**A gestão democrática na educação Brasil: alguns dos dilemas e desafios entre a constituição de 1988 e o PNE (2014-2024)**

Celeste das Graças Oliveira Macruz / UERJ/PPGECC[[1]](#footnote-1)

Lorena Moreira de Sousa / UERJ/PPGECC[[2]](#footnote-2)

Adriano Gomes da Silva / UERJ/FEBF[[3]](#footnote-3)

**RESUMO:**

Este trabalho investiga os dilemas e desafios da Gestão Democrática na Educação Brasileira, realizando uma análise histórica das lutas e obstáculos na elaboração das leis educacionais. Apesar da previsão constitucional e da inclusão no Plano Nacional de Educação (PNE), a proposta enfrenta grandes debates e, por vezes, o apagamento de suas ideias nos fóruns nacionais de educação, em favor da manutenção do status quo. Persistem desafios para sua implementação, tais como a meritocracia, a centralização de poder aos diretores escolares e a predominância da abordagem gerencialista. Neste estudo de natureza qualitativa, utiliza-se a revisão bibliográfica para dialogar com autores como Saviani (2009), Fernandes (2011) e Freire (2020), explorando a relação entre a formação de súditos e cidadãos nas instituições educacionais. Conclui-se, portanto, que compreender os dilemas da democracia, no contexto do capitalismo dependente, é crucial para promover uma educação de qualidade social no Brasil.

**PALAVRAS CHAVES:** Educação; Política Educacional; Gestão democrática; Participação.

**RESUMO EXPANDIDO**:

Os termos gestão democrática, gestão compartilhada e gestão participativa, embora não estejam restritos ao campo educacional, configuram-se em uma constante luta de educadores e movimentos sociais, que se organizam em busca de uma educação de qualidade social[[4]](#footnote-4). Assim, este trabalho tem como questão central sistematizar o percurso da gestão democrática a partir da Constituição de 1988 até o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Para isso, consideramos os dilemas e desafios da participação dos educadores na elaboração da política educacional em uma sociedade marcada pela desigualdade, exclusão social, democracia restrita e conservadorismo, que mantêm o status quo e refletem o capitalismo dependente.

A comunidade educacional mobilizou-se durante a elaboração da Constituição Federal em fevereiro de 1987, especialmente no capítulo de educação, conforme destacado por Saviani (2001), o que proporcionou participação efetiva da sociedade. No entanto, é necessário ressaltar que, apesar das boas intenções e da elaboração cuidadosa dessa organização, ela foi marcada por um forte truncamento e por limitações dentro da ordem capitalista vigente.

O processo de participação dos diversos setores da educação teve início na IV Conferência Brasileira de Educação, em Goiânia, em agosto de 1986, com o tema "A educação e a constituinte". Na "Carta de Goiânia", aprovada na conferência, educadores propuseram diretrizes para o capítulo da Constituição referente à Educação, destacando a competência da União para legislar sobre as bases nacionais da educação. Na promulgação da Constituição Federal de 1988, o art. 206 estabeleceu princípios fundamentais para a educação brasileira: obrigatoriedade, gratuidade, liberdade, igualdade e gestão democrática.

Em 23 de dezembro de 1996, a Lei 9.394, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), foi sancionada. Apesar de não ter incorporado dispositivos que indicassem claramente a direção necessária para a transformação real da estrutura educacional brasileira, essa lei não impediria que tal transformação viesse a ocorrer.

A LDB estabeleceu e regulamentou as diretrizes gerais para a educação e seus respectivos sistemas de ensino. Isso está em conformidade com o art. 206, inciso VI da Constituição Federal, que determinou a Gestão Democrática, conforme o art. 3º, inciso VIII (9.394/96), alterado pela Lei 14.644/2023, e o Plano Nacional de Educação (PNE) no art. 214, regulamentado pelo art. 9º, inciso I da mesma LDB. Isso impulsionou sua implementação no cenário educacional brasileiro. Posteriormente, o movimento para a elaboração do primeiro PNE teve início em novembro de 1997, durante o II Congresso Nacional de Educação (Coned) em Belo Horizonte. Este processo tramitou no Congresso Nacional junto com outros dois projetos de lei de PNE. No entanto, o PNE encaminhado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso saiu vitorioso, sendo sancionado em 09 de janeiro de 2001, tornando-se a Lei 10.172/2001.

Após a implementação e avaliação do primeiro PNE (2001-2011), constata-se a falta de avanços significativos nos processos educacionais em termos de qualidade social, uma das metas previstas, e na implementação da Gestão Democrática. Isso se deve, em parte, ao veto do presidente na época a nove metas do PNE, incluindo o aumento dos investimentos para 7% do PIB, anteriormente aprovado pelo Congresso Nacional. Esse veto tornou inviável a realização da maioria das metas estabelecidas (Militão, 2016), especialmente as relacionadas à melhoria da qualidade. Segundo Cury (2007, p.839), sem o incremento de recursos previstos, o PNE acabou se tornando apenas um "ato declaratório".

A partir de 2009, se iniciou o processo de construção do próximo PNE que supostamente vigoraria de 2011 a 2020. Porém, sua elaboração seguiu uma forma diferente da anterior, pois contou com a participação de diversos setores da sociedade, como educadores, estudantes, especialistas e representantes de movimentos sociais[[5]](#footnote-5).

Dentro desse contexto, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 foi um espaço democrático de debates e propostas para influenciar na formulação do PNE 2014-2024. Durante o evento, diferentes setores sociais contribuíram com suas perspectivas e demandas, destacando a gestão democrática como um dos princípios de referência a educação participativa.

No entanto, apesar das contribuições significativas da CONAE, suas deliberações foram incorporadas de forma restrita no projeto final do PNE, transformado no projeto de lei n. 8.035/2010, em que muitas das reivindicações discutidas não foram incluídas. Oliveira et al. apontam que esse projeto de PNE não conseguiu traduzir efetivamente as deliberações da conferência, tampouco ofereceu um diagnóstico da realidade educacional ou uma análise crítica do PNE anterior.

Finalmente em 2014, a Lei 13.005/2014 oficializou o novo PNE, em vigor até este ano de 2024. Concebido para atender às demandas por uma educação de qualidade social e democrática, buscando superar desigualdades e garantir o pleno desenvolvimento educacional de todos, o PNE estabeleceu metas e estratégias para orientar políticas educacionais por uma década.

Dentre as metas, destaca-se a da Gestão Democrática da Educação (Meta 19). Ela é concebida como um modelo que valoriza a participação ativa de todos os envolvidos no processo educativo, incluindo alunos, pais, professores, funcionários e membros da comunidade local, na tomada de decisões e na definição de políticas educacionais. Como é evidenciado por Paixão e Guimarães-Iosif (2014, p. 2):

Entende-se que, se o objetivo é a gestão democrática, não se pode pensar que somente nas questões pedagógicas deve-se ter participação da comunidade escolar. Há de se ter participação da comunidade também nas questões administrativas, inclusive no tocante a como e porque aplicar as verbas em certas aquisições para escola.

Segundo a pesquisa conduzida por Paixão e Guimarães-Iosif (2014), observou-se que, embora a gestão democrática esteja associada à participação dos diversos atores envolvidos, não há uma definição clara do que constitui essa comunidade, nem ocorre a inclusão efetiva de seus membros nos processos decisórios, e ainda se identificou uma tendência de centralização de poder na figura do diretor da escola.

Apesar disso, o enfoque é institucionalmente democrático. Sendo assim, há um contraste com a gestão gerencialista, que tende a priorizar uma visão centralizada e burocrática, concentrando o poder decisório em instâncias administrativas distantes da realidade das escolas e comunidades. Esse paralelo evidencia os diferentes paradigmas que orientam as práticas de gestão na educação. Enquanto a gestão democrática busca promover a participação e o diálogo como instrumentos para a construção de consensos e a promoção da igualdade, a gestão gerencialista, muitas vezes, enfatiza a eficiência operacional e a prestação de contas, sem considerar de forma adequada as especificidades e diversidades presentes na educação.

De maneira divergente, temos a meritocracia e a “consulta pública” lado a lado no escopo da Meta 19 do PNE (2014-2024). Essa meta parece ilustrar o modelo gerencial de administração, onde a meritocracia é priorizada em detrimento da participação da comunidade escolar, uma interpretação também compartilhada por Peroni e Flores (2014):

Na Meta 19 do novo PNE, a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho. (Peroni e Flores, 2014, p. 186)

No contexto do PNE 2014-2024, a gestão democrática foi reconhecida como um princípio essencial para a implementação das metas e estratégias propostas, visando garantir uma educação mais democrática. Porém, como observado em avaliações posteriores, os avanços foram limitados na efetivação da gestão democrática e na melhoria da qualidade educacional, revelando desafios estruturais e resistências políticas que permeiam o sistema educacional brasileiro.

**Considerações Finais**

O percurso de luta dos educadores pelo princípio da gestão democrática na política educacional brasileira é uma realidade desde a constituição até a elaboração dos planos nacionais de educação (Leis 10.172/2001 e 13.005/2014). No entanto, essa participação nem sempre se refletiu completamente nas leis aprovadas. Na Lei 10.172/2001, o projeto do executivo prevaleceu, enquanto que lei 13.005/2014, embora tenha ocorrido a CONAE, ainda prevaleceu os princípios da política educacional (PDE) do governo. Portanto, o percurso da gestão democrática e da necessária participação para alcançar a qualidade social está relacionado à análise de Frigotto (2000), que destaca a especificidade da prática educacional e sua articulação com as relações sociais mais amplas e contradições subjacentes. Dessa forma, é importante compreender os dilemas e desafios da democracia sob o capitalismo dependente, conforme as contribuições de Florestan Fernandes.

**Referências:**

BARÃO, Gilcilene. O. D.; GONÇALVES, Leandro. S. O Plano Nacional de Educação e a implementação do princípio da gestão democrática: possibilidades e contradições. Educação e Cultura Contemporânea, v. 13, p. 234-253, 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Documento Base da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010). Brasília, MEC, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. Educação e sociedade. Campinas v.28 n.100-Especial p.831-855 out.2007.

FERNANDES, Florestan. *Brasil em compasso de espera*: pequenos escritos políticos. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

FRIGOTTO. Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva. Um (re) Exame das Relações entre Educação e Estrutura Econômico-Social Capitalista*. 5ª ed. São Paulo, Cortez Editora, 2000.

IANNI, O. *Estado e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Financiamento da Educação Básica no Novo Plano Nacional de Educação: Avanços, Impasses e Perspectivas. Contrapontos - Eletrônica, Itajaí, v. 16, n. 3, p. 361-382, set.-dez. 2016.

OLIVEIRA, R. p., et al Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro: ANPEd; Campinas: Autores Associado, v. 16, n. 47, p. 483-492, maio/ago. 2011.

PAIXÃO, G. A. M.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M. A gestão democrática e o desafio de gerir juntos os recursos da escola. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Porto, Portugal, 2014. Disponível em: <https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/GleiceAlineMirandadaPaixao_GT1_completo.pdf>. Acesso em 21 mai. 2024.

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

SAVIANI, Demerval. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2007.

1. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias. UERJ/FEBF. Linha Políticas Educacionais, Escolas e Seus Sujeitos. E-mail: oe.celestemacruz@smeduquedecaxias.rj.gov.br [↑](#footnote-ref-1)
2. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias. UERJ/FEBF. Linha Políticas Educacionais, Escolas e Seus Sujeitos. E-mail: lrnmsousa@gmail.com [↑](#footnote-ref-2)
3. Graduando e Bolsista de Iniciação Científica na Faculdade de Educação da Baixada Fluminense. UERJ/FEBF. E-mail: adrianogomesag@outlook.com [↑](#footnote-ref-3)
4. Qualidade Social – Termo utilizado no sentido de contraposição ao conceito “Qualidade Total” com referência a proposta Neoliberal regido pela ótica de mercado. In: Cadernos Anpae ano 1, nº1, 2002 – pág.125 [↑](#footnote-ref-4)
5. Não é objetivo deste trabalho analisar o significado de participação no processo de elaboração do PNE (2014-2024) este será desenvolvido em trabalhos posteriores a partir da nossa pesquisa de mestrado em andamento. [↑](#footnote-ref-5)