



POLÍTICAS, REGULAÇÕES E PRÁTICAS DE FORMAÇÃO E TRABALHO DOCENTE

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM OLHAR SOBRE OS MUNICÍPIOS DO GRANDE ABC

Paula Rafaela Ferreira Barbosa

(UFABC)

[pularafaelafb@gmail.com](mailto:paularafaelafb@gmail.com)

Gabriel Faustino

(UFABC)

fernandesfaustinog@gmail.com

Camila Campos Tinoco

(USP)

camila.tinoco@usp.br

Salomão Barros Ximenes

(USP)

salomao@usp.br

Financiamento: FAPESP

Resumo

A Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), estabeleceu que os entes federados deveriam regulamentar a gestão democrática da educação pública e elaborar seus planos decenais alinhados às diretrizes e metas nacionais. A Meta 19 do PNE 2014–2025 trata especificamente da gestão democrática, propondo oito estratégias para orientar os planos estaduais e municipais. Este trabalho analisa como a Meta 19 foi interpretada nos Planos Municipais de Educação (PMEs) dos sete municípios do Grande ABC (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), considerando tanto a reprodução do texto nacional quanto às inovações locais. Utiliza-se o Índice de Similaridade de Jaccard para medir a proximidade lexical entre os textos municipais e o



PNE. A análise se insere no âmbito do Observatório de Políticas Educacionais do Grande ABC (OPEd/UFABC), financiado pela FAPESP. Embora haja grande variabilidade entre os casos, a gestão democrática emerge como tema especialmente aberto à inovação local. Parte-se da hipótese de que processos participativos e transparentes de formulação favoreceram estratégias mais robustas de gestão democrática. Os resultados reforçam a importância de democratizar não apenas o conteúdo dos planos, mas também seus processos de construção, deliberação, implementação e acompanhamento. A meta propõe assegurar a gestão democrática com apoio da União, valorizando a participação da comunidade escolar, critérios de mérito e desempenho, sem impor modelo único. As estratégias incluem fortalecimento de conselhos, fóruns, grêmios, associações de pais, programas de formação e normas locais para provimento de cargos. Essa diretriz tem base legal no artigo 14 da LDB (Lei nº 9.394/1996), que define como princípios a participação dos profissionais no projeto pedagógico e a atuação da comunidade nos conselhos escolares. O destaque normativo alcançado pela gestão democrática foi acompanhado, na última década, por uma disseminação de trabalhos acadêmicos que analisam criticamente tanto o seu conteúdo (Lino; Morgan, 2018; Gasparelo; Ganzeli; Machado, 2018) como os processos de disseminação e implementação em níveis estaduais, distrital e municipais (Andrade; Da Costa; Souza, 2020; Carvalho; Andrade, 2022; Oliveira; Fernandes, 2022). Neto e Lino (2024), nesse contexto, tomam como ponto de partida a baixíssima implementação Estratégia 19.1, no aspecto da atribuição das direções escolares segundo critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar, fazendo uma análise qualitativa e documental sobre os estados com mais baixo índice de implementação. Com enfoque similar ao de nosso trabalho, Oliveira e Fernandes (2022) analisam a regulamentação da Meta 19 em um conjunto de 7 (sete) municípios, da região Cone-Sul de Mato Grosso do Sul. As autoras, no entanto, identificam grande congruência entre os textos e o PNE, pontuando que as principais controvérsias se deram sobre o tema da eleição e nomeação das direções escolares. No caso deste estudo, a análise dos PMEs do Grande ABC revelou estratégias diversas. A maioria apresenta até 70% de similaridade com o texto do PNE, indicando variações locais. Em Santo André, a meta foi amplamente adaptada, com 25 estratégias — mais que o triplo das nacionais — e exclusão dos critérios de mérito e desempenho. O município investiu em



práticas participativas, fortalecimento do Fórum Municipal de Educação, repasses condicionados a normas locais, formação de conselheiros, transparência e abertura das escolas nos fins de semana. São Bernardo do Campo apresentou nove estratégias. Destaca-se pela articulação entre conselhos e pela criação de um portal de transparência. Reforça estruturas já existentes, como grêmios e conselhos mirins, mantém a adesão à prova nacional de diretores e valoriza a escuta da comunidade escolar. Diadema dialoga com quase todas as estratégias nacionais, com destaque para o fortalecimento de conselhos, participação da comunidade, vinculação dos repasses à legislação municipal e criação de uma nova meta voltada ao monitoramento e avaliação. Inova com comissões multissetoriais, regulamentação do fórum municipal e diretrizes para autonomia escolar, embora não trate diretamente da seleção de diretores. Em Mauá, a gestão democrática foi ampliada com 14 estratégias, retirando os critérios de mérito e desempenho e valorizando a autonomia escolar e a participação social. Parte das estratégias segue o PNE, enquanto outras aprofundam seus princípios, como a criação de fóruns setoriais, programas de repasse direto às escolas e reforço ao regime de colaboração. Ribeirão Pires segue quase integralmente o texto nacional, mantendo os critérios de mérito e desempenho. Das oito estratégias, sete são idênticas às do PNE. A principal inovação é um portal pedagógico para apoio a professores da educação básica. O plano, porém, omite a diretriz sobre repasses voluntários condicionados à legislação local. São Caetano do Sul também reproduz o texto nacional, preservando os critérios do PNE. Avança ao prever legislação municipal específica para nomeação de diretores e ao criar uma Comissão Própria de Avaliação. Substitui a prova nacional por um programa estruturado de formação de gestores, com exigência de permanência mínima na rede pública. Rio Grande da Serra amplia a abordagem da meta com 11 estratégias. Retira os critérios de mérito e desempenho e prioriza a descentralização de recursos e o fortalecimento de conselhos. A formação de conselheiros é desdobrada em quatro ações específicas, e a participação da comunidade escolar é aprofundada com escuta ativa e avaliação compartilhada. A autonomia escolar é detalhada com foco em qualidade social e descentralização financeira. A formação de gestores é prevista sem vínculo com a prova nacional. Embora o plano não mencione grêmios ou associações de pais, reforça o papel do Conselho Municipal de Educação como instância central de participação. A pesquisa também suscita indagações importantes para estudos futuros, especialmente



sobre como essas estratégias vêm sendo efetivamente implementadas na prática cotidiana das redes municipais de ensino. Investigar os desdobramentos da gestão democrática após a aprovação dos planos constitui um caminho promissor para aprofundar a compreensão sobre o papel dos PMEs. Outro aspecto analisado diz respeito à articulação entre o conteúdo das estratégias de gestão democrática no nível local e os processos de participação ocorridos durante a formulação, identificados em entrevistas e análises documentais realizadas no âmbito da pesquisa. Nesse sentido, ao retomar os processos anteriores, os resultados apontam caminhos de aprimoramento para o próximo decênio, contribuindo com subsídios relevantes para o novo ciclo de formulação do PNE e dos planos municipais.

Palavras-chave: Grande ABC, Plano Nacional de Educação, Gestão Democrática.

Referências

ANDRADE, Antonia Costa; DA COSTA, Débora Pereira Vale; SOUZA, Orleans Silva. Gestão Escolar Democrática: O (Des) Cumprimento da Meta 19 do PNE. Revista GESTO-Debate, v. 4, n. 01-09, 2020.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1996.

_____. Lei n. 13.005/2014. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE).

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

CARVALHO, Janaina Brito; ANDRADE, Antônia Costa. Meta 19 do PNE: o cenário brasileiro da gestão democrática escolar nos planos estaduais e distrital de educação. Editora Dialética, 2022.

DIADEMA. Lei nº 3.584, de 23 de junho de 2016. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação (PME). Disponível em: <https://portal.diadema.sp.gov.br/plano-municipal-de-educacao/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

GASPARELO, Rayane Regina Scheidt; GANZELI, Pedro; MACHADO, Cristiane. Gestão democrática da escola: análise da meta 19 do plano nacional de educação (2014–2024). Revista Internacional de Formação de Professores, p. 67-86, 2018.

LINO, Lucília Augusta; MORGAN, Karine Vichiect. Do documento final da Conae ao Plano Nacional de Educação: uma análise da meta 19. Revista on line de Política e Gestão Educacional, p. 67-83, 2018.



MAUÁ. Lei nº 5.097, de 16 de outubro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Mauá e dá outras providências. Disponível em: <https://www.maua.sp.gov.br/PortalTransparencia/Arquivos/pme/relatorios/RELATORIO%20DE%20MONITORAMENTO%20-%20PME%20-%202018-2019.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2025.

NETO, Eduardo Gomes; LINO, Lucília Augusta. Gestão democrática e seleção de diretores/as: disputas da Meta 19 do Plano Nacional de Educação. Retratos da Escola, v. 18, n. 41, 2024.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. A meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a questão municipal em foco. Jornal de Políticas Educacionais, v. 16, 2022.

RIBEIRÃO PIRES. Lei nº 5.865, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Ribeirão Pires e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-ribeirao-pires-sp/>. Acesso em 12 de fevereiro de 2025.

RIO GRANDE DA SERRA. Lei nº 1.173, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Rio Grande da Serra e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-rio-grande-da-serra-sp/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 9.723, de 20 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Santo André – PME para o decênio de 2015-2025 e dá outras providências. Disponível em: <https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/secretarias-paginas/175/plano-municipal-de-educacao/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Lei nº 6.447, de 28 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de São Bernardo do Campo e dá outras providências. Disponível em: <https://educacao.saobernardo.sp.gov.br/plano-municipal-de-educacao.html>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SÃO CAETANO DO SUL. Lei nº 5.392, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de São Caetano do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-sao-caetano-do-sul-sp/>. Acesso em: 17 jan. 2025.