

## **A escala da democracia na seleção de diretores no município de Duque de Caxias (RJ)**

The democracy scale in the selection of directors in the municipality of Duque de Caxias (RJ)

La escala de la democracia en la selección de directores en el municipio de Duque de Caxias (RJ)

**Bethânia Bittencourt**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil  
bethania1707@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0002-7879-8900>

**Daniela Patti do Amaral**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil  
danielapatti.ufrj@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0002-9234-1843>

**Janaina Moreira de Oliveira Goulart**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil  
janaigtmetro5@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0002-9218-9933>

*Recebido em 08 de junho de 2021*

*Aprovado em 18 de março de 2022*

*Publicado em 10 de julho de 2023*

### **RESUMO**

O presente artigo visa analisar o percurso realizado pelo município de Duque de Caxias (RJ) para colocar em cena a seleção de diretores das escolas municipais após aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e do Plano Municipal de Educação (DUQUE DE CAXIAS, 2015). O artigo apresenta as diferentes formas como os diretores foram conduzidos à direção das escolas nos anos de 2015, após

aprovação de decreto do prefeito e, em 2017, em decorrência da aprovação de uma lei. Esses movimentos demonstraram a forma de selecionar os diretores entre a eleição e a consulta pública, indicando a possibilidade de a democracia ser compreendida na perspectiva de uma escala com maior ou menor intensidade, estendendo essa análise sobre a participação dos sujeitos no processo político.

**Palavras-chave:** Seleção de diretores; Gestão democrática; Plano Nacional de Educação.

### ABSTRACT

This article aims to analyse the route taken by the municipality of Duque de Caxias (RJ) to put in place the selection of directors of municipal schools after approval of the National Education Plan (BRASIL, 2014) and the Municipal Education Plan (DUQUE DE CAXIAS, 2015). The article presents the different ways in which headmasters were led to the direction of schools in the years 2015, after approval of a decree by the mayor and, in 2017, as a result of the approval of the law. These movements demonstrated the way headmasters were selected between the election and public consultation, indicating the possibility of democracy being understood from the perspective of a scale with greater or lesser intensity, extending this analysis on the participation of subjects in the political process.

**Keywords:** Selection of directors; Democratic Management; National plan of Education.

### RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el camino recorrido por el municipio de Duque de Caxias (RJ) para poner en práctica la selección de directores de escuelas municipales después de la aprobación del Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014) y el Plan Municipal de Educación (DUQUE DE CAXIAS, 2015). El artículo presenta las diferentes formas en que los directores fueron conducidos a la dirección de las escuelas en 2015, después de la aprobación de un decreto del alcalde y, en 2017, como resultado de la aprobación de un lei. Esses movimentos demonstraram a forma de selecionar os diretores entre a eleição e a consulta pública, indicando a possibilidade de a democracia ser compreendida na perspectiva de uma escala com maior ou menor intensidade, estendendo essa análise sobre a participação dos sujeitos no processo político.

**Palabras-clave:** Selección de Directores; Gestión Democrática; Plan Nacional de Educación.

## Introdução

O presente artigo é resultado de pesquisas sobre a regulamentação da gestão democrática e do processo de seleção de diretores escolares nos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro. Analisamos diferentes legislações municipais – Lei Orgânica; Plano Municipal de Educação e Legislações que regulamentam a gestão democrática e ou o processo de seleção de diretores no período de julho de 2015 a abril de 2021 de modo a construir uma cartografia do cenário sobre os movimentos municipais. Acerca da regulamentação da gestão democrática e ou do processo de seleção de diretores, localizamos legislações em 43 municípios (AMARAL, 2021). O fato de não localizarmos legislações nos demais indica duas prováveis hipóteses: o município ainda não regulamentou a matéria ou as normas não estão disponíveis para consulta pública nos endereços eletrônicos pesquisados – prefeituras e câmara de vereadores.

Para esta escrita visamos analisar o percurso realizado pelo município de Duque de Caxias, localizado na região metropolitana do estado, quando a unidade subnacional colocou em cena o processo de seleção de diretores das escolas municipais após aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e do Plano Municipal de Educação (DUQUE DE CAXIAS, 2015). A opção metodológica por este município está ancorada no fato dele ter realizado dois processos distintos em um curto período: a matéria sancionada por decreto municipal em 2015 e, em 2017, em um novo movimento, foi aprovada uma lei que regulamenta a gestão democrática das escolas.

A aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE, (BRASIL, 2014) inaugurou, no plano da orientação, a forma como os municípios e estados brasileiros devem selecionar os diretores das escolas públicas a partir dos critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar. Cabe dizer que o PNE, dentre diretrizes, metas e estratégias para direcionar a política educacional brasileira, no período de 2014 a 2024, dedicou a meta de número 19 ao tema da gestão democrática, princípio posto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e ratificado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996).

Embora normatizada em uma esteira de documentos nacionais (BRASIL, 1988, 1996, 2014) a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras é de complexo monitoramento e acompanhamento. Um fator que evidencia a dificuldade de acompanhamento da gestão democrática é que esta não pode ser entendida como prática estanque que ocorre em momentos pontuais e procedimentais. Outrossim, não cabe dizer que há gestão democrática em uma rede ensino ou em uma escola pública pelo fato de ter havido eleições para diretor escolar (PARO, 2011; SANTOS e PRADO, 2018) sem analisar quais os elementos compõem esse processo.

A compreensão da gestão democrática como processo se aplica, também, para a existência de conselhos escolares ou similares e projetos políticos pedagógicos (PPP), conforme estabelecido na LDB (BRASIL, 1996). No primeiro caso há de se observar como esses colegiados operam, quem representa os diferentes grupos existentes na escola - docentes, funcionários não docentes, alunos, pais e/ou responsáveis dos alunos - isto é, quem participa, como participa e de que forma os representantes eleitos por essa comunidade escolar participam no jogo democrático. Sobre o PPP, podemos ressaltar a necessidade de analisar quem participa da construção deste documento, como são decididos os aspectos que nele se inscrevem, e, em que medida é revisitado e colocado em cena pelos coletivos que formam a escola.

Em vistas de explicitar as apropriações realizadas por diferentes contextos acerca do processo de seleção de diretores, um dos objetivos deste trabalho é analisar alguns aspectos das interpretações da normativa nacional expressas no PNE quanto à meta 19, pela gestão da educação municipal de Duque de Caxias, considerando para esta análise a ideia de uma escala de democracia (AMARAL, 2018). Outro objetivo é contribuir para o avanço no debate acerca de eleição e consulta pública à comunidade escolar para seleção de diretores de escolas públicas.

As duas formas de seleção diferentes entre si foram adotadas pelo município de Duque de Caxias para selecionar o diretor das escolas municipais, a partir de 2015, momento em que o município inicia o movimento de regulamentação da gestão democrática, tendo o PNE como indutor. Nos interessa compreender esse movimento

feito pelo município, transitando entre decreto e lei para a função de diretor escolar, a fim de que, através de nossas análises, consigamos identificar em qual medida os dispositivos legais utilizados nos ajudam a pensar em cenas em que a democracia alcança um nível mais ou menos intenso.

Para tanto, optamos pela análise dos documentos e dispositivos legais produzidos, quais sejam: a meta 19 do PNE (BRASIL, 2014), o Plano Municipal de Educação do município de Duque de Caxias (DUQUE DE CAXIAS, 2015), o decreto nº 6542/15, de 11 de maio de 2015 (DUQUE DE CAXIAS, RJ, 2015) e a lei de gestão democrática, lei nº 2864/17, de 1º de novembro de 2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2017), que inclui a seleção de diretores daquele município e, por fim, a Lei nº 3.254 de 30 de junho de 2022 (DUQUE DE CAXIAS, 2022) que altera a redação da Lei nº 2.864 permitindo, nesse novo cenário, sucessivos mandatos ao diretor e vice-diretor e não mais dois pleitos consecutivos como anteriormente aprovado. A abordagem do ciclo de políticas desenvolvida por Bowe, Ball e Gold (1992) constitui a escolha teórico-metodológica, com foco no contexto de produção dos textos legais para analisar esses documentos.

O trabalho está organizado em quatro seções seguintes a esta introdução. A primeira apresenta o debate teórico que nos auxilia na compreensão de como os textos políticos são interpretados e escritos. O ciclo de políticas nos orienta como referencial e traz suporte para o conceito de escala de democracia. Na segunda seção localizamos a eleição e a consulta pública como formas de seleção de diretores nesta escala de democracia proposta, que é mais intensa proporcionalmente à participação da comunidade na decisão da escolha para a função diretiva. Na terceira seção analisamos o movimento inicial de selecionar os diretores das escolas municipais adotado por Duque de Caxias tendo como marco o PNE, bem como a forma que este texto foi produzido. Na quarta seção, apresentamos e discutimos a atual configuração definida pelo município para condução à função diretiva nas escolas da rede municipal. Por fim, apontamos considerações sobre os movimentos realizados pelo município discutidos ao longo do artigo.

## **Pressupostos teóricos: produção de textos políticos e a escala de democracia**

Considerando o federalismo existente no Brasil, cada unidade subnacional possui relativa autonomia para interpretar e traduzir as normas a fim de escrever seus respectivos textos de acordo com as suas especificidades locais, podendo haver diferentes entendimentos de um mesmo texto político. Em um país com as dimensões e volume de municípios como é o caso do Brasil, diferentes interpretações podem ser geradas e essas diferenças são ligadas aos contextos, as peculiaridades, históricos, tradições e outros aspectos produzidos nessas diferentes instâncias subnacionais.

No caso do estudo aqui apresentado, a tradução da meta 19 do PNE e suas estratégias podem variar de um contexto para o outro, ou seja, interpretações mais afinadas ou mais deslocadas do que está oficialmente posto, podendo gerar diferentes possibilidades de interpretação. A interpretação local pode se aproximar ou se distanciar daquilo que a normativa nacional orientou. Lima (2011) define como infidelidade normativa as interpretações que se deslocam dos textos normativos oficiais, isso porque podem existir articulações mais ou menos fortes entre os planos da orientação – normativas e legislações - para a ação organizacional – prática cotidiana.

Na perspectiva de Ball (1994), existem textos políticos que são legíveis e outros textos que são escrevíveis. Os primeiros permitem pouco espaço de adequação por parte dos leitores e formuladores de políticas, isto é, pouca margem para que novas políticas se configurem e variem a partir de uma política. Neste caso, as políticas locais vão seguir mais à risca aquilo que foi determinado. A Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394 (BRASIL, 1996), a partir da alteração dada pela Lei 12.796 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), ao determinar que é dever do Estado a educação escolar a partir dos quatro anos de idade nos fornece elementos para compreender que nenhuma unidade subnacional vai formular políticas para estabelecer a obrigatoriedade a partir de outro corte etário que não seja este. Ademais, quaisquer legislações locais que visem idade inferior ou superior aos quatro anos de idade para a obrigatoriedade da educação escolar gera uma infidelidade normativa.

Os textos escrevíveis, por sua vez, fornecem maior flexibilidade de apropriações e permitem maior criatividade para que novas políticas sejam formuladas a partir dos contextos a que são destinados. A mesma LDB vigente no país permite o texto escrevível ao colocar que o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino, o que abre espaço para que cada sistema, assim, defina como adotará a ampliação da jornada escolar.

A meta 19 do PNE, nesse entendimento, pode ser considerada como um texto escrevível dado que a seleção de diretores, orientada a partir dos critérios técnicos de mérito e desempenho e participação da comunidade na consulta pública, será definida pelos estados e municípios de acordo com seus contextos locais. Aspectos sobre o mérito do candidato, necessário na seleção de diretores escolares para a sua rede, poderão ser interpretados e traduzidos de forma diversa nas diferentes legislações. O que se aplica ao desempenho do candidato e à forma de consulta pública.

Amaral (2019; 2021), em pesquisa acerca das formas como os municípios do estado do Rio de Janeiro definiram estes critérios, sinaliza alguns consensos que foram observados entre aqueles que regulamentaram a seleção de diretores explicitados no quadro 1.

**Quadro 1** – Critérios de mérito, desempenho e participação observáveis nos municípios do estado Rio de Janeiro

Mérito	Desempenho	Participação (quem vota)
Ter licenciatura; Ter licenciatura plena; Ser professor da rede; servidor do magistério. Ter licenciatura plena e pós-graduação em gestão escolar/educacional; Ser professor da rede e ter nível superior; Ser pedagogo;	Apresentar plano de gestão; Apresentar currículo; Avaliação do perfil profissional; Prova escrita; Realizar redação; Realizar curso de gestão oferecido pela rede.	Servidores somente; Servidores (incluídos os contratados) Profissionais da educação; Alunos <sup>1</sup> ; Pais e responsáveis;



<p>Ter conhecimento de gestão escolar;</p> <p>Ter tempo de experiência na própria rede;</p> <p>Ter experiência na própria unidade escolar;</p> <p>Ter tempo de regência de turma;</p> <p>Ser “ficha limpa” (não ter condição de devedor/pendências jurídico-administrativas).</p>		
---	--	--

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em AMARAL (2019; 2021).

O quadro 1 indica que os diferentes contextos podem fazer dessemelhantes interpretações dos documentos oficiais. A escrita dessas peças legais é influenciada e disputada por fatores díspares, dentre os quais, podemos destacar: a interpretação de cada um dos estados e municípios sobre os documentos normativos, os recursos disponíveis, o pensamento dos formuladores, os grupos que disputaram a materialização dos seus interesses e anseios em texto legal. Essa tensão faz parte do processo de formulação de política e, além, se configura como espaço de tensões, quase sempre em torno das agendas que determinados grupos desejam consolidar, ainda que provisoriamente.

O ciclo de políticas (BOWE, BALL; & GOLD 1992; BALL, 1994) nos possibilita uma análise de como as políticas educacionais são elaboradas, escritas e interpretadas, afastando-nos de observar as políticas como implementadas de forma verticalizada, a partir de um modelo que parte do legislador ou do Estado para os sistemas e para as escolas. As escolas não possuem, nesta perspectiva, um papel de meras executoras das políticas assim como os sujeitos que nela atuam; estes, por sua vez, podem aderir, modificar, acrescentar e até mesmo ignorar por completo as políticas. Destarte, o papel das escolas e dos seus atores integram o ciclo das



políticas, nos levando a afirmar que os sujeitos na escola são atores e, também, produtores de políticas.

A partir desse pressuposto, a política é fruto de influências das mais diversas. É produto de um processo geralmente iniciado pela disputa de grupos, pessoas, partidos, entre outros que, imbuídos de interesses, almejam que as suas pautas e demandas sejam inscritas nos textos políticos oficiais. Goulart e Amaral (2019, p. 4) compreendem que o ciclo de políticas é um importante aporte teórico-metodológico na medida que “[...] esta forma cíclica admite aninhamentos uma vez que o desenho dos contextos de influência, produção de texto e de prática cunhados pelos autores desconstrói a ideia de que os acontecimentos se dão sob o viés de uma ordem linear [...]”.

Neste trabalho o contexto da produção de texto é realçado nos auxiliando na compreensão da trajetória dos documentos políticos na cena do município de Duque de Caxias após aprovação do PNE (BRASIL, 2014). Isso não significa isolar os demais contextos elaborados, uma vez que operamos em uma perspectiva teórica e metodológica cíclica, ou seja, sem extremidades ou hierarquias, mas sim, aninhados, sobrepostos (MAINARDES; GANDIN, 2013).

Para além de pensarmos sobre a escrita dos textos políticos, no contexto de sua produção, articulamos em nosso trabalho o conceito de escala de democracia (AMARAL, 2018) para refletirmos sobre uma graduação dos documentos normativos, classificando-os entre mais e menos democráticos. Isto significa compreender em que contextos e com quem eles são negociados, acordados, desenvolvidos e aprovados. Para Amaral (2018) existe uma espécie de escala que regula a democracia conforme a gestão democrática é disciplinada por cada ente federado. A posição de uma escala vai depender de como ele foi formulado:

Caso a regulamentação do processo de seleção de diretores ocorra por Decreto do prefeito, Resolução ou Portaria do secretário de educação ou através de Lei, a participação da comunidade escolar e local e dos destinatários da política será diferente. As portarias, decretos e resoluções emanam do Poder Executivo e podem ser revogadas a qualquer momento, dando fragilidade ao processo democrático. Uma lei, aprovada na Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa, demanda debates, audiências públicas

e possibilita maior participação popular, portanto, podemos inferir se tratar de mecanismo mais democrático e participativo. Não que tenhamos garantias de que os poderes legislativos municipais e estaduais estejam blindados de interferências do Executivo ou mesmo privatistas (AMARAL, 2018, p. 46).

Sob esse entendimento, o conceito de escala da democracia poderia ser compreendido da seguinte forma: no plano da orientação para a ação, as normatizações e regulamentações com maior possibilidade de participação dos sujeitos e menor possibilidade de decisão unilateral estariam mais próximos de uma alta intensidade na escala. Por outro lado, se imaginarmos esta mesma escala em que os documentos políticos formulados desconsideram o amplo debate, depreendemos que estes ocupariam lugar de baixa intensidade na escala da democracia.

Nos parece pertinente pôr em relevo alguns fatores que, em tese, seriam os moderadores para essa escala, considerando a participação coletiva e a possibilidade de revogação do dispositivo legal. Nas palavras de Mendonça (2001), a escala pode ser entendida como posição hierárquica do texto legal:

A posição hierárquica do instrumento legal utilizado na institucionalização de diretrizes políticas na área educacional parece ser um fator indicador da menor ou maior perenidade dessas diretrizes. Parece lógico que quanto mais alta a hierarquia desse instrumento, menos chance de revogação ele teria. Assim, instrumentos jurídicos de caráter unilateral como decretos, portarias, resoluções, editais teriam mais chances de serem anulados, enquanto a lei, pela natureza de que se reveste, implicando negociações políticas com o parlamento, sofreria menor possibilidade de derrogação. (MENDONÇA, 2001, p. 98)

Na perspectiva de pensar a gestão democrática dos municípios combinada à escala de democracia, compreendemos que a forma de seleção dos diretores nas escolas públicas se constitui como um indicador, embora este não seja o único e suficiente elemento que consiga dar conta de afirmarmos que a gestão democrática está legitimada. Sendo assim, aliados a seleção de diretores, os conselhos escolares, e ao PPP, Bittencourt (2019) expande a ideia de gestão democrática ao colocar que

a escola dispõe de diversos espaços ao que chama de perspectivas ampliadas de gestão democrática:

As associações de pais e alunos constituem-se em um dos espaços de gestão democrática na escola. Embora possam existir diferentes configurações, as associações podem reunir pais, responsáveis, famílias, docentes, funcionários, integrantes do bairro onde a escola se localiza, bem como ex-alunos e ex-funcionários. [...] Os grêmios estudantis constituem-se como espaços de participação entre os alunos, onde estes debatem assuntos, temas e problemas da escola. Os conselhos de classe, com objetivo de avaliar o desempenho dos alunos e das turmas, com finalidade de direcionar o trabalho pedagógico com vistas à sua melhoria, é um espaço de participação através da representação de pais/ responsáveis, alunos, professores, orientação pedagógica e educacional, direção escolar, entre outros atores escolares. Os fóruns permanentes de educação, previstos no PNE (BRASIL, 2014) no sentido de serem incentivados e com o objetivo de constituírem um espaço de coordenação de conferências municipais, estaduais e distrital de educação, além do acompanhamento da execução do PNE e dos planos de educação (BITTENCOURT, 2019, p. 58-59).

A variação entre documentos e as posições que podem estar na escala da democracia, como é o caso das diferentes formas de legislar (lei, decreto, portaria, resolução) pode ser observada na própria escrita do PNE vigente. O art. 9º estabelece que os entes federados deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública, no prazo de dois anos após a publicação do plano, adequando a legislação se for o caso. A estratégia 19.1, no entanto, traz a seguinte redação:

priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado **legislação específica** que 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 (BRASIL, 2014) (grifo nosso).

Sob esse aspecto é relevante pontuar que o próprio texto do PNE oscilou entre os termos lei e legislação. Do ponto de vista de uma escala, estes localizam-se em posições diferentes, conforme abordado. A opção pelo termo legislação, que abarca diferentes textos emanados do poder executivo por parte do formulador, talvez sugira a tentativa de flexibilização. Isso significa que o poder executivo não dependeria do

poder legislativo para elaborar e aprovar textos acerca da seleção de diretores e, assim, não permitir que os repasses previstos dependessem do legislativo.

Analisar a seleção de diretores sob a ótica de uma escala colabora para a compreensão de como a política se apresenta para um nível macro (nacional) e de que maneira ela se desdobra para o micro (estados e municípios), reforçando o entendimento proposto por Ball, Bowe e Gold (1992) de que as políticas não são implementadas e sim interpretadas e encenadas de acordo com os interesses nas diferentes arenas. Essa possibilidade nos permite olhar para a cena política entendendo também os seus momentos e movimentos, as suas tensões e os atores que por ela transitam, imprimindo, naquele espaço e para aquele tempo, as suas formas de fazer a política. A utilização da perspectiva de escala de democracia na análise da participação das pessoas, quer seja nas decisões quanto aos textos políticos, quer seja nas decisões na escola, também nos sugere a possibilidade de flexibilidade do foco ao observarmos o fenômeno da política em si.

### **A seleção de diretores na perspectiva da escala de democracia**

Tomamos o conceito de escala de democracia apresentado por Amaral (2018) para localizarmos as formas de seleção de diretores e os documentos do plano da orientação. Compreendemos que quanto maior a possibilidade de participação dos membros da comunidade, seja interna da escola ou geral, mais próxima será a sua posição nessa escala de uma alta intensidade. Cabe pontuar que coexistem, nas diversas redes públicas de ensino, diferentes formas de selecionar os diretores escolares. Bittencourt e Amaral (2021) concordam que a seleção de diretores escolares pode ser associada a um objeto multifacetado, em que cada uma das faces apresenta diferentes formas de processo de escolha. Conforme as autoras, como fenômeno multifacetado, o processo de seleção de diretores contribui para contar um pouco da história de cada município brasileiro.

O Censo Escolar da Educação Básica 2019 captou as formas de acesso ao cargo de diretor de escolas públicas brasileiras, admitindo seis distintas possibilidades: (i) processo seletivo qualificado e eleição; (ii) processo seletivo qualificado; (iii) eleição; (iv) indicação; (v) concurso; e (vi) outros (INEP, 2020). Algumas consideram os coletivos escolares em maior ou menor medida como participantes na tomada de decisão de quem assume esta função na escola.

Nenhum critério é neutro e tais formas assumem um lugar específico na escala de democracia, mais acima ou mais abaixo, e, para localizá-las, a participação dos sujeitos na decisão é considerada por nós um critério fundamental. Como destacam Amaral e Castro (2020), é importante ainda definir, na análise de políticas que dialogam com a escola, quem é a comunidade escolar e quem, dessa comunidade, tem direito à participação nas tomadas de decisões relativas ao governo da escola.

A eleição de diretor escolar aparece em alguns contextos antes ainda da entrada da gestão democrática como princípio na Constituição Federal de 1988 (MENDONÇA, 2001). Nas redes municipais, a indicação política à função ainda é observada em 66% dos municípios conforme aponta o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2020). Neste modelo, o diretor escolar é indicado pelo poder executivo ou legislativo, sem a participação daqueles que estão na escola e em seu entorno na escolha. Sobre a indicação política do diretor escolar, Paro (2011) considera que:

A nomeação por critério político, em que o secretário de educação ou chefe do poder executivo escolhe o ocupante [...] é comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustenta, já que o candidato é escolhido não pela sua maior experiência ou conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou o grupo no governo do estado ou do município. A argumentação dos adeptos dessa alternativa se refere à legitimidade do ato, tendo em conta que o povo elegeu o governante e este tem a prerrogativa, garantida em lei, de escolher seus auxiliares, para pôr em execução a política de governo sufragada nas urnas. (PARO, 2011, p.45).

O concurso público, mecanismo pouco utilizado no Brasil conforme dados do INEP e presente em apenas 7% das redes municipais conduz o diretor escolar ao

cargo e não a função, o que significa que os candidatos aprovados permanecerão na direção da escola por um longo período, mais precisamente até a aposentadoria, caso não desistam da investidura. Neste caso, a relação com a comunidade e o sentimento de pertencimento local não são levados em consideração. Segundo Paro (2011), não se pode negar a importância do concurso público para a atribuição de cargos de modo a afastar as práticas de nomeações políticas que tendem a favorecer interesses pessoais e privados em oposição ao interesse público, mas é preciso perceber as suas limitações quando estamos no debate de uma gestão democrática.

No modelo de consulta pública cabem diferentes possibilidades, tais como a lista tríplice e a não exigência de nomeação do primeiro nome mais votado. Este modelo também pode sofrer interferências de toda ordem, fragilizando o processo democrático, uma vez o chefe do executivo pode, de acordo com os seus interesses, nem sempre alinhadas com os interesses da comunidade local, indicar qualquer nome. Formas mistas admitem em seu processo mais de um dos modelos apresentados. Aqui, vamos nos ater ao debate mais ampliado de eleição e de consulta pública por serem mecanismos diferentes entre si e utilizados no município de Duque de Caxias no recorte temporal de 2015 a 2017, além do último ser o modo expresso no PNE.

A consulta pública pode ser definida como um mecanismo que não necessariamente conduzirá à função diretiva a chapa ou o candidato mais votado pelos consultados, principalmente nos casos em que se adota a lista tríplice para a escolha do poder executivo. Pode ocorrer a nomeação de qualquer nome da lista caso o executivo não respeite a decisão da comunidade, mas, ainda desta forma será fiel ao termo consulta. Observamos outra possibilidade de consulta a partir de uma lista de nomes sugerida pelo Poder Executivo em um modelo tutelado e controlado, em geral, pela Secretaria de Educação e com baixa autonomia da comunidade.

Considerando a participação daqueles que serão consultados, no caso de consulta por aclamação, é possível alguma influência direta na escolha, já que não há sigilo do voto. Pelo próprio nome que se denomina, a consulta mais parece conceder à comunidade escolar a mera escuta de uma opinião, o que nem sempre poderá se

concretizar na decisão final. Neste caso, é necessário observar de que forma cada município e estado disciplinou a consulta pública, a fim de localizar de fato as possibilidades de decisão dos membros da comunidade escolar e isto nos aproxima da perspectiva de uma posição de baixa intensidade na escala de democracia. Consideramos que a consulta pública pode transitar na escala, podendo assumir um viés mais ou menos democrático, sendo, para isso, necessário analisar a forma como esse processo foi conduzido e as tensões daí derivadas e, principalmente, como os sujeitos participam.

A eleição com participação dos coletivos que compõem a comunidade escolar - alunos, docentes, funcionários não docentes, pais e responsáveis de alunos - na decisão de quem ou qual chapa assumirá a função é um mecanismo que conduz a nomeação do candidato mais votado. Em outras palavras, os eleitores exercem o seu direito de voto para definir aquele ou aquela que mais se aproxima de suas expectativas com relação ao que pretendem para aquele espaço escolar, o que coloca essa forma num lugar mais alto na escala de democracia.

A eleição de diretores das escolas públicas é defendida por vários autores (LIMA, 2014; MENDONÇA, 2001; PARO, 2011, AMARAL, 2018) por compreenderem ser a via mais democrática como forma de selecionar o diretor da escola pública. Quando comparada às outras formas apontadas pela literatura, apresenta-se como uma opção que tem a possibilidade de maior afastamento dos interesses da indicação política. Em termos democráticos, é potencialmente mais adequada do que o concurso - que conduz o diretor ao cargo e não a função, o que impede a rotatividade que poderia abrir possibilidade de oxigenar a gestão, franqueando este espaço a outros atores da escola.

A eleição se constitui como um espaço de participação tanto daqueles que atuam na escola, os que são por ela atendidos, quanto por aqueles que podem candidatar-se à função – desde que atendam aos critérios para ser candidato, o que é definido por cada sistema de ensino. A eleição, em geral, movimenta toda a comunidade escolar antes mesmo da sua execução através das comissões de acompanhamento, das campanhas das chapas e da apuração desse processo (BITTENCOURT, 2019, p. 40)



Contudo, a eleição não é uma forma livre de problemas e desafios. Amaral (2016) argumenta que é preciso analisar nesse processo quem vota; se o voto é paritário ou universal; como serão construídos os processos de formação de chapa; a comissão eleitoral; a campanha; a votação; a contagem dos votos. Segundo Lima (2014), frente às demais formas de escolha, a eleição é a opção que mais atende aos preceitos de democracia, mas que, isoladamente, não pode garantir a participação dos sujeitos, pois alguns fatores podem ampliar ou reduzir as possibilidades do exercício democrático. Conforme Tilly (2013), não é possível o êxito de nenhuma democracia se o Estado não possuir a capacidade de controlar o processo de decisão democrática (p. 29).

O excesso de personalismo na figura do candidato, a falta de preparo de alguns deles, o populismo e as atitudes clientelistas, o aprofundamento de conflitos entre os coletivos da comunidade escolar e o comportamento de apropriação da função pelo candidato eleito são alguns dos problemas que podem ser identificados no caso da eleição (MENDONÇA, 2001). São vicissitudes incontroláveis, próprias do movimento pela disputa do poder, o que também não descredibiliza o processo democrático, dado que é muito subjetiva e particular a maneira como os sujeitos se apropriam deste processo. Ainda na perspectiva de Tilly (2013), essas vicissitudes são compreendidas como movimentos que promovem a desdemocratização, uma vez que interferem, de alguma forma, na integração das redes de confiança (p. 37).

Assim, como é possível observar que os termos lei e legislação (decreto, resolução, portaria, edital) variam de posição na escala de democracia, o mesmo pode se replicar na produção de textos que disciplinam a seleção de diretores. A eleição de diretores é considerada, em nossa concepção, como o aspecto mais elevado na escala de democracia, contudo, pode ser vulnerável se disciplinada por legislação com baixa intensidade de participação da comunidade, isto é, decreto, portaria, resolução. Isso porque a qualquer momento pode ser modificada ou revogada pelo poder executivo, sem consulta à população, agindo de forma unilateral.

Ainda que o poder executivo tenha sido eleito democraticamente e espera-se coerência entre as suas ações durante o mandato com aquilo que consta no programa

de governo e na campanha política, aliado ao perfil de seu partido, é importante que a população participe cotidianamente das decisões, para além das eleições municipais, estaduais e nacional. É um movimento que dificulta possibilidades de contestações e modificações (CASTRO; AMARAL, 2019). Desta forma, se configura em um nível mais baixo na escala da democracia, uma vez que a intervenção dos sujeitos estaria em alguma medida bloqueada por ações que são alheias aos seus interesses.

### **O Decreto nº 6542/15: caminhos iniciais sobre a gestão democrática em Duque de Caxias.**

O decreto nº 6542/15, de 11 de maio de 2015 (DUQUE DE CAXIAS, RJ, 2015) que dispõe sobre Eleições para Diretores e Vice-Diretores das Unidades Escolares, regulamentou, na sequência da sanção do PNE (BRASIL, 2014), a eleição de diretores escolares em Duque de Caxias, enquanto o PME do município, lei nº 2713/2015, de 30 de junho de 2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015), não havia sido aprovado. É possível inferir a hipótese de que o poder legislativo e o poder executivo não dialogaram quanto a este ponto, que pode ter sido alvo de disputas. Enquanto o poder legislativo debatia o PME, o poder executivo antecipou-se à finalização do Plano Municipal, este que definiria, pela sua natureza, a agenda para diversas pautas da educação do município pelos dez anos seguintes, inclusive o princípio da gestão democrática.

Naquele momento, pela forma de aprovação da eleição de diretores das escolas municipais de Duque de Caxias – por meio de decreto – poderia ser revogado a qualquer momento pelo executivo, fato que aconteceu posteriormente com a mudança no governo municipal ocorrida após as eleições de 2016. Embora não fossem mencionados os critérios técnicos de mérito, desempenho e participação da comunidade no texto do Plano Municipal, o decreto encarregou-se de pontuar os critérios exigidos dos candidatos: ser servidor público municipal da educação (professor ou funcionário, não necessariamente na unidade escolar a que se

candidatou), estar em exercício pleno de suas funções por no mínimo três anos e ter disponibilidade de atuar por quarenta horas semanais, além de ter elaborado o plano de gestão para um período de execução durante o mandato de dois anos (DUQUE DE CAXIAS, 2015). O cronograma do processo eleitoral, desde a divulgação até a posse dos diretores eleitos foi definido por portaria, balizando a urgência dessa agenda no âmbito do município. Conforme o decreto, estavam aptos a votar na eleição para diretores:

- I – Os alunos regularmente matriculados na Unidade Escolar e que estejam cursando no mínimo o 6º ano e todos os alunos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos;
- II – O responsável legal do aluno matriculado até o 6º ano;
- III – Os servidores públicos municipais da educação (professores e funcionários) (DUQUE DE CAXIAS, 2015).

O movimento da regulamentação da gestão democrática em Duque de Caxias posto pelo executivo através do Decreto nº 6542/15 (DUQUE DE CAXIAS, RJ, 2015) aponta para uma baixa intensidade na escala da democracia. Embora tenha se materializado a eleição de diretores das escolas municipais como forma de maior intensidade nesta escala, esta foi normatizada por um documento do plano da orientação de baixa intensidade democrática. Nesse sentido, podemos observar um paradoxo ao analisarmos a forma de seleção de diretores e o modo como o texto produzido foi disciplinado. Além disso, tendo como ponto de vista o PNE, o decreto, ao disciplinar a seleção de diretores pela via da eleição, afasta-se da normativa nacional, uma vez que o PNE orienta a consulta pública como um dos critérios para a escolha de diretores, acarretando uma infidelidade normativa (LIMA, 2011).<sup>2</sup>

As infidelidades normativas em nosso entendimento decorrem de dois aspectos: da autonomia que os municípios possuem para legislarem sobre a matéria e das apropriações elásticas que realizam em relação às normas superiores. Castro e Amaral (2019, p.3), contribuem para este entendimento quando afirmam que “[...] esta relação entre os entes no alinhamento desses ordenamentos pode assumir ações harmônicas, mas simultaneamente dissonantes [...]”. Por outro lado, a eleição é a

forma de escolha de diretores das escolas públicas citado na Lei Orgânica de Duque de Caxias (CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 1990), o que aponta para uma fidelidade dos documentos formulados no âmbito do município no que se refere ao modelo de seleção dos diretores escolares da rede municipal.

### **Configurações da gestão democrática em Duque de Caxias**

Ao aproximar-se do final do mandato dos diretores eleitos no município de Duque de Caxias em 2015 e, após mudança na gestão municipal a partir das eleições ocorridas em 2016, foi aprovada em 1º de novembro de 2017, a lei nº 2.864/17 (DUQUE DE CAXIAS, 2017) que dispõe sobre a gestão democrática da educação pública do município. Diferentemente do decreto, que anteriormente orientou exclusivamente sobre a eleição de diretores, a referida lei abordou outros aspectos como os órgãos colegiados, a autonomia pedagógica, administrativa e da gestão financeira dos estabelecimentos de ensino. No que tange ao objeto deste estudo, não só modificou a sua própria forma – de Decreto à Lei – como substituiu a eleição de diretores por consulta pública para escolha dos diretores.

Como peça do plano da orientação, a lei, na escala de democracia, é potencialmente mais democrática. No caso da mudança de forma de seleção de diretor escolar - de eleição para consulta - podemos compreender que, ao mesmo tempo que o município deixa de ser fiel a sua trajetória de pensar a maneira como o diretor chegará à função diretiva, torna-se fielmente normativo ao PNE, que prevê a consulta pública.

No caso da mudança na forma de escolha no município de Duque de Caxias, a migração de decreto para lei aponta, inicialmente, para uma preocupação em balizar a gestão democrática em moldes mais sólidos, afastando-se da vulnerabilidade que um texto escrito e sancionado pelo executivo, conforme já debatemos na seção inicial. Sublinhamos para análise algumas mudanças na forma de seleção de diretores escolares por meio da lei que normatizou a consulta pública: a exigência de formação em curso de Gestão, cinco anos de exercício na rede pública de ensino de Duque de

Caxias, dois anos em efetivo exercício na unidade escolar à qual se pretende candidatar o servidor, graduação em Pedagogia ou Licenciatura plena ou Pós-graduação em Gestão Escolar para os casos de graduação em outra área que não tenha sido a educacional, recondução de no máximo dois pleitos consecutivos na mesma unidade, entrega de currículo e participação obrigatória em curso de gestão oferecido pela secretaria de educação municipal (DUQUE DE CAXIAS, 2017).

Alguns elementos da lei merecem destaque. O documento possui 6 páginas contemplando a gestão democrática da educação pública. Destas 6, 4 delas disciplinam o processo de seleção de diretores demonstrando, claramente, o protagonismo deste processo secundarizando a regulamentação dos demais espaços de colegialidade e participação que ocupam somente duas páginas. São muitos os detalhes contemplados como requisitos; atribuições; organização do processo, dentre outros elementos. Enquanto são dedicados 40 artigos ao processo de seleção de diretores (Art. 33 ao art. 73), apenas 3 (Art. 10; 11 e 12) contemplam os conselhos escolares. Este é um importante aspecto que merece novos estudos: uma escala que pende para o diretor como grande protagonista e líder da escola no processo de sua democratização, colocando a comunidade e os espaços de colegialidade como conselhos, grêmios e associações com menor força na escala.

Cabe ressaltar que a lei balizou a formação do candidato e o número de reconduções, sendo esta última questão recentemente modificada. Neste último aspecto, a limitação no quantitativo de possibilidades que um mesmo diretor poderá se eleger demonstra uma preocupação em não legitimar incontáveis reconduções, mantendo um mesmo indivíduo na gestão da escola, mesmo eleito por diversos mandatos, ainda que legitimado pela consulta pública. A delimitação de reconduções do diretor escolar, seja na eleição, seja na consulta pública, auxilia na promoção de alternância e na circulação de pessoas no que se refere a função de diretor, franqueando a possibilidades de pessoas exercerem a função de diretor escolar evitando a personificação da função decorrente de sucessivos anos em uma mesma escola. Ainda assim, por si só não garante a existência de uma gestão democrática e nem mesmo a lisura do processo, a limitação do número de reconduções não impede

que os diretores que não puderem ser candidatos por exceder a possibilidade de reeleição não tenham influência sob os novos diretores eleitos. Nesse caso, os diretores que não podem mais candidatar-se, impedidos pelo limite de reconduções, com a finalidade de controlar e manter o que já existia, podem dificultar ou impedir, ainda que de forma não intencional, qualquer tipo de oxigenação nas relações e na gestão da escola. Em 2022, a aprovação da Lei nº 3.254 (DUQUE DE CAXIAS, 2022) alterou o tempo de mandato de diretores e vice-diretores ao revogar o artigo que insitua dois mandatos consecutivos. Esta recente alteração carece de pesquisa e aprofundamento de modo a compreender o movimento político municipal que culminou na mudança do texto legal. Além desta importante mudança na cena do processo de seleção de diretores escolares, o texto legal também demanda a apresentação, pelo diretor, até a metade do tempo do mandato, à Secretaria Municipal de Educação e à comunidade escolar, a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no Projeto de Gestão.

Outra mudança trazida pela lei contempla os alunos, que aqui entendemos como os destinatários da política. A margem de escolaridade dos discentes considerados eleitores na rede municipal caxiense passou do 6º ano – quando o decreto - para o 4º ano de escolaridade do ensino fundamental. A ampliação da participação dos estudantes no pleito reduz a participação por tutela, o aluno pode diretamente decidir a escolha do diretor de sua escola ampliando a escala de democracia. A participação tutelada é, conforme Ferreira e Pereira (2017), direcionada pelos adultos restringindo a participação dos alunos à execução do que fora decidido. Quando a participação é cerceada pela tutela, o aluno, o destinatário da política, não participa diretamente desta decisão, o que também reverbera na escala da democracia, aproximando mais uma vez esse movimento para uma baixa intensidade na escala.

Tanto na eleição quando na consulta será considerado válido o pleito com quórum mínimo de trinta por cento de pais, mães ou responsáveis legais e cinquenta por cento de profissionais da educação. Dessa forma, observamos que o voto não é paritário, uma vez que são necessários mais votos dos profissionais que votos dos representantes dos alunos e alunos, não expressando uma equivalência de votos,

desigualando-os. Essa desigualdade pode ser compreendida a partir do que Tilly (2013) assinala como um movimento de desdemocratização, ou seja, o oposto da democratização, em que as relações políticas entre o Estado e os seus cidadãos se apresentam com consultas mais estreitas e mais desiguais (p. 73).

A eleição, mesmo que não garanta a democracia na escola, pode ser considerada como uma experiência mais democrática do que a consulta. Afinal, ser consultado não garante efetivamente o cumprimento do que foi definido pelos votantes, dando margem às listas tríplices ou outras estratégias de nomeação pelo executivo que podem manter desenhos não democráticos nas redes públicas e fazer valer a vontade do executivo frente à vontade da comunidade. Nesse sentido, a eleição ou a consulta puramente por existirem não garantem a democratização da escolha do diretor escolar, uma vez que possuem limitações que precisam ser observadas pontualmente.

Tais mudanças não ocorreram por acaso, os textos políticos são fruto de vozes, forças, movimentos, sujeitos, interesses e grupos. Nem sempre todas as vozes são ouvidas ou legitimadas. Algumas podem possuir mais força do que outras. No caso do município de Duque de Caxias, a mudança de gestão do poder executivo e legislativo em decorrência das eleições municipais de 2016 pode ter influenciado a transição de decreto para lei e de eleição para consulta, uma vez que, mudando as arenas e atores, os textos políticos também podem sofrer alterações decorrentes do "olho da política" (BALL, 1994, 2016).

### **Considerações finais**

As diferentes formas que dão corpo ao texto político podem nos dizer qual a sua posição na escala de democracia, tendo a participação dos sujeitos na elaboração, como critério e a possibilidade de revogação de caráter unilateral. O conceito de escala de democracia (AMARAL, 2018) foi empregado neste trabalho tanto para analisar os documentos do contexto de produção de texto na cena do município de Duque de Caxias após a promulgação do Plano Nacional de Educação (BRASIL,



2014), quanto para analisar as formas de seleção de diretores das escolas públicas desta rede de educação. Em alguma medida, a escala nos ajudou a refletir em quais momentos esses movimentos principais, utilizados para a tessitura deste texto, se aproximavam, ora de uma alta intensidade ora de uma baixa intensidade nesta escala. Assim como nos alerta Avritzer (2019, p. 30) sobre o pêndulo da democracia, o processo de seleção de diretores e da regulamentação da gestão democrática nas escolas oscila “do otimismo nos momentos democratizantes às rupturas em momentos regressivos”.

Nesse sentido, o movimento realizado pelo município de Duque de Caxias entre os anos de 2015 e 2017, no que se refere a seleção de diretores escolares, oscilou entre decreto e lei, apontando para uma consequente variação deste aspecto na escala de democracia. Nossa conclusão, nesse sentido, diz respeito aos textos oficiais escritos sobre essa temática, emanados ora do poder executivo ora da casa legislativa. Se posicionarmos a forma destes documentos na escala, podemos inferir um aclave na mesma. Por outro lado, a seleção de diretores, após sancionado o PNE, apresenta um movimento inverso, de eleição para consulta pública, semelhante a um declive na escala da democracia.

A eleição, no processo de seleção de diretores, em nosso entendimento, é a forma mais próxima dos ideais democráticos, embora, não seja a garantia de uma gestão democrática. Além disso, a eleição é o formato previsto na Lei Orgânica Municipal de Duque de Caxias e o movimento de migração de eleição para consulta pública na cidade de Duque de Caxias é ao mesmo tempo fiel ao PNE, contudo, afasta-se da lei disciplinadora do funcionamento do município.

Em diálogo com Tilly (2013), buscamos compreender as interações entre os sujeitos na prática democrática da escola pública. Para pensar na escala de democracia e medir a democratização e a desdemocratização, verificamos em que extensão essa conformidade está aumentando ou diminuindo. A busca, conforme nos orienta o autor, deverá ser sempre por elementos de amplitude, igualdade e proteção. Conforme Tilly, a democratização e a desdemocratização são processos amplos e que nos permitem distinguir, em seu interior, alguns processos menores tais como

uma mudança na escala, uma vez que, para o autor, a explicação sobre condições democráticas não ocorre por meio de questões como “sim” e “não”, mas, através de graus e mudanças da democracia.

Nesse sentido, em diálogo com Tilly (2013), Amaral (2018) e Avritzer (2019), nossa proposição se substancia na construção de uma tipologia que colabore na instrumentalização das escolas, redes de ensino públicas, diretores e dirigentes para a autoavaliação quanto à gestão democrática. Entendemos que a tipologia pode auxiliar, no que se refere à gestão democrática, no reconhecimento das práticas no cotidiano da escola e da produção de textos dos poderes legislativo e executivo, localizando-os através de graus de possibilidades e limitações concernentes à participação e à decisão dos coletivos e sujeitos que formam a escola. Bittencourt, Castro e Amaral (2021), com base em Lima (2014), propõem os pares eleição-participação e colegialidade-participação como fundamentais para a gestão democrática, uma vez que sem participação não há perspectivas de existência de uma seleção de diretores democrática, tampouco de espaços colegiados.

Nossas análises nos encaminharam para outros questionamentos que abrem possibilidades para novas escritas e reflexões de relevante contribuição para o campo, tal como a aparente disputa entre os poderes legislativo e executivo, quando este último se antecipa ao PME e define o primeiro formato de selecionar os diretores, ou a mudança de decreto para lei no balizamento da função diretiva. E, adicionalmente, a investigação no contexto da prática em que esses diretores assumiram e concluíram seu primeiro mandato, em 2019. Contudo, concluímos apostando que este estudo pode colaborar para que outras investigações correlatas a esta subsidiem as traduções dos critérios de mérito e desempenho e as formas de participação da comunidade nas legislações acerca da gestão democrática e do processo de seleção de diretores.

As análises aqui apresentadas sugerem a ideia de que uma lei tem maiores possibilidades democráticas, considerando a sua produção escrita, dado que um projeto de lei é debatido nas câmaras de vereadores e assembleias legislativas. Já os textos políticos emanados pelo executivo são escritos de maneira que possibilitam

menor discussão por parte dos sujeitos, excluindo determinados grupos do processo político, gerando um comprometimento nas dimensões de amplitude e igualdade, duas das quatro dimensões apontadas por Tilly (2013) como elementares para a compreensão dos processos de democratização.

Nossa conclusão, nesse sentido, diz respeito aos textos oficiais escritos sobre essa temática, emanados ora do poder executivo ora da casa legislativa. Se posicionarmos a forma destes documentos na escala, podemos inferir um auge na mesma. Por outro lado, a seleção de diretores, após sancionado o PNE, apresenta um movimento inverso, de eleição para consulta pública, semelhante a um declive na escala da democracia.

Concluimos acreditando que este estudo possa colaborar para que outras investigações subsidiem as traduções dos critérios de mérito e desempenho e as formas de participação da comunidade nas legislações acerca da gestão democrática e do processo de seleção de diretores escolares.

## Referências

AMARAL, Daniela Patti do. Gestão democrática: questões sobre a gestão escolar em escolas públicas no Brasil e em Portugal. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**. Vol. 1, n° 01, p. 77-94, jul-dez. 2016a.

AMARAL, Daniela Patti do. Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação: sentidos da gestão democrática. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. Araraquara/ SP, v. 20, n. 03, p. 385- 404, 2016b.

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escolas públicas e avaliação do desempenho do candidato **Revista Retratos da Escola, Brasília**, v. 12, n. 22, p. 43-55, jan/jun. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

AMARAL, Daniela Patti do. Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no Rio de Janeiro: qual gestão democrática em cena. In: NAJJAR, Jorge; BAENSI, Alba Valeira; VICENTE, Débora da Silva. **Conselhos Escolares e Gestão Democrática: alguns temas em debate**. Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

AMARAL, Daniela Patti do; CASTRO, Marcela Moraes de. Seleção de diretores escolares no estado do Rio de Janeiro: a participação da comunidade no (con) texto político. *Roteiro*, Joaçaba, v. 45, jan/dez. 2020.

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores escolares no estado do Rio de Janeiro: critérios técnicos e participação da comunidade nos textos políticos municipais. **Revista Retratos da Escola**, v.15, n.33, p. 973-996, set./dez. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BALL, Stephen. **Education Reform**. What is Policy? Texts, trajectories and toolboxes Open University Press. USA, 1994.

BITTENCOURT, Bethânia. **A orientação pedagógica nas escolas públicas em Queimados (RJ)**: implicações e ações da gestão democrática. (Universidade Federal do Rio de Janeiro). 2019. 130 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BITTENCOURT, Bethânia; CASTRO, Marcela Moraes; AMARAL, Daniela Patti. Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta (Democracy and democratization of the school: the election-participation as a context of a goal). **Revista Eletrônica de Educação**, v. 15, p. 4059008, 2021.

BITTENCOURT, Bethânia; DO AMARAL, Daniela Patti. Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ): Election and public consultation as faces for the selection of principals: analysis of policies in Duque de Caxias (RJ). **Revista Cocar**, v. 15, n. 31, 2021.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**. The police process and the processes of policy. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: maio 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei Orgânica Municipal**. Duque de Caxias, RJ, 1990.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644466180>

CASTRO, Marcela. AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escola como demanda do movimento estudantil: a agenda dissonante da política no Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas Educacionais**. V.13, n.2, Jan. 2019.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2713 de 30 de junho de 2015**. Disponível em: [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.cmdc.rj.gov.br/legis/PDF/Lei/PME\\_Duque\\_de\\_Caxias2015.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.cmdc.rj.gov.br/legis/PDF/Lei/PME_Duque_de_Caxias2015.pdf) . Acesso em jun. 2018.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto nº 6542 de 11 de maio de 2015**. Dispõe sobre Eleições para Diretores e Vice-Diretores das Unidades Escolares do município de Duque de Caxias. Disponível em: < [http://sepecaxias.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Decreto\\_6542\\_15-Eleicoes\\_Dir\\_Vice\\_UEs.pdf](http://sepecaxias.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Decreto_6542_15-Eleicoes_Dir_Vice_UEs.pdf) > . Acesso em jun. 2018.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2864 de 01 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no município de Duque de Caxias e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/d/duque-de-caxias/lei-ordinaria/2017/286/2864/lei-ordinaria-n-2864-2017-dispoe-sobre-a-gestao-democratica-da-educacao-publica-no-municipio-de-duque-de-caxias-e-da-outras-providencias> . Acesso em jul. 2018.

DUQUE DE CAXIAS. **LEI nº 3.254, de 30 de junho 2022**. Altera a redação da Lei nº 2.864, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no Município de Duque de Caxias, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmdc.rj.gov.br/?p=23844>. Acesso em junho de 2023.

FERREIRA, Mileidi Formaeski Tereza; PEREIRA, Antonio Serafim. Gestão Escolar e Participação: a percepção dos alunos. **Revista de Iniciação Científica**, Criciúma, v. 15, n. 2, 2017. p. 48- 56.

GOULART, Janaína Moreira de Oliveira; AMARAL, Daniela Patti do. Conselhos Escolares na Rede Estadual do Rio de Janeiro: participação ou participacionismo? **Revista de Educação da UFSM**, v. 44, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE**. 2020. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-dapublicacao/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122](http://portal.inep.gov.br/informacao-dapublicacao/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122) .Acesso em: mar. 2021.

LIMA, Licínio. **Administração escolar: estudos**. Porto: Porto Editora. p. 168-171. 2011.

LIMA, Licínio. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educ. Soc.**, v. 15, nº129, p. 1067-1083, out.-dez. 2014.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, Cesar; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto (orgs.). **Estudos epistemológicos no campo de pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**. Ano XXII, n° 75, p. 84-108. Agosto/2001.

PARO. Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Isabela Macena dos; PRADO, Edna Cristina. Entre a eleição e a indicação política: as relações de poder no cotidiano do gestor escolar. **Revista Exitus**. Vol. 8, n°1, p.59-86, jan-abr, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2997**. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar. BRASÍLIA, STF, 2009.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

## Notas

<sup>1</sup> A idade mínima exigida para que o aluno participe da consulta varia entre 9 anos até 16 anos de idade.

<sup>2</sup> A eleição de diretores foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF - após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2997, ajuizada na Corte pelo Partido Social Cristão – PSC. No entendimento do PSC, o cargo de diretor de unidades escolares é um cargo em comissão, cujo provimento pertence à esfera discricionária do chefe do Poder Executivo. Assim, em 2009, o STF ratificou seu entendimento de que a realização de eleições diretas para provimento de cargos comissionados nas diretorias de escolas públicas é inconstitucional.