restrita durante a vigência do primeiro plano – sugerindo que o campo científico pode ter reagido tardiamente à necessidade de análise crítica do primeiro PNE, concentrando esforços investigativos no período em que o segundo plano já estava em vigor, possivelmente impulsionado pela ampliação conceitual e pela institucionalização da GD como meta estruturante.

A sistematização dos trabalhos em três categorias analíticas — ‘Percurso Histórico e Trajetória Normativa da GD’, ‘Tensão entre Democracia e Gerencialismo’ e ‘Distanciamento entre o prescrito e o efetivado’ — permitiu evidenciar que a produção científica tem contribuído decisivamente para desnaturalizar o discurso democrático presente nos PNEs, denunciando que a GD, mais do que um princípio a ser positivamente normatizado, constitui um "campo de disputas no âmbito político e jurídico" (Scalabrin, 2018, p. 334).

A primeira categoria, composta por cinco trabalhos, demonstrou que o processo de institucionalização da GD no Brasil foi marcado por aquilo que Albuquerque (2011, p. 230) identificou como uma "tendência do adiamento". Essa tendência manifestou-se na sucessiva postergação da regulamentação do princípio, delegada aos entes federados sem que estes dispusessem, na maioria dos casos, de condições estruturais ou vontade política para efetivá-la. A análise das disputas entre o PL

4.155/1998, oriundo da sociedade civil organizada, e o PL 4.173/1998, enviado pelo Poder Executivo, revelou que o texto final da Lei nº 10.172/2001 "omitiu a possibilidade de eleições, afirmada no PL 4155/98, e optou por uma redação desarranjada, com estilo vago e indefinido 'formas de escolhas da direção escolar'" (Albuquerque, 2011, p. 212). Essa opção legislativa, longe de ser um acaso, expressou a correlação de forças favorável à concepção gerencial de gestão, que predominou nas políticas educacionais a partir da reforma do Estado dos anos 1990.

A segunda categoria, que reuniu sete trabalhos, aprofundou a análise do conflito entre a GD e a NGP. Os autores convergiram ao evidenciar que o PNE 2014-2024, especialmente por meio da Meta 19, opera como um espaço de disputa entre concepções antagônicas de gestão. Martins e Ferreira (2019, p. 202) foram enfáticos ao afirmar que a "Meta 19 e suas Estratégias são tecnologias utilizadas pelo Estado para implantar políticas neoliberais", servindo para "implementar políticas de gestão gerencialista" sob o manto de um discurso participativo. Nessa mesma direção, Santos e Alves (2017, p. 33) denunciaram o que chamaram de "maquiamento da gestão democrática", ao observarem que o PNE 2014-2024 introduziu "critérios técnicos de mérito e de desempenho" que "acentuam a meritocracia, a premiação e o individualismo", características estas que "não se constituem característica da gestão democrática da educação".

A terceira categoria, a mais numerosa com nove trabalhos, ofereceu um diagnóstico consistente sobre o "hiato entre a norma e a prática". Finatti (2021, p. 386) constatou a "baixa adesão dos entes federados ao imperativo" legal e uma "forte redução" da GD a "instrumentos de gestão", alinhada ao que Licínio Lima classifica como "mínimos democráticos" (Lima; Sá, 2017, p. 21). Souza e Pires (2018, p. 80) identificaram um "quadro de insuficiência da legislação estadual sobre a gestão democrática", revelando que apenas 11 dos 26 estados, além do Distrito Federal, possuem legislação própria concernente à GD. Almeida, Araújo e Leão (2023, p. 4658) acrescentaram que, mesmo depois de mais de 30 anos da promulgação da CF de 1988, "quase a metade dos entes federados ainda permanecem sem editar normas específicas, na amplitude desejável para viabilizar a gestão democrática da educação".

O que emerge dessas constatações é a percepção de que o distanciamento entre o prescrito e o efetivado não é um mero descompasso administrativo ou uma falha na implementação passível de correção por meio de ajustes técnicos. Trata-se,

antes, de uma característica estrutural do modo como o Estado brasileiro historicamente tem tratado a participação popular: convoca-a formalmente para legitimar decisões que já foram tomadas, mas sistematicamente lhe nega poder decisório efetivo.

A análise dos marcos legais, realizada na seção 4, permitiu evidenciar que essa tensão entre participação e controle atravessa toda a trajetória dos PNEs, desde a primeira menção na Constituinte Imperial de 1823 até o PNE 2014-2024. O exame detido dos dispositivos legais do segundo Plano — arts. 2º, 6º, 9º, meta 7 e, especialmente, meta 19 — revelou que, embora tenha representado um avanço ao instituir a GD como meta estruturante e ao ampliar seu âmbito de incidência do "ensino" para a "educação", o texto legal permaneceu ambíguo em pontos cruciais.

Souza (2023, p. 79) considerou a Meta 19 como "o pior texto dentre as 20 metas do plano", ao propor que o país deveria dar "condições para a efetivação da GD" sem que a própria União dispusesse de "nenhuma peça normativa que trate da questão". Essa ambiguidade deliberada não é uma falha de redação, mas uma estratégia política para garantir o consentimento da sociedade civil sem abdicar do controle técnico-gerencial sobre os sistemas de ensino. Visto que, o Estado ampliado, na perspectiva gramsciana, opera simultaneamente nos planos da sociedade política (coerção) e da sociedade civil (consenso). Ao produzir textos legais que conciliam o discurso participativo com dispositivos meritocráticos, o Estado busca obter o consenso da sociedade civil em torno de uma gestão que, na prática, mantém a centralização decisória nas mãos dos poderes hegemônicos.

Foi precisamente a partir dessa constatação que esta pesquisa propôs, como contribuição ao campo, a categoria *Gestão Pseudodemocrática*. O termo foi proposto para descrever o fenômeno no qual mecanismos formalmente democráticos — consultas públicas, conselhos escolares, processos eletivos — operam sob condições que esvaziam seu conteúdo participativo, reduzindo a comunidade escolar à condição de "atriz" de um roteiro estatal, para usar a distinção de Paro (2025, n.p.) entre "ator" e "sujeito". Na Gestão Pseudodemocrática, a comunidade pode escolher, desde que escolha apenas entre os candidatos que o Estado já filtrou e aprovou 'tecnicamente', como ilustrado no exemplo das manobras normativas indiretas apresentado nesta dissertação.

A Gestão Pseudodemocrática não é um desvio pontual, mas a expressão de uma contradição estrutural do capitalismo brasileiro: ao mesmo tempo que necessita

legitimar-se democraticamente, o Estado não pode permitir que a participação popular ameace a hegemonia das classes dominantes. O resultado é uma gestão que se apresenta como democrática, mas que opera para manter o controle centralizado, sob a aparência de descentralização. A "escolha imposta" de que fala Scalabrin (2018, p. 326) é a expressão mais cristalina dessa contradição, acrescentando-se a isso que, na Gestão Pseudodemocrática a escolha é imposta sempre de maneira dissimulada.

Os dados oficiais de monitoramento corroboram esse diagnóstico. O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE (Brasil, 2024, p. 300) revelou que apenas 10,5% das escolas públicas "selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar". Esse número expressa a permanência de práticas clientelistas e patrimonialistas na nomeação de dirigentes escolares, práticas que a literatura analisada denunciou como expressão da "lógica patrimonial do País" (Brasil, 2009, p. 766).

O que esses números indicam é que a GD no Brasil tem sido tratada, predominantemente, como um "*slogan*" ou "um lugar-comum", conforme alertado por Lima (2014 *apud* Gomes Neto; Lino, 2023, p. 30-31). A democracia na gestão educacional não se efetiva porque a hegemonia dos grupos dominantes atua no sentido de manter a escola sob controle estatal direto ou sob a lógica do mercado, nunca sob controle efetivo da comunidade. A "catarse" de que fala Gramsci — o salto da esfera econômico-corporativa para a esfera ético-política — ainda não ocorreu no campo da gestão educacional brasileira.

E acredita-se que os 'mascaramentos' ainda tenham possibilitado algum volume a esse percentual. Na verdade, poder-se-ia questionar o quanto desse percentual não foi produzido ao se computarem também as eleições permeadas das 'dissimulações' abarcadas pela Gestão Pseudodemocrática?

Do ponto de vista das implicações para a política educacional, esta pesquisa aponta que não bastam alterações na lei ou a criação de novos dispositivos normativos para que a GD se efetive. Como demonstrado ao longo da análise, a CF de 1988, a LDB de 1996 e os dois PNEs já estabelecem o princípio, mas sua materialização permaneceu problemática. A efetivação da GD exige, conforme sugerem Carvalho e Ferreira (2023, p. 24868), uma "catarse" política que desloque a gestão da esfera da força e do consenso para a esfera da hegemonia democrática. Em termos práticos, isso significa que a comunidade escolar precisa não apenas de espaços de participação, mas de poder decisório real sobre os rumos da escola — desde a

elaboração do projeto político-pedagógico até a escolha do diretor e a alocação dos recursos financeiros.

Três condições parecem necessárias, ainda que não suficientes, para que a GD se efetive: primeira, a superação da lógica patrimonialista na nomeação de dirigentes, com a instituição de processos eletivos que garantam a participação efetiva da comunidade e não apenas filtros meritocráticos; segunda, o fortalecimento dos conselhos escolares como instâncias deliberativas e não meramente consultivas, com recursos e autonomia para exercerem suas funções; terceira, a formação continuada de gestores, professores, funcionários, estudantes e familiares para o exercício da participação democrática, pois, como lembra Paro (2017, p. 38), "não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la".

A pesquisa também revelou limites importantes que devem ser explicitados. O primeiro diz respeito ao recorte metodológico adotado: ao centrar-se exclusivamente em artigos, teses e dissertações obtidos nas bases da BDTD, Portal de Periódicos da CAPES e Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, esta pesquisa não contemplou livros, capítulos de livros, anais de eventos ou publicações em periódicos não indexados nessas bases. Além disso, a opção por trabalhos em língua portuguesa e com acesso aberto, embora necessária para viabilizar a pesquisa, pode ter excluído produções relevantes publicadas em outros idiomas ou em periódicos de acesso restrito.

Outro limite que merece registro é a concentração da produção acadêmica sobre a GD nos PNEs nas regiões Sul e Sudeste, que juntas somam 52,4% dos trabalhos analisados, enquanto as regiões Norte e Nordeste, com maior demanda por políticas públicas educacionais, representam apenas 28,57% da amostra. Esse dado, embora não tenha sido objeto de análise aprofundada nesta dissertação, sugere a necessidade de investigar as razões da desigual distribuição geográfica da produção do conhecimento sobre a temática e seus possíveis reflexos na formulação de políticas regionais diferenciadas.

Como proposição para novos estudos, esta pesquisa aponta a necessidade de aprofundamento da categoria *Gestão Pseudodemocrática* aqui proposta de forma incipiente. Também reforça a necessidade de vigilância crítica sobre as políticas educacionais, sugerindo que futuras investigações se debrucem sobre a materialização da GD no novo plano decenal em vigor: PNE 2026-2036.

Por fim, esta dissertação reafirma que a GD não pode ser reduzida a um conjunto de ferramentas gerenciais ou a rituais procedimentais. Ela deve ser assumida como "mediação para a liberdade" (Paro, 2023, p. 74) e um compromisso com a socialização do poder, pautado na democracia como "valor universal" (Coutinho, 2020, p. 163). Enquanto a participação for entendida apenas como "fazer parte" de algo cujas regras e objetivos já foram determinados por outrem — seja pelo diretor, pela Secretaria de Educação ou pela lógica mercantil — a GD não se realizará. Sua efetivação depende da tomada de consciência das condições concretas que limitam a participação e da organização política dos sujeitos para superá-las. Como conclui Paro (2017, p. 108), sem mecanismos de pressão e controle político sobre o Estado, a escola pública permanecerá uma "mistificação, uma negação do direito à educação".

Portanto, a consolidação de uma gestão efetivamente democrática exige superar a racionalidade mercantil que submete a educação a índices produtivistas, retomando a escola como espaço de socialização do poder e de formação para a cidadania plena.

A trajetória desta pesquisa, ao evidenciar as contradições, os limites e as possibilidades da GD nos PNEs, não pretendeu esgotar o tema, mas oferecer uma contribuição para a construção do Estado do Conhecimento na área e, sobretudo, para a formulação de políticas mais assertivas para a consolidação da GD no Brasil.

A luta pela democratização da educação pública, como alertaram os autores analisados, não se encerra com a promulgação de leis. Ela se renova a cada dia, no cotidiano das escolas, na organização da comunidade, na resistência às investidas gerencialistas e na construção de alternativas que coloquem a participação popular no centro do processo educativo.

Como afirmou Cury (2007, p. 494), a GD "expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática". Esse anseio, no entanto, só se converterá em realidade se a sociedade civil se organizar para pressionar o Estado no sentido não apenas da manutenção formal do princípio, mas de sua efetiva materialização. Enquanto a GD permanecer como promessa adiada, a escola pública continuará reproduzindo as desigualdades que deveria combater. A superação dessa contradição é o desafio central que se coloca para os educadores, os gestores e a sociedade brasileira nas próximas décadas.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. E. M. de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público**. 2011. 301f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de Brasília, Brasília, 2011
- ALMEIDA, N. R. F. de; ARAÚJO, F. M. de B.; LEÃO, G. A. T. A gestão democrática da educação como princípio, meio e meta. **Caderno Pedagógico**, [S. l.], v. 20, n. 10, p. 4658–4674, 2023. DOI: 10.54033/cadpedv20n10-019. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/2106>. Acesso em: 17 fev. 2026.
- ALVES, A. V. V.; ALVES, R. C. de M.; ASSALIN, E. Gestão democrática no Plano Nacional de Educação: limites e proposição. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 42, p. 1001-1019, set./dez. 2024. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em: 01 fev. 2026.
- ALVES, A. V. V.; SANTOS, J. C. dos. Mecanismos da gestão democrática da escola expressos nas normas educacionais brasileiras. **Revista Estudos Aplicados**, [S.l.], 2020. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_estudos_aplicados/article/view/6267. Acesso em: 08 set 2025.
- APPLE, M. W. **Ideologia e currículo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- AQUINO, L. M. S. **FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública** / LÍBIA MARIA SERPA AQUINO. -- 2015.251 f.
- AZEVEDO, J. M. L. de; DE OLIVEIRA, J. F. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 14, n. 30, p. 622–638, 2021. DOI: 10.22420/rde.v14i30.1240.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BIGARELLA, N.; COSTA, M. de O. Plano Nacional de Educação (2014-2024) sob influências do gerencialismo: meta 19 e uma abordagem conceitual da gestão. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, Sorocaba, SP, v. 21, n. 1, p. 279-294, 2019. DOI: 10.22483/2177-5796.2019v21n1p279-294. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/3382>. Acesso em: 04 mar. 2025.
- BITTENCOURT, B. **Gestão democrática da educação e sua regulamentação no Brasil: análises documentais para a construção de uma tipologia**. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – [Instituição de origem do autor], 2023. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=12983086. Acesso em: 08 set 2025.

BOBBIO, N. Democracia e Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 18, e95438. Agosto de 2024.

BORDENAVE, J. E. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Col. primeiros passos 95).

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRANDAU, R.; MONTEIRO, R.; BRAILE, D. M. Importância do uso correto dos descritores nos artigos científicos. **Brazilian Journal of Cardiovascular Surgery**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. VII-IX, 2005.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Documento-final da Conferência Nacional de Educação:** Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação – o Plano Nacional de Educação, Diretrizes, e Estratégias de Ação. Brasília: SEB/MEC, 2010. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em: 26 jan 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 45, de 24 de setembro de 2012.** Dispõe sobre o estabelecimento de diretrizes para a formação continuada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: FNDE, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2012/resolucao-cd-fnde-no-45-de-24-de-setembro-de-2012>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de conselhos escolares e de fóruns dos conselhos escolares. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Lei-14644-2023-08-02.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação: Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Brasília: Senado Federal/UNESCO, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024:** Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. (Série legislação; n. 193). ISBN 978-85-402-0414-0. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/editora>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 - 2008:** Magistério da Educação Básica, Financiamento e Gestão Educacional. Vol. 3. Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024.** Brasília, DF: Inep, 2024. 625 p.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2026-2036:** Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 164, n. 72-A, p. 1-52, 15 abr. 2026. Edição extra. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15388-14-abril-2026-798950-norma-atualizada-pl.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

CAMPOS, A. F. M. de; CAETANO, L. M. D.; GOMES, V. M. L. R. Revisão sistemática de literatura em educação: características, estrutura e possibilidades às pesquisas qualitativas. **Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, v. 27, n. 54, p. 139-169, 2023. DOI: 10.26694/rles.v27i54.2702.

CARVALHO, R. F. de; FERREIRA, T. T. da S. Múltiplas determinações da gestão democrática na meta 19 do PNE 2014-2024: repercussões para os sistemas de educação na garantia do direito à educação. **Revista Contemporânea**, [S.l.], v. 3, n. 12, p. 24864–24896, 2023.

CARVALHO, R. R. da S.; OLIVEIRA, J. F. de. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 27, n. 2, p. 227-247, jul. 2022.

CASTRO, A. M. D. A.; LAUANDE, M. de F. R. F. A descentralização como componente da gestão educacional. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24.; CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2009, Vitória. **Anais do XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2009. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/08.pdf. Acesso em: 18 mar. 2025.

CASTRO, M. M. de. **Gestão democrática e processo de seleção de diretores**: uma proposição controversa à democratização da escola pública no Brasil. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

COUTINHO, C. N. Democracia como valor universal. In: TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula; ALVES, Gláucia Lelis (org.). **Carlos Nelson Coutinho**: ensaios de crítica literária, filosofia e política. Rio de Janeiro: Editora UFRJ: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2020. v. 1, p. 157-183. Disponível em: <https://editora.ufrj.br/wp-content/uploads/livros/pdf/CCNC-Carlos.Nelson.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025.

COUTINHO, L. P. **Gestão democrática na construção da meta 19 do Plano Nacional de Educação**: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – [Instituição de origem do autor], 2018. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7208429. Acesso em: 08 set 2025.

CURY, C. R. J. **Palestra Jamil Cury - PNE - parte 1**. Canal Todos pela Educação. *You tube*, 3 de dezembro de 2009 a. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=G0-_me_ZH04. Acesso em: 29 jun. 2023.

CURY, C. R. J. **Palestra Jamil Cury - PNE – parte 2**. Canal Todos pela educação. *You tube*, 3 de dezembro de 2009 b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zrHY6IURMRM>. Acesso em: 29 jun. 2023.

CURY, C. R. J. **Palestra Jamil Cury - PNE – parte 3**. Canal Todos pela educação. *You tube*, 3 de dezembro de 2009 c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CEeYb0cVZB0&t=21s>. Acesso em: 29 jun. 2023.

CURY, C.R.J . Prefácio. *In*: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 9-10.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

CURY, C. R. J. **Por um sistema Nacional de Educação**. Todos pela educação. São Paulo, 2010.

CURY. C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.41, n.144, p.790-811, dez. 2011.

CURY. C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 18, n. 2, 2012. DOI: 10.21573/vol18n22002.25486. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 3 jan. 2026.

DANTAS, E.da S. PNE 2011-2020: por um novo papel da União quanto ao financiamento da educação básica. *In*: **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**/ Luiz de Souza Junior; Magna França; Maria da Salete Barboza de Farias (Organizadores). – Brasília: Liber Livro, 2011.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. *E-book*.

DEMOCRACIA. *In*: **NUPPs: USP**, 2020. Disponível em: [https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/Anexo 02](https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/Anexo%2002). Acesso em: 5 nov. 2025.

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.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Organizador, Luiz Fernandes Dourado. 2.ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária: Anpae, 2017.

FARIA, P. M. **Revisão sistemática da literatura**: contributo para um novo paradigma investigativo. Santo Tirso: Whitebooks, 2019.

FERNANDES, M. D. E. **Gestão democrática da educação no Brasil**: a emergência do direito à educação. Curitiba: Appris, 2018.

FERNANDES, K. L. **Orientação política do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**: implicações para a gestão da educação. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – [Instituição de origem do autor], 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11612/145>. Acesso em: 08 set 2025.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013. E-book. Disponível em: https://www.academia.edu/96473711/Pedagogia_do_Oprimido. Acesso em: 23 abr. 2026.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FINATTI, R. R. **Do discurso ao compromisso legal**: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Tese de doutorado em Educação. Curitiba: UFPR, 2021.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion**: filosofia da informação, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019. DOI: 10.21728/logeion.2019v6n1.

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 183-184, mar. 2014.

GESTÃO. In: **Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa**. Porto: Porto Editora, 2025. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/gestão>. Acesso em: 5 nov. 2025.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**: os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GOMES NETO, E.; LINO, L. A. A gestão democrática na educação pública brasileira: uma análise a partir do último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação. **Interterritórios**, Caruaru, v. 9, n. 18, e259551, 2023.

HANSSON, Sven Ove. Science and Pseudo-Science. In: ZALTA, Edward N. (Ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2021. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/pseudo-science/#PsePse>. Acesso em: 28 mai. 2026.

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil S/A, 1997, p. 137-206.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. E-book.

LIBÂNEO, J. C. O sistema de organização e gestão da escola. *In*: LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001. p. 1-7.

LIMA, C. M. de. **A gestão democrática nos processos de construção e aprovação do PNE (2014-2024)**: os debates e embates no Estado e na sociedade civil / Cláudia Maria de Lima. - João Pessoa, 2017.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, p. 37-45, 2007. (Número especial).

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, L. C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

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

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: Do autogoverno à ascensão de uma pós democracia gestonária? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35 (129), p. 1067-1083, out.-dez., 2014.

LUCK, H. **A Gestão Participativa na Escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. [Série: Cadernos de Gestão].

MARTINS, R. J.; FERREIRA, V. S. Meta 19 do Plano Nacional de Educação: gestão democrática ou gestão gerencialista. **Textura**, Canoas, v. 21, n. 48, p. [indicar páginas], out./dez. 2019. DOI: 10.17648/textura-2358-0801-21-48. Disponível em: <https://funartemaisdigital.funarte.gov.br/periodicos/meta-19-do-plano-nacional-de-educacao-gestao-democratica-ou-gestao-gerencialista/> Acesso em: 25 ago. 2025

MIRANDA, M. G. de. Apontamentos sobre o neoliberalismo e seus desenvolvimentos. *In*: DOURADO, L. F; MORAES, K. N. de; SIQUEIRA, R. M.(org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: retrocessos e resistência propositiva. - Goiânia : Cegraf UFG, 2023. (Arquivo eletrônico - pdf).

MOREIRA, C. R. B. S. O Plano Nacional de Educação (PNE) sob a perspectiva da gestão. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 434-442, jul./dez. 2013.

MOROSSINI, M.; KOHLS-SANTOS, P.; BITTENCOURT, Z. **Estado do conhecimento: teoria e prática**. Curitiba: CRV, 2021. 172 p.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez.2017.

OLIVEIRA, J. F. de; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs). **Planos de Educação e Ações Articuladas** Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

OLIVEIRA, J. F. de; LIMA, Daniela da C. B. P. (Org.). **Políticas de educação superior e PNE (2014-2024)**: expansão, qualidade e tendências. Brasília: ANPAE, 2019. *E-book*

OLIVEIRA, S. A. M. de. O socialismo-liberal de Norberto Bobbio. **Prisma Juridico**, [S. l.], v. 3, p. 197–208, 2008. DOI: 10.5585/prismaj.v3i0.570. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/prisma/article/view/570>. Acesso em: 23 nov. 2025.

PANTOJA, S.; DAMASCENO, A. A gestão democrática nos marcos legais: da constituição federal de 1988 ao PNE 2014-2024. **[Nome da Revista/Anais]**, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1MCZTBKhaHaepU3HdixTW5YjFaizaZots>. Acesso em: 08 set 2026.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2022. *E-book*.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2017. *E-book*.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007. *E-book*. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/gest-esc-dmca-e-qld-ens-trechos-pdf-1.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

PARO, V. H. **48 Participação ativa não basta**. 24 jan. 2025. Disponível em: <https://vitorparo.com.br/48-participacao-ativa-nao-basta/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

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

PENA, N.; CASTILHO, A. E. C. A.; BORGES, P. A. S. A gestão democrática escolar no contexto da Nova Gestão Pública (NGP): um enfoque no PNE (2014-2024). **Revista de Psicologia da Educação (RPGE)**, Araraquara, v. 25, n. 1, p. 224-241, 2021

PREZENSZKY, B. C.; MELLO, R. R. de. Pesquisa bibliográfica em educação: análise de conteúdo em revisões críticas da produção científica em educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 19, n. 63, p. 1569-1595, out./dez. 2019. DOI: <http://doi.org/10.7213/1981-416X.19.063.AO01>. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/de/v19n63/1981-416X-rde-19-63-1569.pdf> . Acesso em: 22 maio 2025.

PSEUDO. *In*: SIGNIFICADO de pseudo: o que é, conceito e definição. **Toda Matéria**, 2011. Disponível em: <https://www.significados.com.br/pseudo/>. Acesso em: 24 abr. 2026.

RIBEIRO, M. L. dos S. **História da Educação brasileira**: a organização escolar. 8.ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1988.

SALVADOR, A. D. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**: elaboração de trabalhos científicos. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 1976.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.

SANTOS, J. C. dos; ALVES, A. V. V. A gestão educacional no Plano Nacional de Educação. **Horizontes**, [S.l.], 2017. Disponível em: <https://ojs.ufGD.edu.br/horizontes/article/view/8248>. Acesso em: 12 out 2025.

SCALABRIN, I. S. **“Mérito, desempenho” e “participação”**: adesões e resistências à Meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. 2018. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

SILVA, A. F. da. Os debates iniciais do Plano Nacional de Educação (2011-2020): uma análise do modelo de participação social do governo Lula. *In*: **Novo Plano Nacional de Educação (PNE): debates e tensões**. Andréia Ferreira da Silva, Melânia Mendonça Rodrigues (Orgs.) – 1. Ed. – Campina Grande: EDUEFCG, 2013.

SOUZA, A. R. de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007. (Tese de Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10567>. Acesso em: 19 nov. 2025.

SOUZA, A. R. de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, n. 1, p. 159-174, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/rY9xqhfrzkYyVdCXnyHD9TK/?lang=pt>. Acesso em: 3 jan. 2026.

SOUZA, A. R. de. A insuficiência das normas sobre a gestão democrática da educação pública no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 41, n. 1, 2025. DOI: 10.21573/vol41n12025.140073. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/140073>. Acesso em: 1 dez. 2025.

SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-82, 2018.

TEIXEIRA, R. A. G.; SILVA, L. G. A. da. **Perfil do(a) diretor(a) escolar** [livro eletrônico]. Goiânia, GO: Cegraf UFG, 2025. PDF. ISBN 978-85-495-1093-8.

VIEIRA, S L. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. *In*: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (org.). **Gestão escolar**

democrática: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 27-42.

VITORELI, A. Sebrae Goiás e Secretaria de Educação promovem capacitação empreendedora para gestores escolares de Goiânia. **Agência Sebrae de notícias (ASN)**, Goiânia, 24 fev. 2025. Disponível em: <https://go.agenciasebrae.com.br/cultura-empreendedora/sebrae-goias-e-secretaria-de-educacao-promovem-capacitacao-empreendedora-para-gestores-escolares-de-goiania/>. Acesso em: 29 dez. 2025.

VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-190, jan./abr. 2014.

ZIENTARSKI, C. A gestão democrática da escola pública sob a égide do capitalismo neoliberal. **Revista Dialéctus**, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28072>. Acesso em: 08 set 2025.

APÊNDICE

FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA REVISÃO SISTEMÁTICA

1: IDENTIFICAÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS	
1.1 Código	
1.2 Tipo de Publicação	☐ Artigo ☐ Dissertação ☐ Tese
1.3 Título	
1.4 Ano de Publicação	
1.5 Fonte/Banco de Dados	☐ BDTD ☐ Periódicos CAPES ☐ Catálogo CAPES
1.6 Autor(es)	(Principal) Nome: Demais autores:
1.7 Instituição de Vínculo do Autor (Principal)	Sigla/Nome:
1.8 Região da Instituição	☐ Norte ☐ Nordeste ☐ Centro-Oeste ☐ Sudeste ☐ Sul Estado:
1.9 Resumo	
1.10 Palavras-chave	
1.11 Como citar	
2:OBJETIVO, METODOLOGIA E RESULTADOS	
2.1 Foco do PNE Analisado	☐ PNE 2001-2010 ☐ PNE 2014-2024 ☐ Ambos PNEs
2.2 Referencial Teórico	
2.3 Abordagem Metodológica	☐ Qualitativa ☐ Quantitativa ☐ Mista ☐ Não explicitada Descrição da metodologia:
2.4 Estratégia/Desenho de Pesquisa	☐ Análise Documental ☐ Estudo de Caso ☐ Pesquisa Bibliográfica

	☐ Pesquisa de Campo ☐ Etnográfica/Participante ☐ Revisão de Literatura ☐ Não explicitada ☐ Outro:
2.5 Principais Fontes de Dados	☐ Documentos Oficiais (PNEs, leis, planos) ☐ Entrevistas ☐ Questionários ☐ Observação ☐ Dados Secundários (Estatísticas) ☐ Literatura Científica
2.6 Objetivo	
2.7 Resultados	
3: CONTEÚDO E ANÁLISE (Bibliografia categorizada)	
3.1 Conceito de Gestão Democrática Adotado	
3.2 Fala sobre que processo de implementação da GD?	
3.3 Concepção de Estado	
3.4 Concepção de democracia	
3.5 Obstáculos/Desafios Apontados para a efetivação da GD nas escolas	
3.6 Principais Unidades de sentido (baseado nos itens anteriores)	
3.7 'Possível' categoria	
4: SÍNTESE E AVALIAÇÃO PARA A REVISÃO (Bibliografia propositiva)	
4.1 Achados	
4.2 Proposições do estudo	
4.3 Proposições emergentes (Lacunas apontadas por este trabalho, que sugerem pesquisa futura)	
4.4 Principais Contribuições deste trabalho para esse estudo	
4.5 Observações	

Fonte: Elaborado pela autora (2026).