



**UFRRJ**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**CONTRADIÇÕES NA ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES:  
um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino  
de Duque de Caxias (RJ)**

**MARCELO RAMOS DOS SANTOS**

*Sob a orientação do Professor*  
**Dr. José dos Santos Souza**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Educação** no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.  
Linha de Pesquisa: Desigualdades Sociais e Políticas Educacionais

Seropédica / Nova Iguaçu, RJ  
Fevereiro de 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S237c Santos, Marcelo Ramos dos, 1973-  
Contradições na escolha de diretores escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ) / Marcelo Ramos dos Santos. - Seropédica (RJ); Nova Iguaçu (RJ), 2023.  
130 f.: il.

Orientador: José dos Santos Souza.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, 2023.

1. Gestão Escolar. 2. Gestão Democrática da Escola - Brasil. 3. Eleições Escolares - Brasil. 4. Eleição de Diretor Escolar - Brasil. 5. Gestão de Unidades Educativas - Brasil. I. Souza, José dos Santos, 1966, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS  
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES



TERMO Nº 521 / 2023 – PPGEDUC (12,28,01,00,00,00,00,20)

Nº do Protocolo: 23083.030033/2023-10

Seropédica-RJ, 11 de maio de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO/INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E  
DEMANDAS POPULARES

MARCELO RAMOS DOS SANTOS

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre**, no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 28/02/2023

Membros da banca:

JOSE DOS SANTOS SOUZA. Dr. UFRRJ (Orientador/Presidente da Banca).

RODRIGO COUTINHO ANDRADE. Dr. UFRRJ (Examinador Interno).

VERA LÚCIA JACOB CHAVES. Dra. UFPA (Examinadora Externa à Instituição).

*(Assinado digitalmente em 11/05/2023 16:48 )*

JOSE DOS SANTOS SOUZA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptES (12.28.01.00.00.86)  
Matrícula: 1528893

*(Assinado digitalmente em 11/05/2023 15:00 )*

RODRIGO COUTINHO ANDRADE  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeGEOIM (12.28.01.00.00.87)  
Matrícula: 2111255

*(Assinado digitalmente em 13/05/2023 11:32 )*

VERA LUCIA JACOB CHAVES  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 153.218.602-97

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **521**, ano: **2023**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **11/05/2023** e o código de verificação: **9b74093108**

*À minha mãe, Adeir Ramos dos Santos, de quem vim e para quem volto todas às vezes que preciso.*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço imensamente às trabalhadoras e trabalhadores brasileiros que, por meio de impostos, financiam as instituições públicas de ensino como a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), ainda que em sua maioria sejam excluídos das oportunidades de acesso a estas instituições.

Agradeço à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc/UFRRJ), em especial aos docentes, pelas aulas e debates enriquecedores; e aos servidores lotados no Instituto Educação (IE) e na Secretaria do PPGEduc da UFRRJ, pelo constante auxílio.

Agradeço ao Prof. Dr. José dos Santos Souza, meu orientador, por mostrar-me o caminho do amadurecimento intelectual e do rigor científico, sempre de maneira generosa e acolhedora.

Agradeço ao Prof. Dr. Rodrigo Coutinho Andrade e à Prof.<sup>a</sup> Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves, por aceitarem participar da Banca Examinadora desta dissertação em conjunto com o Prof. Dr. José dos Santos Souza. Não tenho como retribuir a gentil e generosa disponibilidade de vocês em avaliarem esta dissertação.

Agradeço aos integrantes do GTPS: Bruno de Oliveira Figueiredo, Hugo Leonardo Fonseca da Silva, José dos Santos Souza, Jussara Marques de Macedo, Miriam Morelli Lima, Rodrigo Coutinho Andrade, Thiago de Jesus Esteves, Viviane de Souza Rodrigues, Marcos Lacerda Carneiro, Matheus do Nascimento Santos, Nelma Bernardes

Vieira, Paula Macedo dos Santos, Bruna de Fátima Santos Lima, Viviana da Silva Gmach Souza, Izabela Rodrigues da Costa, Jade Lourenço Barbosa, Keila Alves Pinto Lyra, Leila Toledo, Tatiane Alves dos Santos, Thays de Oliveira Marcelino e Jeane Emília Coutinho. O convívio cordial e a fortuna dos debates vão me acompanhar para sempre.

Agradeço aos educadores e demais servidores da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias pelo aprendizado e riqueza das discussões.

Agradeço às diretoras e conselheiros escolares que gentilmente aceitaram compartilhar suas experiências através das entrevistas concedidas para realização da nossa pesquisa.

Agradeço à Sala Paulo Freire da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias pela atenção no processo de autorização institucional para realização desta pesquisa.

Agradeço a minha mãe, Adeir Ramos dos Santos; meu filho, Guilherme Meneses dos Santos e minha esposa, Regina Helena Meneses. Não teria conseguido sem o apoio e a compreensão de vocês.

Agradeço aos amigos Claudio Freitas, Marcelo Fonseca e Paulo Tenório, pelos debates, questionamentos, parceria e amizade.

SANTOS, Marcelo Ramos dos. **Contradições na escolha de diretores escolares**: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ). Seropédica (RJ); Nova Iguaçu (RJ): 2023. 130 f. Dissertação [Mestrado em Educação] – Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2023.

## RESUMO

Uma vez resgatado o princípio do Estado democrático de direito pela Constituição Federal de 1988 em superação aos princípios antidemocráticos do Regime Ditatorial Civil-Militar instituído pelo golpe de Estado de 1964, o campo da educação também avançou no processo de democratização, ao instituir o princípio de gestão democrática. Este foi um marco na valorização do poder local e na ampliação do controle social sobre as decisões educacionais na esfera pública. Se por um lado é fato que estes avanços democráticos concederam aos municípios relativa autonomia para formulação e regulamentação de suas políticas educacionais, por outro lado, eles consubstanciaram a ofensiva do Bloco no Poder para reorientar a administração pública segundo os princípios da *“Nova Gestão Pública”*, uma estratégia fundamental do projeto neoliberal de reorientar a relação entre o Estado e a sociedade. Assim, a ideia de gestão democrática passou a ser ressignificada segundo os padrões gerencialistas. Enquanto para os trabalhadores da educação a gestão democrática estava relacionada à autonomia da comunidade escolar para definir os rumos do seu projeto político pedagógico e de suas estratégias de gestão escolar, para o Bloco no Poder orientado pelo ideário de *“Nova Gestão Pública”*, a gestão democrática estava relacionada à despoliticização da política no ambiente escolar por meio da instituição de estratégias da *accountability* e de uma cultura organizacional gerencialista, pautada pela lógica mercantil. Diante desta realidade, elegemos como objeto de análise o processo de escolha de diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias/RJ (RMEDC). Nosso objetivo é analisar as contradições do processo de implantação da consulta à comunidade escolar para escolha de diretores das escolas desta rede de ensino no período de 2015 a 2019. Trata-se de uma pesquisa básica, de análise qualitativa, de caráter explicativo, que se insere na categoria de um levantamento, embora se utilize de análise de fontes primárias e secundárias e de observação participante, cuja referência teórica e metodológica é o materialismo histórico-dialético. A partir da análise dos dados, percebemos que a implantação da consulta pública à comunidade para escolha de diretores das escolas da RMEDC, no período de 2015 a 2019, não se efetivou como materialidade da gestão democrática, visto que este processo não superou a tutela estatal. Verificamos também que o discurso da gestão democrática foi estrategicamente incorporado às estratégias de implantação da *“Nova Gestão Pública”*, o que ressignificou os conceitos *descentralização, autonomia e participação*, de modo a reorientar as ações dos diretores escolares. Concluímos que a reação da comunidade escolar às mudanças promovidas no processo de escolha de diretores escolares da RMEDC ficou circunscrito ao campo da acomodação e adaptação diante das contradições vividas na gestão escolar, em um cotidiano marcado pela escassez de recursos humanos e materiais, pelas estratégias gerencialistas do Bloco no Poder para racionalizar o uso do fundo público na educação.

**Palavras-Chave:** Gestão Escolar; Gestão Democrática da Escola; Eleições Escolares; Eleição de Diretor Escolar; Gestão de Unidades Educativas.

SANTOS, Marcelo Ramos dos. **Contradictions in the choice of school principals: a comparative study between two schools in the Municipal Education Network of Duque de Caxias (RJ). Seropédica (RJ); Nova Iguaçu (RJ): 2023.** 130 p. Dissertation [master's in education] – Graduate Program in Education, Contemporary Contexts and Popular Demands, Federal Rural University of Rio de Janeiro, 2023.

## ABSTRACT

Once the principle of the democratic rule of law was rescued by the Brazilian Federal Constitution of 1988, in overcoming the anti-democratic principles of the Civil-Military Dictatorial Regime established by the 1964 coup d'état, the field of education also advanced in the process of democratization, by instituting the principle of Democratic management. This was a milestone in valuing local power and expanding social control over educational decisions in the public sphere. If, on the one hand, it is a fact that these democratic advances granted municipalities relative autonomy for the formulation and regulation of their educational policies, on the other hand, they embodied the offensive of the ruling class to reorient public administration according to the principles of "*New Public Management*", a fundamental strategy of the neoliberal project to reorient the relationship between the State and society. Thus, the idea of democratic management began to be re-signified according to managerialist standards. While for education workers, democratic management was related to the autonomy of the school community to define the directions of its political-pedagogical project and its school management strategies, for the ruling class guided by the ideals of "*New Public Management*", democratic management it was related to the depoliticization of politics in the school environment through the institution of accountability strategies and a managerialist organizational culture, guided by mercantile logic. Faced with this reality, we elected as an object of analysis the process of choosing school directors in the Municipal Education Network of Duque de Caxias/RJ (RMEDC). Our objective is to analyze the contradictions of the implementation process of consultation with the school community for the choice of directors of schools in this teaching network in the period from 2015 to 2019. This is basic research, of qualitative analysis, of explanatory nature, which falls into the category of a survey, although it uses analysis of primary and secondary sources and participant observation, whose theoretical and methodological reference is historical-dialectical materialism. From the analysis of the data, we realized that the implementation of the public consultation to the community to choose schools directors of the RMEDC, in the period from 2015 to 2019, did not materialize as a materiality of democratic management, since this process did not overcome the state guardianship. We also found that the discourse of democratic management was incorporated into the "*New Public Management*" implementation strategies, which gave new meaning to the concepts of decentralization, autonomy, and participation, in order to reorient the actions of school principals. We conclude that the reaction of the school community to the changes promoted in the process of choosing school directors at RMEDC was limited to the field of accommodation and adaptation in the face of the contradictions experienced in school management, in a daily life marked by the scarcity of human and material resources, by managerial strategies ruling class to rationalize the use of public funds in education.

**Keywords:** School Management; Democratic School Management; School Elections; Election of School Director; Management of Educational Units.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEE	Atendimento Especializado ao Educando
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCAIC	Creche e Centro de Atendimento à Infância Caxiense
CEG	⇒ Comissão Eleitoral Geral
CEL	⇒ Comissão Eleitoral Local
CEPERJ	⇒ Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CF	⇒ Constituição Federal
CONAE	⇒ Conferência Nacional da Educação
EJA	⇒ Educação de Jovens e Adultos
EM	⇒ Escola Municipal
FHC	⇒ Fernando Henrique Cardoso

FUNDEB	⇒ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GTPS	⇒ Grupo de Pesquisas sobre Trabalho, Política e Sociedade
IBICT	⇒ Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
LDB	⇒ Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	⇒ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	⇒ Ministério da Educação
ONG	⇒ Organização Não Governamental
PDDE	⇒ Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	⇒ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	⇒ Partido Democrático Trabalhista
PGM	⇒ Procuradoria Geral do Município
PIB	⇒ Produto Interno Bruto
PMDC	⇒ Prefeitura Municipal de Duque de Caxias
PNE	⇒ Plano Nacional de Educação
PPGEduc	⇒ Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares
PSS	⇒ Processo Seletivo Simplificado
RJ	⇒ Rio de Janeiro

- RMEDC ⇒ Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias
- SEPE-RJ ⇒ Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Estado do Rio de Janeiro
- SciELO ⇒ Scientific Electronic Library Online
- SMEDC ⇒ Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias
- STF ⇒ Supremo Tribunal Federal
- STJ ⇒ Superior Tribunal de Justiça
- UEs ⇒ Unidades Escolares
- UNESCO ⇒ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UFRRJ ⇒ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Orçamento Federal Executado (pago) em 2021= R\$ 3,861 Trilhões .....	25
Gráfico 2: Percentuais de produções científicas levantadas por repositórios.....	52
Gráfico 3: Percentuais das produções científicas levantadas, por macrorregiões brasileiras – 2022.....	53
Gráfico 4: Evolução cronológica das produções científicas levantadas .....	54
Gráfico 5: Percentual de produções científicas levantadas, por categoria analítica – 2022.....	56
Gráfico 6: Percentual de incidência de formas de provimento da função de diretor escolar em redes estaduais e municipais do país – Brasil, 2003, 2011, 2013 e 2015.....	59

# LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Sistematização das ações investigativas e dos instrumentos de coleta de dados.....	43
Quadro 2: Eixos Temáticos e Termos de Busca Utilizados no Levantamento Bibliográfico.....	51

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	16
1 o processo de escolha de diretores escolares como campo de disputa de interesses conflitantes: O PONTO DE PARTIDA DA ANÁLISE .....	19
1.1. Delimitação do objeto de estudo.....	33
1.2. Relevância da investigação proposta.....	38
1.3. Procedimentos metodológicos.....	40
1.4. Fundamentos teóricos e conceituais da análise .....	44
2 TENDÊNCIAS Da produção científica da área de educação ACERCA DA escolha DE DIRETORES escolares.....	50
2.1. Acerca do método de levantamento das produções científicas.....	50
2.2. Aspectos quantitativos.....	52
2.3. Aspectos qualitativos .....	55
2.3.1. Relação entre processo de escolha de diretores escolares e democratização da gestão escolar.....	57
2.3.2. Estratégias de provimento para o cargo de Diretor escolar .....	59
2.3.3. Tensões entre autonomia escolar e gestão governamental .....	63
2.3.4. Escolha de diretores escolares como prática democrática em oposição ao gerencialismo .....	64
2.3.5. Legalidade dos processos de escolha de diretores escolares.....	65
2.3.6. Distorções e manipulações nos processos de escolha de diretores escolares .....	66
3 ELEIÇÃO DE DIREGENTES ESCOLARES: CRITÉRIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA OU ESTRATÉGIA GERENCIALISTA PARA MEDIAÇÃO DO CONFLITO DE CLASSES? .....	69

3.1. “Nova Gestão Pública” como contrarreforma neoliberal do Estado: a accountability como referência de gestão pública eficiente e democrática .....	69
3.2. Gestão democrática da escola e a evolução histórica das formas de provimento do cargo de diretor(a) escolar .....	74
3.3. Diretrizes políticas e marcos regulatórios da eleição de diretores(as) escolares .....	78
3.4. Diretor(a) eleito(a): representante dos interesses da comunidade ou preposto do poder estatal? .....	83
3.5. O trabalho do(a) diretor(a) eleito(a) e as reações da comunidade escolar: hegemonia, conflitos e mediação .....	85
<b>4 EXPERIÊNCIAS DA REDE MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS/RJ NA ESCOLHA DE diretores(as) ESCOLARES: CONSULTA À COMUNIDADE ESCOLAR OU ELEIÇÃO? .....</b>	<b>87</b>
4.1. Tutela estatal e consulta à comunidade escolar .....	87
4.2. Autonomia escolar e escolha de diretores(as), como vamos definir o processo: consulta à comunidade escolar ou eleição? .....	92
4.3. Limites e possibilidades do processo de escolha de diretores(as) escolares na Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias/RJ .....	95
4.4. Avanços e retrocessos na gestão democrática da escola na Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias/RJ .....	97
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>107</b>
<b>Referências .....</b>	<b>107</b>
Fontes Primárias .....	107
Fontes secundárias .....	111
<b>Outras obras consultadas .....</b>	<b>117</b>
<b>Apêndices .....</b>	<b>120</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>127</b>

## APRESENTAÇÃO

Esta dissertação se desenvolveu vinculada ao Projeto de Pesquisa “*Novos Modelos de Gestão de Sistemas Públicos de Ensino e Precariedade do Trabalho Docente: um estudo sobre o impacto do modelo gerencial na dinâmica do trabalho escolar*”, desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisas sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS), sob a coordenação do Prof. Dr. José dos Santos Souza.

Sou professor da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias/RJ (SMEDC) desde 2000. Em 2014, a então diretora da Escola Municipal Senador Afonso Arinos renunciou ao cargo. Na ocasião, já havia sido constituída pela SMEDC uma comissão responsável pela elaboração de minuta que serviu de base para norma jurídica que passou a regular o processo de escolha de diretores na Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RMEDC). Dessa forma, diante da vacância do cargo, a SMEDC apontou a possibilidade de que o corpo docente escolhesse entre seus pares um diretor provisório até que fossem realizadas eleições gerais de diretores em todas as Unidades Escolares (UEs) da RMEDC. Diante dos fatos, nossa comunidade escolar se reuniu e decidiu pela criação de urnas onde cada um de seus membros pudesse registrar suas críticas, demandas e proposições sobre o funcionamento da escola; mais tarde, esses apontamentos foram organizados por uma comissão de sistematização e em plenária composta pelos diversos segmentos da comunidade escolar – professores, funcionários, estudantes e responsáveis – foi aprovado o Plano de Metas e Ações da Escola A. A ideia era de que o documento pudesse nortear o trabalho da futura direção no exercício das novas funções, além de, fundamentalmente,

ancorar a relação com a comunidade. Fui escolhido para assumir o cargo nesse período de transição. Um ano mais tarde, em 2015, fui reconduzido ao posto por ocasião das primeiras eleições gerais de diretores escolares da RMEDC.

No processo implementado em Duque de Caxias a partir de 2015 havia expectativa por parte dos profissionais de ensino de que a rede municipal pudesse estar diante de um cenário de mudanças estruturais na organização e funcionamento das escolas. Acreditava-se que elas passariam a operar melhor, seja no aspecto pedagógico, administrativo e das condições materiais.

A concretização da escolha não necessariamente produziu condições objetivas para que os ocupantes dos cargos de diretor e vice-diretor pudessem atender às demandas pedagógicas e administrativas de suas comunidades. No início de 2016 a SMEDC empossou as novas direções e vice-direções com o compromisso de criar meios para o exercício de suas atividades, mas, mesmo antes do aprofundamento da precarização das condições de trabalho<sup>1</sup> que se manifestou no funcionamento da rede no final daquele ano, as pessoas imprescindíveis para o exercício das funções e os recursos materiais cotidianos permaneceram em quantidade e qualidade abaixo do necessário. Ainda na segunda assembleia da data-base de 2016<sup>2</sup> dos profissionais de ensino de Duque de Caxias, o tema das condições de trabalho das novas direções e da gestão das UEs foi votado como não prioritário pela categoria para rodadas de negociações com a SMEDC. Ao longo de 2016, o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro (SEPE-RJ), núcleo Duque de Caxias (SEPE-RJ/D. Caxias), organizou três encontros com objetivo de confeccionar um texto básico que pudesse subsidiar o debate sobre a estruturação dos cargos. Ocorre que esse documento não foi

---

<sup>1</sup> Ao observarmos os dados do Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ, tabela PIB municipal 2002-2019, percebemos que entre 2013 e 2016 o PIB per capita de Duque de Caxias apresentou variação média positiva de: 14,63%. Em 2017 percebeu-se variação anual negativa de: - 1,98% e em 2018: - 0,95%. Em 2019 voltou apresentar variação positiva: 7,75%. Na mesma tabela os dados de Impostos sobre Produtos indicam que entre 2011 e 2015 o crescimento médio anual foi de 8%. Em 2016 ocorreu uma variação negativa de - 1,29%. No período de 2017 até 2019 a variação média anual foi 7,14%. Acreditamos que o governo municipal aproveitou a oportunidade de recuo econômico expresso nas taxas de PIB Per Capita e Impostos sobre Produtos em períodos específicos para avançar na retirada de direitos dos servidores de forma permanente, conforme pode ser identificado nas Lei Municipais nº 2.856/2017 e nº 2.966/2019.

<sup>2</sup> Conforme a Lei Municipal nº 1070/1991 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 1991) que institui o Plano de Carreira do Município de Duque de Caxias, art.º 22, inciso II, a data-base ocorrerá nos meses de maio e novembro de cada ano. Ou seja, como resultado de conquistas políticas dos profissionais da educação, nos períodos acima indicados devem ocorrer negociações entre a PMDC e o SEPE/Duque de Caxias para tratar da correção salarial e revisão das condições de trabalho a serem especificadas em documento próprio.

finalizado. Desde o início do exercício, vários diretores alertaram sobre esse cenário de precariedades que tem afetado o trabalho desenvolvido nas escolas.

Dessa forma, com o decorrer dos fatos, fui percebendo que a realização do trabalho de diretor escolar enfrentava desafios e limitações que tinham origens externas a escola onde exercia meu mandato e a própria RMEDC. Retornei à universidade e fui aceito no GTPS, onde comecei a me familiarizar com referencial teórico e discussões que têm apontado elementos norteadores na busca por explicações sobre a crise no trabalho das direções e na gestão escolar como um todo. Em 2020, fui aprovado no concurso para ingresso no Curso de Mestrado em Educação do PPGEduc/UFRRJ. O projeto de pesquisa em análise é um dos frutos desse processo.

Para viabilizar o trabalho, elaboramos o plano de investigação e uma revisão da literatura sobre a eleição de diretores escolares. A partir deste material, desenvolvemos o processo investigativo que deu origem a esta dissertação. Para a exposição de nosso trabalho, estruturamos o texto desta dissertação em quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresentamos o problema da pesquisa, a delimitação do objeto de análise, relevância da investigação proposta e os procedimentos metodológicos adotados. No segundo capítulo, apresentamos uma revisão da literatura da área de Educação acerca da eleição de diretores escolares. No terceiro capítulo, buscamos explicitar como se dá o processo de escolha de diretores escolares e sua relação com os critérios de gestão democrática da estratégia gerencialista para mediação do conflito de classes. No quarto e último capítulo, tratamos da experiência da RMEDC na escolha de diretores(as) de suas unidades escolares, buscando evidenciar seus avanços e retrocessos na gestão democrática de suas escolas, tendo como referência a comparação entre as experiências bastante distintas de duas unidades escolares desta rede de ensino.

# **1 O PROCESSO DE ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES COMO CAMPO DE DISPUTA DE INTERESSES CONFLITANTES: o ponto de partida da análise**

A Constituição Federal de 1988 instaurou o princípio democrático em manifestação contrária ao regime ditatorial civil-militar de características ostensivamente repressivas e antidemocráticas, ocorrido no período de 1964 a 1985. A onda de democratização se estendeu também ao campo da Educação, dando materialidade às iniciativas para instituição da gestão democrática das escolas e dos sistemas de ensino. A ocupação dos cargos ou funções de diretores escolares por meio de indicação do poder executivo se tornou inaceitável. A partir de então, passou a se manifestar na sociedade civil<sup>3</sup> uma demanda no sentido de garantir a escolha autônoma por parte da comunidade escolar e de gestão democrática dessas unidades.

Entendemos por gestão democrática o conjunto de mediações – eleição dos diretores, funcionamento autônomo dos conselhos escolares, existência de grêmios estudantis, envolvimento dos responsáveis no cotidiano escolar – que possibilitam a definição dos rumos e a execução do projeto educativo de forma autônoma e participativa, tendo por base o financiamento estatal sem tutela política ou

---

<sup>3</sup> Compreendemos sociedade civil no contexto da teoria do Estado Integral formulado por Gramsci. Segundo Bianchi (2017), o conceito gramsciano de Estado Integral abarca todas as dimensões da política nacional; não apenas a governativa, mas também a privada, no âmbito da sociedade civil. Estado é igual a sociedade política mais sociedade civil, ou seja, hegemonia couraçada de coerção. A hegemonia sempre está couraçada pela coerção. A sociedade política e sociedade civil mantêm uma relação de unidade orgânica e de distinção. A unidade é sempre orgânica e se expressa no Estado Integral. Enquanto a distinção é de ordem metodológica, é o recurso analítico. Nesse enquadramento, são elementos que constituem a sociedade política e a sociedade civil, respectivamente: armas e religião; força e consenso; coerção e persuasão; governo e igreja; política e moral; direito e liberdade ordem e disciplina.

pedagógica de governantes. Ou seja, uma horizontalização das decisões a serem tomadas, baseada nos princípios expressos no projeto político-pedagógico formulados pelos diversos segmentos da comunidade escolar. Dessa forma, concordamos com a perspectiva de que a gestão democrática pode ser definida como:

[...] uma orientação política-ideológica que possibilita combater a centralização do poder, socializar as tomadas de decisões e compartilhar as responsabilidades que, no caso das escolas públicas, permite que toda comunidade escolar participe e atue no processo educativo e assim se instaure o processo contínuo de democratização da gestão (CHAVES; NOVAIS; GUEDES, 2018, p. 655).

Entretanto, é necessário considerar o fato de que a gestão democrática não é um fim em si mesma. Ela deve ser percebida como uma das mediações do processo educativo favorável aos filhos da classe trabalhadora. Nesse caso, nossa referência é a compreensão do trabalho como princípio educativo. Ou seja, compreendemos que a educação está inseparavelmente contida no movimento de produção e reprodução da existência humana. Ao ser posto no mundo, o homem ainda é um ser inacabado e está sujeito ao um conjunto de determinações externas. Diante desse desafio, coloca-se para ele a necessidade de avançar na sua própria constituição. Mas, diferentemente de outros animais que estão restritos a reprisar meros instintos de sobrevivência, coloca-se para o ser humano a necessidade de mobilizar suas potencialidades físicas e mentais para dominar a natureza e intervir na construção da sociedade e na superação de suas contradições. É nesse aspecto que se fundamenta nossa compreensão de que o trabalho é um princípio educativo, pois, na medida em que o ser humano recebe as determinações sociais ele também promove reações sobre as mesmas e termina por se educar e se formar como homem mais bem acabado.

No caso do trabalho como princípio educativo, a afirmação remete à relação entre o trabalho e a educação, no qual se afirma o caráter formativo do trabalho e da educação como ação humanizadora por meio do desenvolvimento de todas as potencialidades do ser humano (CIAVATTA, 2008, p. 408).

Porém, não se deve pensar a reprodução da existência e formação humana descontextualizadas do processo histórico. Trabalho e educação integram um processo forjado ao longo do tempo e de seus acontecimentos sociais. Nesse sentido, a percepção da educação como uma atividade imanente ao processo de produção e reprodução da existência acaba por superar a perspectiva meramente humanista e

desinteressada, afinando-se com uma formação da classe trabalhadora que leva a apropriação integral do conhecimento socialmente construído não só de cunho filosófico, artístico e cultural, mas também técnico-científico e, dessa maneira, o desenvolvimento de todas as aptidões dos filhos da classe trabalhadora.

No entanto, observe-se que no contexto atual brasileiro as redes públicas de Educação Básica têm por referência:

[...] à socialização da capacidade de produção do conhecimento científico e tecnológico minimamente necessário ao indivíduo para que ele possa assimilar o nível de racionalidade do trabalho nas empresas e a complexidade da vida contemporânea por intermédio da escola (SOUZA, 2010, p. 148).

Não podemos desconsiderar que na sociedade capitalista, cindida pela apropriação desigual dos meios de produção, o conflito de classes é inerente e se manifesta em projetos diferentes de educação da classe trabalhadora e de seus filhos. Dessa forma, temos:

[...] um mais identificado com os interesses empresariais de ampliação das taxas de mais-valia, que consideramos aqui como aquele da ótica do capital; e outro que é fruto da organização e luta dos trabalhadores pela superação da sociedade de classes, que consideramos aqui como aquele da ótica do trabalho (SOUZA, 2010, p. 150).

De acordo com a ótica do capital, a formação para o trabalho baseia-se na distinção entre formação para o trabalho manual (trabalho simples) para a grande massa de trabalhadores e formação para o trabalho intelectual (trabalho complexo) para uma elite privilegiada (SOUZA, 2010, p. 151-152).

Infelizmente, até aqui, a introdução e o desenvolvimento das práticas democratizantes nos espaços escolares não têm impactado significativamente sobre a estrutura total. Por outro lado, há que pensar se a própria estrutura total autoritária existente não se torna um obstáculo para a incorporação dessas necessárias práticas.

O processo de introdução do princípio da gestão democrática na Constituição de 1988 também consubstanciou uma movimentação por parte da burguesia no sentido de reorientar a administração do Estado, tendo como referência

os princípios da “*Nova Gestão Pública*”<sup>4</sup>. A ideia de gestão democrática passou a ser ressignificada como estratégia dos grupos sociais dominantes no sentido de exercer sua hegemonia<sup>5</sup>, de adquirir o consenso das classes subalternas ao seu projeto burguês para educação. Enquanto para o movimento dos trabalhadores da educação ela significa que a comunidade escolar deva ter autonomia para definir os rumos do seu projeto educativo e de administração da escola, baseada na participação e nas decisões cotidianas de todos os segmentos escolares, segundo os princípios definidos no projeto político pedagógico.

Para o ideário da “*Nova Gestão Pública*”, o que se apresenta é uma noção distorcida de gestão democrática constituído por um movimento de seguir as orientações de um sistema administrativo pré-definido pelo Estado com objetivos e metas a serem atingidas, no qual é reduzida apenas ao processo de consulta à comunidade escolar para escolha de diretores e a captura da participação coletiva para realização de propósitos que foram definidas por órgãos centrais de governo. Portanto, assentou-se um conflito entre duas concepções de administração escolar que acaba por gerar duas concepções sobre o processo de escolha de diretores de escola. Um terceiro elemento contraditório desta realidade refere-se à própria flutuação de posições da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Como parte do processo de reivindicação dos profissionais de educação, conduzido pelo SEPE-RJ/D. Caxias durante mais de uma década, em 2015, após os trabalhos de uma comissão de representantes do sindicato e da SMEDC que elaboraram um texto base, o prefeito emitiu Decreto Municipal nº 6542/2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015) com propósito de

---

<sup>4</sup> O termo “Gerencialismo” tem sido utilizado na literatura da área de ciências humanas para fazer referência à “*Nova Gestão Pública*” que, por sua vez, corresponde à versão em inglês “New Public Management”. [...] Assim, o difuso termo “*Nova Gestão Pública*” assumiu na literatura variantes tais como: “gerencialismo”, “Novo Gerencialismo”, “Nova Gerência Pública”, “Gerência Baseada no Desempenho” ou “Reforma Gerencial”, dentre outros. [...] Seu propósito é instituir um novo modelo de administração pública com foco em resultados. Nessa perspectiva, para a obtenção de melhores resultados, o gerencialismo toma como referência a ideia de accountability, ou seja, a ideia de que a administração pública deve pautar-se pela responsabilidade social, imputabilidade e obrigatoriedade de prestação de contas à população. Tudo isso se daria por meio de estratégias de mensuração de resultados do serviço prestado, de modo a permitir o cálculo preciso da satisfação dos clientes por intermédio de índices estabelecidos a priori, segundo critérios da Lei de Mercado, tendo como pressuposto um conjunto de metas estabelecidas pelos governantes, segundo critérios tecnocráticos (SOUZA, 2017, p. 182 - 183).

<sup>5</sup> Segundo Bianchi (2017), conceito de hegemonia de Gramsci está inserido dentro da sua teoria mais geral de Estado integral. Gramsci definiu hegemonia como a direção política de classe, antes e depois da chegada ao governo. Para ele os grupos sociais devem exercer uma atividade hegemônica mesmo antes de se chegar ao poder e não é necessário contar com ele e com sua força material para exercitar a direção intelectual e moral. Por outro lado, deve-se reconhecer que a hegemonia política só se desenvolve plenamente a partir da conquista do poder, inclusive pela difusão, universalização de ideias a partir do aparato escolar com a educação das classes subalternas.

regular as primeiras eleições para diretores e vice-diretores. Dois anos mais tarde, como parte da evolução desse mesmo processo de elaboração e demanda dos profissionais de educação da RMEDC, o novo prefeito, sancionou a Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) que passou a regular sobre gestão democrática da educação pública no Município de Duque de Caxias. Mas em 2019, o mesmo governante manifestou a intenção de interromper as eleições para diretores e, não tendo sucesso, sabotou o processo. Dessa forma, a ação recente da prefeitura vai no sentido contrário, tanto da perspectiva dos organismos internacionais quanto dos trabalhadores da educação no que se refere a realização das consultas à comunidade escolar ou eleições de diretores. Uma hipótese é a de que esteja tentando reconstruir a prática patrimonialista e fisiologista de determinar a ocupação das direções escolares com base em acordos e conchavos políticos com os vereadores. Além disso, como se sabe, diretores biônicos<sup>6</sup> são sempre mais subservientes aos mandos e desmandos do chefe do poder executivo ou da secretaria de educação.

O quadro acima revela contradições nas políticas e administração educacionais que para serem compreendidas demandam a contextualização sócio-histórica; uma inter-relação de circunstâncias que leve em consideração as condições da recomposição burguesa diante da crise do capital.

O final dos anos 1960 e o início da década de 1970 marcaram aquilo que Mézáros (2011) denominou como emergência da crise estrutural do capital. Trata-se de um processo que representa a mais contundente ameaça de sua continuidade e existência. Nesse sentido,

[...] as rebeliões de 1968 assim como a queda das taxas de lucro e o início da monumental reestruturação produtiva datada de 1973 já eram ambas expressões sintomáticas da mudança substantiva que se desenhava, tanto no sistema capitalista quanto no próprio sistema global do capital (ANTUNES, 2011, p. 10).

---

<sup>6</sup> Utilizamos o termo diretor biônico em analogia aos senadores e governadores biônicos do regime ditadura cívico-militar (1964 – 1985). Senadores e governadores eleitos indiretamente ficaram conhecidos como “biônicos”. O termo era uma referência ao seriado de televisão *O Homem de Seis Milhões de Dólares*, que fazia muito sucesso na época. O personagem principal da produção norte-americana, exibida então pela TV Bandeirantes, havia sido mutilado em um acidente e teve o corpo reconstituído por meio de implantes “biônicos”. Como não eram escolhidos por voto popular, governadores e senadores “biônicos” eram considerados um artifício para interferir nos rumos políticos do país (SENADO FEDERAL DO BRASIL, 2017).

O capitalismo entrou em uma fase de crise estrutural inédita, marcada por aquilo que o referido autor definiu como um “continuum depressivo”:

[...] O sistema do capital, por não ter limites para sua expansão, acaba por converter-se numa processualidade incontrolável e profundamente destrutiva. [...] tudo passa ser controlado pelo capital, sem que se leve em conta os imperativos humanos – sociais vitais -; a produção e o comércio supérfluos acabam gerando corrosão do trabalho, com sua consequente precarização e desemprego estrutural, além [...] da destruição da natureza em escala global jamais vista anteriormente (ANTUNES, 2011, p. 11).

Harvey (2011), por sua vez, destacou como o capitalismo sobrevive e por que é tão propenso a crises. Ressaltou que a interrupção dos fluxos do capital resultará em instabilidades. Se considerarmos que hoje o capitalismo se faz presente em escala mundial e opera em praticamente todos os setores e ramos da economia e da sociedade, é possível pensar que ele pode ter encontrado certos limites para sua expansão. Nosso autor pergunta: “De onde virão as novas oportunidades de investimento? (HARVEY, 2011, p. 45). E ele mesmo responde afirmando que existem certos limites a circulação do capital que uma vez se tornando intransponíveis, podem:

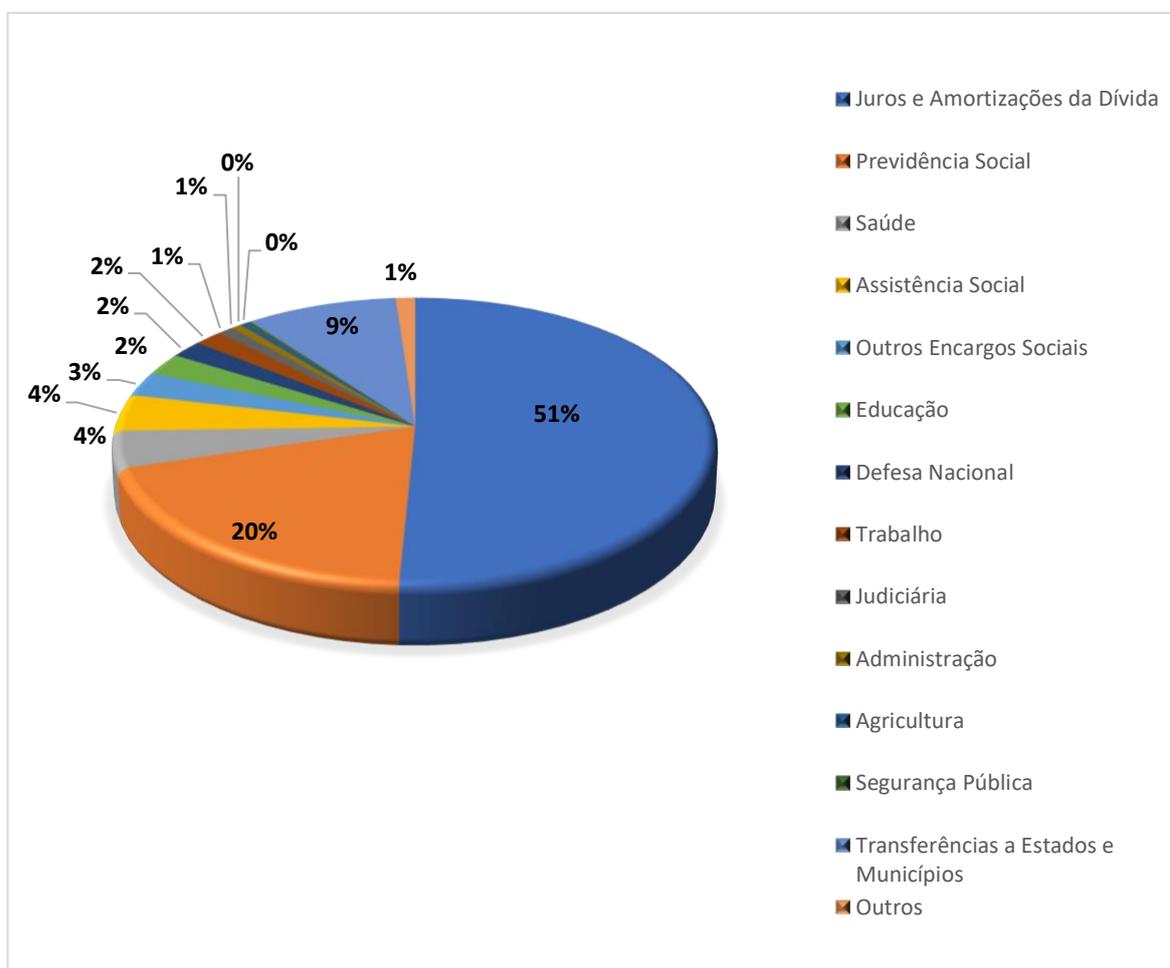
[...] produzir uma crise (definida como uma condição em que os excedentes de produção e reinvestimentos estão bloqueados). O crescimento, em seguida, para e parece haver um excesso ou superacumulação de capital em relação às possibilidades de uso desse capital de forma lucrativa. Se o crescimento não recomeça, então o capital superacumulado se desvaloriza ou é destruído (HARVEY, 2011, p. 45).

Na busca pela compreensão da dinâmica da crise orgânica do capital, além dos aspectos e determinações estruturais, faz-se também necessário refletir sobre sua manifestação superestrutural caracterizada pelo esgotamento dos mecanismos de mediação do conflito de classes do Estado ampliado como, “[...] pressuposto da acumulação de capital de um lado e, de outro, do financiamento de reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda população por meio de gastos sociais (SOUZA, 2009, p. 84). Nesse sentido, a cantilena neoliberal atribui ao Estado responsabilidade pelo aumento do déficit público e, por sua vez, pelo agravamento da crise fiscal do mesmo, obscurecendo as informações sobre os gigantescos volumes de recursos financeiros oriundos do fundo público direcionados

à remuneração dos rentistas e financistas que operam no mercado financeiro.<sup>7</sup> “Isto tem se dado devido à disputa entre fundos públicos destinados à reprodução do capital e fundos que financiam a produção de bens e serviços sociais públicos” (SOUZA, 2009, p. 84).

O gráfico abaixo permite a comparação entre os recursos do fundo público orientados para remuneração do capital financeiro e aqueles dirigidos ao financiamento do desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

**Gráfico 1: Orçamento Federal Executado (pago) em 2021= R\$ 3,861 Trilhões**



Fonte: Fattorelli; Ávila, 2022, p. 2.

<sup>7</sup> Em 2021, o governo federal gastou R\$ 1,96 trilhão com juros e amortizações da dívida pública, o que representa um aumento de 42% em relação ao valor gasto em 2020, que por sua vez já tinha sido 33% superior a 2019. Portanto, nos últimos dois anos, os gastos financeiros com a dívida federal quase dobraram. Apesar desses vultosos pagamentos, em 2021 a Dívida Pública Federal aumentou R\$ 708 bilhões, tendo crescido de R\$ 6,935 trilhões para R\$ 7,643 trilhões. Assistimos a um verdadeiro saque das riquezas nacionais para alimentar o Sistema da Dívida, enquanto todos os outros investimentos necessários ao nosso desenvolvimento socioeconômico são deixados de lado, sob o falacioso argumento de que não haveria recursos. Recursos não faltam em nosso país! Além de cerca de R\$ 5 trilhões em caixa houve “Superávit Primário” em 2021, no valor de R\$ 64 bilhões. Mas todo esse dinheiro está reservado para o rentismo (FATTORELLI; ÁVILA, 2022, p. 1).

Embora sejam faces da mesma moeda que é a manutenção dos ciclos de reprodução do capital e de extração de mais-valia; instala-se um falso conflito entre a doutrina socialdemocrata e seu Estado de bem-estar social, de um lado; e o neoliberalismo e seu Estado Mínimo, de outro. Dessa forma,

"O ideário neoliberal, portanto, como um fenômeno distinto do liberalismo clássico do século XIX, consiste em uma reação teórica e política veemente contra o Estado de Bem-Estar Social, nascido logo depois da II Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte. [...] tem como propósito combater o keynesianismo e o solidarismo, tão apregoados durante as décadas de ouro do capitalismo, e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro" (SOUZA, 2009, p. 88).

Na perspectiva do capital, coloca-se para a burguesia a necessidade de implementar uma sequência de políticas coordenadas e articuladas de recomposição de suas margens de lucro e de reconfiguração de seus mecanismos de mediação do conflito entre as classes sociais. Desencadeia-se: "[...] o processo de reestruturação produtiva, [...] que tem provocado desindustrialização, desemprego estrutural, intensificação da precariedade do trabalho, desregulamentação de direitos trabalhistas e flexibilização das relações de produção" (SOUZA, 2015, p. 279).

Concomitantemente, com relação ao aspecto superestrutural, a burguesia tem implantado mudanças que:

[...] se materializaram na hegemonia do modelo neoliberal de regulação social minimamente suavizado pela Terceira Via, o que implicou a redefinição do papel do Estado e de sua relação com a sociedade civil. A "marca registrada" desse modelo de regulação social é a crítica ferrenha ao modelo do Welfare State e a apologia ao Estado Mínimo e ao "protagonismo social" como atributo dos sujeitos individuais e coletivos que compõem a sociedade civil. Seus principais efeitos são a racionalização de gastos públicos com políticas sociais, implementação de parcerias entre instituições públicas e privadas para tratamento das questões socioeconômicas e reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes (SOUZA, 2015, p. 279-280).

Como parte da reforma do Estado iniciada nos governos de Margaret Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido de 1979 até 1990; e por Ronald Reagan, presidente dos EUA de 1981 a 1989, é implantado o gerencialismo.

No caso brasileiro, em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a Presidência da República, convencido da necessidade de reformar o aparelho de Estado brasileiro. Liderou um governo de orientação neoliberal semelhante às

experiências inglesa e estadunidense. O governo brasileiro buscava abrir o país às influências internacionais; estabilizar a moeda através do Plano Real e conter a inflação para reativar a economia, criando condições favoráveis para a reprodução do capital e de seu sócio metabolismo. FHC criou o Ministério da Administração Federal e de Reforma do Estado (MARE) e indicou Luiz Carlos Bresser Pereira para assumir o comando dele. O MARE elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O objetivo era claro: implantar a reforma gerencial no aparelho do Estado brasileiro. Argumentava-se, para isso, a necessidade de redução do custo da máquina estatal e, por outro lado, o propósito de aumentar a eficiência, eficácia e a efetividade das ações públicas, considerando, segundo os defensores do PDRAE, que o aparelho de Estado vinha agindo em favor de si mesmo, desvirtuando-se da finalidade pública; afirmavam também que estava se buscando condições para reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Obviamente, a modernidade e a racionalidade propostas eram aquelas em consonância com o ideário neoliberal e o gerencialismo; como por exemplo, a instituição de um Estado mínimo. Ou seja, de retirar o aparelho estatal da economia, pois o Estado Providente ou de Bem-Estar Social teria se revelado inviável e oneroso.

O Plano Diretor fez um diagnóstico e propôs uma reviravolta no sentido de destruir o Estado intervencionista que predominou nas décadas anteriores, desde o governo Getúlio Vargas (1930-1945) e que foi caracterizado pela criação de infraestrutura energética e de redes técnicas (rodovias, ferrovias e telecomunicações) para realização dos ciclos de reprodução do capital. Na verdade, a crítica se situou mais no domínio da aparência do que na essência, pois, como se sabe, na atualidade o Estado gerencial continua atuando em garantir meios que facilitem a reprodução do capital, inclusive capturando recursos que deveriam financiar a realização de direitos dos trabalhadores como: saúde, educação, moradia e segurança. A própria transferência de grande parte dos bens, serviços e recursos financeiros do Estado brasileiro indicados pelo PDRAE para iniciativa privada é parte dessa estratégia.

Assim como foi no caso da introdução do regime de acumulação taylorista-fordista e do modo de regulação social estruturado pelo Estado de bem-estar social, fortemente combatido pelo neoliberalismo e suas contrarreformas, a

implantação do gerencialismo tem implicado, em muitos aspectos, a importação do modo de operar das empresas privadas.

Nessa perspectiva, o gerencialismo fundamenta a ação de gerenciar, de administrar a partir de valores neoliberais que agregam pragmatismo, tecnicismo, controle e premiação/punição – responsabilização (accountability) – a fim de que se obtenham os resultados estabelecidos para obtenção-maximização do lucro (mais-valia) e manutenção-reprodução do status quo burguês (VEIGA, 2017, p. 254).

O padrão gerencialista sugere a racionalização, eficiência no uso dos recursos, além da eficácia, deslocando o foco dos meios – processos administrativos – para os fins – resultados; garantindo, em tese, a efetividade das ações estatais.

Talvez a maior inovação do gerencialismo não seja a ênfase dada à eficiência, uma vez que essa característica já existia no modelo burocrático ao qual se contrapõe. Por suposto, sua maior inovação consiste na preocupação com o grau de alcance dos resultados – eficácia; e com os impactos gerados para a sociedade – efetividade (SOUZA, 2017, p. 183).

Outra característica muito importante da “*Nova Gestão Pública*” refere-se ao controle social. Os defensores do modelo gerencialista sugerem que tornando público o funcionamento dos processos que acontecem nos órgãos da administração para o conjunto da população a ser atendida, avançaríamos na melhoria dos resultados.

[...]tudo leva a crer que, apesar de ter avançado a accountability, não há evidências de que isso tenha garantido maior qualidade do serviço público. Tampouco se percebe grandes alterações no que tange à baixa capacidade de controle social sobre a administração pública (SOUZA, 2017, p. 185).

Embora a racionalização dos processos administrativos, ou seja, o uso de menos recursos para a obtenção de mais resultados seja algo desejável, é preciso considerar que no contexto da reestruturação burguesa e de recomposição de suas margens de lucro, a reforma do Estado e a implementação de medidas gerencialistas são ações da burguesia no sentido de redirecionar o uso do fundo público prioritariamente para o interesse do grande capital.

Como dimensão estrutural do modelo de desenvolvimento hegemônico, este regime de acumulação flexível de capital exige um modo de regulação social a ele coerente, de modo a conferir-lhe institucionalidade na dimensão superestrutural. Isto significa um Estado mais racional na gestão do fundo público, de modo a desonerá-lo gradativamente de gastos com políticas sociais, garantindo-lhe maior potencial para estabilizar a moeda, controlar a inflação e atender demandas imediatas das grandes empresas (SOUZA, 2019, p. 21).

Com relação a implementação da reforma gerencial no campo da educação, é preciso mencionar que em 1990 a UNESCO organizou a Conferência de Jomtien, na Tailândia, com o tema: Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Em decorrência dela foi lançado o documento *Educação: um tesouro a descobrir*.

A Conferência Geral da UNESCO, em novembro de 1991, convidou o Diretor Geral “a convocar uma Comissão Internacional para refletir sobre a educação e a aprendizagem no século XXI”. Assim, Federico Mayor solicitou a Jacques Delors para assumir a presidência dessa Comissão, que reuniu outras 14 personalidades de todas as regiões do mundo, oriundas de diversos horizontes culturais e profissionais (UNESCO, 2010, p. 39).

Nesse documento vislumbrou-se a sociedade educativa, considerando que os processos educativos ocorrem do nascimento até a morte dos indivíduos, devendo ser oferecida a todas as pessoas em todos os lugares. Ainda como parte do entendimento contido no mesmo, é importante mencionar que a educação é percebida como um importante instrumento de desenvolvimento econômico, baseada na Teoria do Capital Humano, segundo a qual, quanto mais o indivíduo estude mais acesso ele terá a riqueza; além disso aponta a necessidade de se despolitizar a educação, sendo imprescindível apenas instruir o aluno a ler, escrever e realizar atividades imediatas. A educação é considerada como mercadoria e o aluno deixa de ser percebido como cidadão e passa ser tratado como cliente.

Outro importante organismo formulador, articulador e veiculador da reforma do Estado com base na doutrina neoliberal através de políticas gerencialistas, inclusive para a educação, é o sistema Banco Mundial (BM). O objetivo é de converter o setor de serviços educacionais em mercado para atuação, tanto de grupos privados nacionais como estrangeiros. Desde o início dos anos 1990, o Banco Mundial passou a considerar que o Estado não deveria deter o monopólio da prestação de serviços públicos. Não só de educação, mas também de saúde, cultura e em outros ramos da atuação estatal. Outras organizações como ONGs, igrejas e o setor privado também deveriam atuar como provedores.

Em vários países periféricos estão sendo implantadas políticas públicas por meio de reformas educacionais elaboradas e veiculadas por organismos internacionais, entre os quais destaca-se o Banco Mundial. O traço mais marcante dessas reformas tem sido a resignificação dos conceitos de descentralização e

autonomia e sua implementação através de programas e parcerias elaborados pelos governos nacionais e dirigidos à esfera local. Ou seja, trata-se de oferecer roteiros de implementação de políticas públicas e uma certa quantidade de recursos financeiros, materiais, com a posterior cobrança de resultados. Importante ressaltar que os projetos são originalmente elaborados por tecnocratas dos governos nacionais qualificados segundo os ditames do Banco Mundial.

Para entendermos melhor a ressignificação para o termo descentralização, torna-se importante esclarecer dois conceitos:

[...] desconcentração, na qual o órgão gestor central repassa funções a entidades regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão. Nesta formatação, os organismos não são livres para decidir, pois dependem diretamente do poder central. E a outra é a descentralização propriamente dita, em que diferentes entidades regionais e locais têm um grau significativo de poder de decisão, isto é, não se trata apenas de delegação de tarefas, mas também do exercício do poder de decisão real “sobre os aspectos importantes do financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas” (RIVAS, 1991, p. 20).

Como se pode perceber, sob o manto da descentralização efetiva-se a desconcentração das políticas públicas. Isto é observável, por exemplo, na realização do Programa Dinheiro Direto na Escolar (PDDE) ou do *Mais Educação* nos quais delega-se aos municípios e conselhos escolares vinculados às UEs a execução dos mesmos, condicionada a rígidos roteiros e parâmetros de prestação de contas definidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Outra ressignificação em curso, engendrada pelo Banco Mundial e MEC, é aquela feita com o conceito de autonomia, que originalmente pode ser entendida como a capacidade da escola se governar, mas sempre levando em conta os interesses da comunidade da qual é parte:

A autonomia somente existe na proporção em que ela acontece nas relações sociais e por este caminho ela é construída. Tanto no plano individual, como no plano coletivo ou institucional. Na mesma proporção, então, em que a autonomia de um sujeito está condicionada à autonomia dos outros sujeitos nas relações sociais, a liberdade também está posta neste sentido. E não é pela máxima liberal que dita que a liberdade de um sujeito termina quando começa a liberdade do outro. É o contrário, a liberdade de ambos somente existe quando ambos são livres ao mesmo tempo (SOUZA, A., 2003, p. 43).

Pode-se imaginar que as reformas educacionais ancoradas na descentralização significam maior autonomia e poder de decisão, maior liberdade de administração das redes municipais ou das UEs. Mas, como já foi explicado, ocorre que na verdade efetiva-se o exercício das políticas de desconcentração com o nome de descentralização. Processo que acaba também atribuindo um sentido distorcido ao conceito de autonomia, na medida em que:

[...] a desconcentração – [...] apenas transfere responsabilidades e constitui novas funções para a escola, mas mantém o poder de decisão concentrado no sistema – não estende suas ações no campo político da necessidade de tomada de decisões pela escola. Isto é, mais incentiva o contraposto da autonomia [...] (SOUZA, A., 2003, p. 44-45).

Nos anos 1990 a gestão educacional ganhou centralidade na política educacional brasileira por se admitir que ela teria papel potencial de efetivar a equidade e a qualidade do ensino, tornando-se instrumento de desenvolvimento da cidadania e da democracia burguesas. Era preciso, portanto, gerar um “novo” padrão de gestão educacional, considerando que esta não estava dissociada do processo de recomposição burguesa e das reformas do Estado brasileiro e de seu aparato administrativo. Nesse sentido, o governo federal passou a realizar a “reordenação” da gestão educacional considerando-a como eixo central do projeto nacional de reforma da educação.

A direção, o próprio caráter, as formas de realização e os critérios de qualidade da "reordenação" da gestão educacional são condicionados, em grande parte, pela função maior que se tem em vista para a educação: a de “ferramenta da competitividade e da governabilidade democrática” (FREITAS, 1998, p. 37).

Empreendeu-se um projeto de “modernização” da política e da gestão educacional caracterizado pela “[...] racionalização administrativa, privatização, corresponsabilização da sociedade, abertura institucional para os "clientes", concentração do poder decisório (no que tange a questões essenciais) e controle centralizado dos resultados” (FREITAS, 1998, p. 32).

Entre as características acima, a privatização, em especial, vem sendo concretizada a partir do incentivo governamental de que a escola tenha mais autonomia, buscando maior participação da comunidade onde esteja instalada e na

gestão democrática e participativa, como forma de captação de recursos financeiros, materiais e físicos não estatais, além do voluntariado.

Até a metade da década de 1990, evidenciava-se uma contradição entre as políticas federais de racionalização e privatização e o papel marcadamente clientelista e assistencialista predominante nas ações municipais. Não existia identidade entre elas. Por outro lado, no final dessa mesma década, os municípios começaram implantar a “reordenação” da política e gestão educacional diante da rarefação de recursos e da crise fiscal.

A pressão do centro é outra forma pela qual a "reordenação" da gestão educacional municipal vai se concretizando na direção traçada pela política federal. Essa se dá mediante condicionamento da função supletiva da União à adesão, pelo município, a projetos federais. Esta adesão tem implicado um crescente controle central dos resultados que, em alguns casos, alcança o interior da própria instituição escolar (FREITAS, 1998, p. 40).

Por sua vez, os mecanismos de participação não alcançaram o êxito necessário no sentido de adquirir a mobilização e participação da comunidade escolar, ficando restritos às eleições para escolha de membros dos grêmios estudantis e conselhos escolares; além de consultas à comunidade para indicação de nomes que posteriormente poderiam ser nomeados ou não pelos prefeitos para os cargos ou funções de diretores. O fato é que essas instâncias de representação funcionaram até aqui muito mais como iniciativas na busca de consenso em torno das políticas públicas federais ou municipais do que em espaços de elaboração e decisão em termos de políticas e gestão educacional.

Nesse sentido, há que se pensar em estratégias de adesão e mobilização dos profissionais de educação, discentes, responsáveis e comunidade. “Isto significa trazer para a esfera educacional a tomada de decisão, o planejamento, a gestão e a avaliação da aplicação dos recursos públicos destinados à educação” (FREITAS, 1998, p. 44). Mas não será realizado sem que também aumentem em quantidade e qualidade os recursos financeiros, materiais e humanos, além do fortalecimento dos laços de solidariedade entre os membros da comunidade escolar.

Nota-se, portanto, que há uma contradição imediata entre as especificidades da política e da realidade local diante da homogeneização capitalista.

Não há como desconsiderar a contradição de se ter, entre outros aspectos, uma política federal de “reordenação” que “[...] prescreve transformações para uma realidade cujas particularidades não dimensiona devidamente, como se aquelas independessem destas” (FREITAS, 1998, p. 42).

### **1.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO**

O objeto de análise da investigação é o processo de escolha de diretores escolares na RMEDC no período de 2015 a 2019 e sua articulação com os princípios da gestão democrática da escola. Ao longo de décadas, predominou neste município a definição daqueles que deveriam ocupar as direções escolares com base na indicação política. Em 2015, em razão da pressão política exercida pelos profissionais de educação através do SEPE-RJ/D. Caxias, o então prefeito da cidade emitiu o Decreto Municipal nº 6542/2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015) com propósito de regular as eleições para diretores e vice-diretores. Ao considerarmos o termo eleição, torna-se necessário esclarecer que desde 2009 o Supremo Tribunal Federal (STF) ratificou entendimento “[...] de que as eleições diretas para provimento de cargos comissionados nas diretorias de escolas públicas são inconstitucionais”. Nesse sentido, o máximo que se admite, do ponto de vista legal, é a consulta à comunidade para que posteriormente o chefe do poder executivo possa fazer uso dessa informação e decidir sobre a nomeação de futuros diretores.

Como se pode perceber, a interpretação do STF com relação à possibilidade de eleição de diretores não favorece a perspectiva de expansão da autonomia e da participação da comunidade no destino das UEs. Ao contrário, atua para enfraquecê-las, aumentando o controle do governo e a centralização estatal sobre as escolas.

Em verdade, o próprio uso dos conceitos “eleição” ou “consulta à comunidade para escolha de diretores” revela uma disputa política entre os profissionais de educação, seus respectivos órgãos de classe e especialistas em ensino e administração escolar, de um lado; e certos agrupamentos políticos conservadores e meritocratas, na posição contrária. Outro aspecto importante de se esclarecer é que

mesmo a eleição para escolha de diretores não representaria a implementação automática da gestão democrática. Ela seria no máximo um dos elementos, entre outros, do que pode se constituir em certa experiência de administração no sentido democrático.

Segundo os dirigentes da SMEDC, em 2015, a normatização das eleições de diretores na forma do Decreto Municipal nº 6542/2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015) se deu em razão de resistências no interior da Câmara Municipal de Vereadores para aprovação de lei. O artigo 2º do referido documento apresentava a seguinte redação: “os diretores e vice-diretores (quando for o caso) eleitos das UEs municipais serão nomeados pelo prefeito municipal para mandato de 02 (dois) anos, na forma do presente decreto.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015, p. 1). Importante ressaltar que não havia lista tríplice. O decreto deixava claro que a escolha seria feita pela comunidade e a nomeação pelo chefe do poder executivo. Posteriormente, no ano de 2017, o novo administrador da cidade sancionou a Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) que passou a ordenar sobre gestão democrática da educação pública no Município de Duque de Caxias. Comparando os dois dispositivos, verifica-se que ocorreram avanços. O Decreto Municipal nº 6542/2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015), além de ser infra legal, dispunha apenas sobre a consulta à comunidade para escolha de diretores e vice-diretores das UEs de Duque de Caxias. Já no caso da Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017), verifica-se que passou a disciplinar também aspectos mais amplos associados à implantação e funcionamento da gestão democrática na RMEDC. Ou seja, efetivou o ordenamento não somente da escolha e nomeação de diretores, mas também: a) a ampliação dos programas de apoio e formação dos membros do Conselho do FUNDEB, do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e do Conselho Municipal de Educação, bem como a origem financeira dos recursos para sua manutenção; b) a obrigatoriedade de funcionamento em todas instituições públicas de ensino dos conselhos escolares, como órgãos de participação e fiscalização na gestão escolar; c) a livre organização estudantil e a instituição de grêmios nos espaços escolares; d) a liberdade de informação e participação de pais, mães e responsáveis na prática escolar, inclusive com o direito de criação de associações; e) a instituição do Fórum Permanente

Municipal de Educação, com objetivo de coordenar, convocar e organizar as Conferências Municipais de Educação e efetuar o acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. Além disso, fez referências à autonomia pedagógica, administrativa e financeira das UEs.

Dessa maneira, a mobilização dos profissionais da educação para criação da lei consubstanciou não só a garantia da consulta à comunidade para escolha de diretores escolares, mas também de outros órgãos que contribuíssem para construção da gestão democrática. Por outro lado, não se pode deixar de considerar que esse mesmo processo nunca deixou de ser tutelado pelo poder público, pois, apesar da legislação instaurada permitir que a consulta à comunidade para escolha de diretores escolares fosse realizada; a nomeação para o cargo só ocorreria por ato discricionário do prefeito. Além disso, é preciso considerar que a autonomia formal decorrente da introdução do princípio da gestão democrática na Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) resultou o desafio de institucionalizar a participação popular em órgãos colegiados diversos através de experiências democráticas que concorressem para o aperfeiçoamento da gestão.

Na verdade, muitas têm sido as dificuldades de implantação desses órgãos que em muitos casos são deturpados de suas funções originais e utilizados como forma de desonerar o aparelho de Estado de certas atribuições, transferindo-as para sociedade civil. Além disso, as normas que regulam a implantação dos programas e parcerias acabam exigindo dos membros dos conselhos, sobretudo daqueles não pertencentes ao aparato estatal, uma formação técnica, tempo disponível e acesso à documentação praticamente inviáveis:

A participação e a colaboração, portanto, passam a ser associadas no discurso político-normativo a termos como competitividade, eficácia e eficiência, constituindo-se, dessa forma, em instrumentos ao serviço das lógicas gerenciais neoliberais, revelando que a democratização, embora não abandonada, sofre ressignificações coerentemente à racionalidade econômica hegemônica que organiza/desorganiza o modo de produção capitalista atual, a par dos múltiplos sentidos aos quais as concepções de democracia, histórico e socialmente, estiveram sujeitas (SOUZA, D., 2012, p. 1208).

No ano de 2019, o Poder Executivo de Duque de Caxias manifestou a intenção de interromper as eleições e reconduzir aos cargos as diretoras e diretores que estavam em exercício na administração das escolas:

Sem qualquer tipo de justificativa plausível, a Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias tentou fazer a recondução dos gestores escolares. No entanto, essa tentativa fracassou visto que tanto a Procuradoria Geral do Município quanto o Ministério Público emitiram orientações indicando que a recondução é contrária a própria Lei de Gestão Democrática (LIMA, 2019).

Não obtendo sucesso, a SMEDC retardou a constituição da Comissão Eleitoral Geral de Consulta Pública para Diretor e Vice-Diretor das UEs da RMEDC e, por consequência, resultou no fato de que esse grupo de trabalho só viesse publicar o edital da consulta à comunidade para escolha de diretores escolares em 12 de novembro daquele ano. O adiamento causou profunda confusão nas UEs ao criar a circunstância de terem de administrar o encerramento do ano letivo e as necessárias atividades de avaliação, conselhos de classe, divulgação de resultados e matrícula; em concomitância com a constituição da Comissão Eleitoral Local (CEL), inscrição das chapas, apresentação dos projetos à comunidade escolar, e a própria consulta, que foi marcada para o período entre os dias 18 e 19 de dezembro de 2019.

A precarização das condições de funcionamento das UEs de Duque de Caxias, seja em relação às condições materiais como também pedagógicas e de mão-de-obra necessárias já se arrasta por vários anos; porém, recentemente foi acentuada. Entre 2016 e 2020, as remunerações dos profissionais de educação, assim como dos demais servidores, foram pagas com sucessivos atrasos<sup>8</sup>. Em 2017, foi promulgada Lei Municipal nº 2856/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) que retirou ou restringiu direitos dos servidores públicos municipais, como: concessão de auxílio transporte, regência de turma e gratificação por difícil acesso à unidade escolar. Os efeitos da lei implicaram, inclusive, em reduções remuneratórias.

A Lei Municipal nº 2.966/2019 foi sancionada, fragilizando ainda mais as condições funcionais no que se refere a concessão de licenças e as pensões por mortes (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2019). Além da perda de direitos

---

<sup>8</sup> Consulta realizada no site da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2021).

dos servidores por causa dos efeitos das respectivas normas, a representação sindical foi duramente atacada com o cancelamento das licenças sindicais e do desconto em folha de pagamento da contribuição sindical dos profissionais da educação filiados com a respectiva transferência financeira para o sindicato. É bem verdade que posteriormente o SEPE-RJ/D. Caxias reconquistou o direito do desconto em folha; mas agora com o empecilho de que todos os filiados, a cada ano, preenchessem ficha autorizativa na sede da prefeitura.

Não há como negar que todos esses eventos solaparam o sindicato. De início, em 2017, os profissionais da educação reagiram se mobilizando em assembleias e passeatas bastante representativas; mas, posteriormente, as atividades foram perdendo adesão.

Com a retirada de direitos dos profissionais de educação da RMEDC e o enfraquecimento da atividade do SEPE-RJ/D. Caxias, o governo avançou para destruição da autonomia escolar com a sabotagem da consulta à comunidade para escolha de diretores das UEs em 2019. Por sua vez, a manobra efetivada encontrou uma categoria desmobilizada e um sindicato enfraquecido. De outra parte, em que pese o fato da reivindicação por eleições de diretores e vice-diretores ter frequentado a pauta das datas-bases por vários anos, é possível considerar a hipótese de que a reação docente para essa ofensiva do Estado foi desprovida de profundidade analítica por parte da maioria dos profissionais da educação, tanto nas questões de precarização das relações de trabalho quanto na destruição do embrião de autonomia escolar. Obviamente, esses fatos serão investigados mais detalhadamente no decorrer da pesquisa.

Para uma melhor apreensão de nosso objeto de análise, optamos por delimitá-lo à experiência de duas UEs da RMEDC nessa disputa em torno de concepções e ações distintas no processo de escolha de diretor escolar no período de 2015 a 2019. Para garantir o anonimato dos sujeitos investigados, trataremos as UEs analisadas como “Escola A” e “Escola B”. Tal seleção se deu a partir da percepção, pelo menos em termos aparentes, de que estas duas UEs representariam experiências distintas de construção do processo de consulta para escolha de diretores e tal distinção poderia nos oferecer elementos para uma melhor explicitação das contradições deste processo.

A opção pela Escola A se deu porque consideramos que ela é representativa da mobilização das UEs para escolha autônoma de diretores escolares, conforme ocorreram na maioria das UEs da RMEDC somente a partir de 2015. Além disso, consideramos que o bom trânsito nesta UE pudesse facilitar o acesso a informações e dados necessários.

Por sua vez, a Escola B, diferentemente da maioria das UEs daquela rede, registra um processo de construção da autonomia escolar e de escolha dos seus diretores mesmo antes de 2015. Segundo o Projeto Político Pedagógico da Escola B, desde 1998 a escolha das diretoras desta escola se dá a partir da indicação direta da comunidade.

Acreditamos que, no aspecto qualitativo, a análise destas duas experiências distintas poderá nos oferecer uma visão bastante representativa do processo de construção da dinâmica de escolha de diretores escolares na RMEDC.

A pesquisa tem por objetivo analisar as contradições da implantação da consulta à comunidade para escolha de diretores das escolas da RMEDC no período de 2015 a 2019. Para isto, buscamos: 1) estabelecer relação entre eleição de diretores escolares e efetivação da gestão democrática; 2) explicar como o discurso da gestão democrática foi estrategicamente incorporado à implantação do projeto da *"Nova Gestão Pública"* na RMEDC; 3) explicar como o gerencialismo condiciona a gestão democrática e a ação dos diretores escolares; 4) analisar as possíveis reações de resistência, resiliência ou de consentimento ativo das UEs frente às contradições vivenciadas pelas direções; 5) definir se o processo de escolha de diretores escolares na RMEDC inaugurado em 2015 se trata de consulta ou de eleição; 6) apontar as ações e formulações do SEPE/RJ no processo de regulação e implementação da consulta à comunidade para escolha de diretores das escolas da RMEDC.

## **1.2. RELEVÂNCIA DA INVESTIGAÇÃO PROPOSTA**

Se estivéssemos tratando da gestão de empresas poderíamos compreendê-la como a realização coordenada do planejamento, direção, organização e

controle de pessoas e recursos para produção de bens e serviços. Mas em relação aos sistemas de ensino, não se trata de simplesmente importar as mediações da administração empresarial, aplicá-las e obter resultados semelhantes. Isto não pode ocorrer por uma simples razão: a natureza das atividades empresariais e escolares é diferente. Enquanto nas empresas a finalidade é a produção de bens e serviços e a realização do lucro; no caso de UEs de redes públicas, a finalidade deve ser a educação integral, que busque oferecer uma formação humana para os educandos em todos os seus aspectos, desde o conhecimento e reflexão sobre a estrutura e funcionamento do mundo físico, natural e social até a formação para o mundo do trabalho.

“[...] se estamos convencidos de que a maneira de a escola concorrer para transformação social é o alcance de seus fins especificamente educacionais, precisamos dotá-la de racionalidade interna necessária à realização desses fins. A busca dessa racionalidade não pode consistir, entretanto, no mero transplante, para situação escolar, dos mecanismos administrativos da empresa capitalista” (PARO, 1986, p. 28).

No Brasil, as principais formas de provimento para os cargos ou funções de diretores escolares são as seguintes: a) a indicação; b) a seleção através de concurso público ou de aferição da competência técnica e; c) a consulta à comunidade para escolha de diretores escolares. Obviamente, cada uma dessas formas de provimento expressa concepções diferentes na maneira como deve ser realizado o trabalho do gestor escolar, mas, também, na forma como deve ser organizado o trabalho pedagógico dos membros da comunidade escolar.

Herança da administração pública patrimonialista que predominou fortemente no período da República Oligárquica (1894-1930), a indicação política é o principal procedimento de preenchimento dos cargos ou funções de direção. Nesse sentido, atua como forte impedimento para construção de uma forma de gestão democrática, pois, não se associa às práticas que visam o compartilhamento não só das responsabilidades, mas também da elaboração e tomada de decisões das políticas públicas pela comunidade escolar.

Na seleção por concurso público o diretor é escolhido através de provas escritas de conteúdos e de títulos. Portanto, baseia-se no entendimento de que o trabalho do diretor se caracteriza pelo caráter iminentemente técnico. Como se percebe, nessa forma de ocupação do cargo, o conteúdo político e de liderança perdem

força em favor da meritocracia. É uma concepção tipicamente tecnocrata que está associada a noção da gestão do trabalho escolar que se baseia na introdução de uma certa quantidade de insumos, que se bem maximizados pela intervenção da competência técnica, terão por consequência os resultados esperados.

A consulta à comunidade para escolha de diretores escolares não representa a implementação automática da gestão democrática. Mas ela é sim um dos fatores, entre outros, do que pode se constituir em certa experiência de administração no sentido democrático, ainda que limitada. Além da consulta para escolha dos diretores, é possível mencionar como exemplos de mecanismos necessários para democratização das relações no interior das UEs: o fortalecimento de conselhos escolares e grêmios estudantis, direção colegiada, autonomia do educando e a presença da comunidade nas relações cotidianas.

Retomando a noção da gestão escolar não como mecanismo de controle sistemático e mecânico do trabalho alheio, mas sim como mediação para realização dos processos de ensino-aprendizagem na perspectiva da educação integral dos filhos da classe trabalhadora, acreditamos que nossa pesquisa pode contribuir para compreensão de como a eleição de diretores atua como um dos fundamentos da construção da gestão democrática.

### **1.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Considerando as técnicas de pesquisa, a investigação desenvolvida fundamenta-se predominantemente no método qualitativo, pois “[...] baseia-se na observação direta, discussão com os indivíduos, objeto de estudo ou análise de textos. Este método de investigar o social privilegia o entendimento contextual e específico do fenômeno de estudo, e não a generalização” (ROSÁRIO; GRANJO; CAHEN, 2013, p. 10).

Por sua vez, os métodos interagem com a teoria. São as teorias que permitem a interpretação das evidências empíricas identificadas pelo pesquisador. Assim, pode-se afirmar que desta relação entre teoria e investigação nossa pesquisa baseia-se numa abordagem indutiva, considerando que se enquadra na situação na

qual “[...] o pesquisador observa o fenômeno, identifica padrões e analisa-os para chegar a conclusões gerais e eventualmente desenvolver novas teorias” (ROSÁRIO; GRANJO; CAHEN, 2013, p. 10).

Pode-se afirmar que esta pesquisa é de natureza básica ou de base, na medida que “[...] é derivada de uma curiosidade científica ou interesse num problema ou questão específica. A motivação principal é a criação ou expansão do conhecimento” (ROSÁRIO; GRANJO; CAHEN, 2013, p. 10-11). Ou seja, objetiva criar conhecimentos novos para o avanço da ciência, mas sem aplicação prática previamente definida.

Quanto aos objetivos, a pesquisa possui caráter explicativo, pois mira identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno sociopolítico da implantação e posterior tentativa de interrupção da consulta à comunidade para escolha de diretores escolares da RMEDC entre 2015 e 2019.

Passemos agora ao que Gil (1994, p. 70) define como delineamento da pesquisa. Segundo ele “[...] refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação de dados” (GIL, 1994, p. 70). Em relação aos procedimentos técnicos para coleta de dados, esta pesquisa se insere em três categorias: bibliográfica, documental e de levantamento. É considerada bibliográfica porque será “[...] desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros, e artigos científicos” (GIL, 1994, p. 71); documental, na medida em que faremos uso de “[...] materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 1994, p. 71), como: normas legais e infra legais, atas de reuniões e relatórios de comissões. Por fim, é de levantamento, pois também se caracterizará “[...] pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer” (GIL, 1994, p. 76), fazendo uso, por exemplo, de entrevistas semiestruturadas.

Nosso objeto de análise refere-se as contradições do processo de implantação de eleições de diretores escolares na RMEDC no período de 2015 a 2019. Ou seja, de que maneira as ações de organismos internacionais e de governo, de um lado; assim como do SEPE-RJ/D. Caxias como órgão de representação dos profissionais

de educação, de outro, se contrapõem no processo de implantação da consulta para escolha de diretores das UEs. Para uma análise destas contradições, conforme já explicitado, delimitamos nosso objeto de análise à experiência de duas UEs neste processo.

A RMEDC é composta de 179 UEs de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Destas, 144 atendem ao Ensino Fundamental (das quais 122 contemplam também Educação Infantil); 28 são creches; e 7 funcionam como Creche e Centro de Atendimento à Infância Caxiense (CCAIC).

Em relação aos profissionais da educação, a RMEDC possui 4.085 professores e pedagogos, assim distribuídos: 2.800 professores(as) regentes no Ensino Fundamental, sendo 1.713 docentes nos Anos Iniciais e 1.087 nos Anos Finais; 57 professores(as) de Informática Educativa; 119 professores (as) lotados nas creches e CCAICs; 70 professores lecionando em Classes Especiais; 223 trabalhando em Atendimento Especializado ao Educando (AEE); 72 na Educação de Jovens e Adultos; 248 orientadores(as) pedagógicos(as); 204 orientadoras(as) educacionais; 178 diretores(as) de unidades; 54 vice-diretores(as).

Com relação ao número de alunos e alunas matriculados, a RMEDC conta com:

[...] 74.497 matrículas, assim distribuídas: 419 matriculados (as) nos CCAICs, 4.264 estudantes em creches, 7.957 na educação infantil, 38.419 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, 14.953 nos Anos Finais, 7.968 na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e 517 nas Classes Especiais. Sinaliza-se que há 2.053 alunos (as) que recebem Atendimento Educacional Especializado (AEE), embora não sejam contabilizados (as) no total, pois já se encontram incluídos (as) nas turmas de Ensino Regular (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, [2020], p. 220).

Os números acima servem para posicionar o município de Duque de Caxias como aquele que possui a segunda maior rede municipal de ensino do estado do Rio de Janeiro, atrás apenas do município da capital.

Para estabelecer relação entre eleição de diretores escolares e efetivação da gestão democrática, foi feita uma revisão de literatura da área de educação que trata de gestão democrática e de eleição de dirigentes escolares.

Para explicar como o discurso da gestão democrática foi estrategicamente incorporado à implantação do projeto da “Nova Gestão Pública” na RMEDC, foi realizada uma revisão de literatura da área de educação que trata de gestão democrática e de eleição de dirigentes escolares e análise de documentos.

Para explicar como o gerencialismo condiciona a gestão democrática e a ação dos diretores escolares, foram utilizados dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas a gestores, análise de documentos produzidos pelos sujeitos das instituições.

Para analisar as possíveis reações de resistência, resiliência ou de consentimento ativo das UEs frente às contradições vivenciadas pelas direções, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas aplicadas a gestores e docentes membros dos conselhos escolares das instituições investigadas, além de dados coletados a partir de análise de documentos.

Para definir se o processo de escolha de diretores escolares na RMEDC inaugurado em 2015 se trata de consulta ou de eleição, foram utilizados dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas a gestores e docentes membros dos conselhos escolares, além de dados coletados por meio de análise de documentos.

### **Quadro 1: Sistematização das ações investigativas e dos instrumentos de coleta de dados**

<b>Objetivo</b>	<b>Sujeitos Investigados</b>	<b>Instrumento</b>
<b>Estabelecer relação entre eleição de diretores escolares e efetivação da gestão democrática;</b>	Não se aplica	Revisão de literatura
<b>Explicar como o discurso da gestão democrática foi estrategicamente incorporado à implantação do projeto da “Nova Gestão Pública” na RMEDC;</b>	Não se aplica	Revisão de literatura; análise de documentos
<b>Explicar como o gerencialismo condiciona a gestão democrática e a ação dos diretores escolares;</b>	Gestores	Entrevista semiestruturada; análise de documentos.

---

<b>Analisar as possíveis reações de resistência, resiliência ou de consentimento ativo das UEs frente às contradições vivenciadas pelas direções;</b>	Gestores e docentes membros dos conselhos escolares	Entrevista semiestruturada; análise de documentos.
---	---	--

<b>Definir se o processo de escolha de diretores escolares na RMEDC inaugurado em 2015 se trata de consulta ou de eleição.</b>	Gestores e docentes membros dos conselhos escolares	Entrevista Semiestruturada; análise de documentos.
--	---	--

<b>Apontar as ações e formulações do SEPE/RJ no processo de regulação e implementação da consulta à comunidade para escolha de diretores das escolas da RMEDC.</b>	Representantes sindicais	Análise de documentos
--	--------------------------	-----------------------

---

Fonte: elaboração própria

## 1.4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS DA ANÁLISE

Compreendemos a gestão democrática como parte da totalidade escolar. Na verdade, como uma das mediações para realização dos processos de ensino-aprendizagem que objetivam a formação integral dos educandos.

Nesse sentido, a eleição de diretores é parte da própria estrutura de mediações que sustenta a gestão democrática e inclui ainda a eleição e fortalecimento de conselhos escolares e grêmios estudantis, direção colegiada, autonomia do educando e a presença da comunidade nas relações cotidianas. Assim, concordamos com Vitor Paro (2007), ao considerar que entre as ações que têm sido realizadas visando à democratização do ambiente escolar, podemos agrupá-las em três tipos:

As relacionadas aos mecanismos coletivos de participação (conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmio estudantil, conselho de classe); as relativas à escolha democrática dos dirigentes escolares; e as que dizem respeito a iniciativas que estimulem e facilitem, por outras vias, o maior envolvimento de alunos, professores e pais nas atividades escolares (PARO, 2007, p. 1).

Como se sabe, no Brasil, a consulta à comunidade para escolha de diretores escolares é uma das formas de provimento do cargo ou função de diretor escolar, pois existem ainda a indicação política, expressão ostensiva do patrimonialismo na educação pública; e a seleção por concurso público, alternativa simplista e meritocrata de racionalização da gestão escolar.

O certo é que autonomia é o pressuposto fundamental para que se considere a existência da gestão democrática em uma escola. Nesse sentido, o fundamento básico da autonomia escolar é de que a comunidade tenha o poder de avaliar, elaborar e tomar decisões sobre seu destino, bem como a forma de eleição e os atributos daqueles que deverão dirigir a unidade. “[...] pode-se ver a autonomia como algo que sempre ocorre em relação, isto é, ela nunca ocorre de maneira isolada. Assim, não faz sentido se pensar a autonomia como a independência para se fazer o que se quer [...]” (SOUZA, A., 2003, p. 43).

Acreditamos que o conceito de autonomia se afasta da noção difundida pela burguesia de democracia em sua forma representativa, baseada em processos eleitorais sazonais e alienados e no exercício da participação popular atrelada a racionalidade econômica hegemônica. Pelo contrário, é mediada pela participação cotidiana da comunidade ancorada na livre discussão, elaboração e execução do projeto político-pedagógico. Assim sendo, em relação aos processos de participação das comunidades no funcionamento das escolas é preciso considerar que:

[...] para além da noção de participação enquanto teoria liberal, há um entendimento de participação enquanto elemento necessário para o desenvolvimento dos processos políticos na gestão escolar, para o desenvolvimento da negociação que tem espaço na escola, a partir da descentralização (SOUZA, A., 2003, p. 30).

Na verdade, os processos de resignificação de conceitos como democracia, autonomia e participação são parte das estratégias de redefinição dos mecanismos de mediação do conflito de classes empreendidas a partir da década de 1970. Como já foi destacado, o sistema capitalista vem passando pela mais grave crise orgânica com efeitos estruturais e superestruturais.

A crise orgânica do capital, por diferentes perspectivas analíticas, já foi evidenciada por inúmeros teóricos [...]. Todos estes autores concordam com a evidência de que a ordem de produção e reprodução social da vida material sob a égide do capital está abalada [...] (SOUZA, 2020, p. 14).

Na perspectiva de reagir aos aspectos estruturais - queda das taxas de acumulação - e superestruturais - falência do Estado produtor do capital e provedor de serviços sociais - a burguesia tem acionado medidas de recomposição de suas margens de lucro e de mediação do conflito entre as classes sociais.

[...] essa recomposição burguesa tem intensificado ainda mais a precariedade do trabalho e da vida humana, caracterizando-se talvez como a mais perversa ofensiva do capital contra a classe trabalhadora. No Brasil, assim como em boa parte do mundo capitalista, esta conjuntura traz como principais consequências: o desemprego estrutural; o combate à livre organização coletiva dos trabalhadores; a desregulamentação dos direitos trabalhistas; a terceirização, a instituição do banco de horas, a regulamentação do trabalho intermitente; a proliferação do trabalho informal, do trabalho part-time, do trabalho em domicílio ou do que alguns teóricos vêm chamando de “uberização” do trabalho (SOUZA, 2020, p. 321).

Como parte da reforma do Estado, buscando racionalizar e redirecionar o uso do fundo público é também implementada a reforma gerencial. Nesse sentido:

[...] o gerencialismo fundamenta a ação de gerenciar, de administrar a partir de valores neoliberais que agregam pragmatismo, tecnicismo, controle e premiação/punição – responsabilização (accountability) – a fim de que se obtenham os resultados estabelecidos para obtenção-maximização do lucro (mais-valia) e manutenção-reprodução do status quo burguês (VEIGA, 2017, p. 253-254).

Faremos a seguir uma breve apresentação dos fundamentos que permitirão a condução da reflexão teórico-metodológica de nosso objeto de análise.

Na introdução dos *Grundrisse: Manuscritos Econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*, Marx reconhece a existência de várias modalidades de conhecimento; mas tomou para si o conhecimento teórico, diferente dos demais.

O todo como um todo de pensamentos, tal como aparece na cabeça, é um produto da cabeça pensante que se apropria do mundo do único modo que lhe é possível, um modo que é diferente de sua apropriação artística, religiosa e prático-mental (MARX, 2011, p. 79).

Marx se opõe ao idealismo e a suposição de que o juízo precederia a realidade material. No seu processo de investigação reconhece a distinção entre o que é da ordem da realidade do objeto e aquilo que é da ordem do pensamento. Para ele o ponto de partida é o concreto real, de existência objetiva, síntese das diferenças dentro da unidade. Este se apresenta como um todo caótico, mas é possível que se faça sua análise, decomposição e abstrações até chegar a conceitos simples. A partir daí, torna-se necessário avançar, elevar o pensamento no sentido de perceber que essas partes elementares são expressões articuladas da totalidade. Sofrem e exercem

determinações entre si. Feito isso, retorna-se ao concreto que agora não é um todo caótico e sim um concreto pensado, síntese de múltiplas determinações.

“Parece ser correto começarmos pelo real e pelo concreto, pelo pressuposto efetivo, [...] e por meio de uma determinação mais precisa, chegaria analiticamente a conceitos cada vez mais simples; do concreto representado [chegaria] a conceitos abstratos [Abstrakta] cada vez mais finos, até que tivesse chegado às determinações mais simples. Daí teria de dar início à viagem de retorno, [...], mas desta vez não como a representação caótica de um todo, mas como uma rica totalidade de muitas determinações e relações (MARX, 2011, p. 76 -77).

Para Marx o conhecimento teórico é uma reprodução no mundo das ideias, de algo que está fora, que não é produzido pelo cérebro dos homens. Ou seja, o real-concreto. O objetivo do pesquisador é a reprodução ideal desse movimento efetivo do objeto real. Nesse sentido, teoria não é um simples inventário da realidade. Teoria é a extração, é retirar da realidade o movimento efetivo dela.

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação (MARX, 2011, p. 77 -78).

A partir da reflexão teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético é possível a compreensão da estrutura e da dinâmica do concreto através de categorias carregadas de determinações recíprocas que tornam possível a apreensão da essência do fenômeno.

Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria intangível. No mundo da pseudoconcreticidade o aspecto fenomênico da coisa, em que a coisa se manifesta e se esconde, é considerado como a essência mesma, e a diferença entre fenômeno e a essência desaparece (KOSIK, 2002, p. 17).

Mas não há que se pensar que o processo de abstração, de compreensão das determinações simples do objeto seja imparcial. Ele é carregado de posicionamentos diante da estrutura social: fundamentalmente de classe, mas também e de maneira articulada frente às questões de gênero, de raça, de nacionalidade, de trajetória educacional e profissional, entre outros. Ao final, esses posicionamentos construídos durante o transcurso da vida social acabam por exercer influência na forma como o sujeito pesquisador encara, se sensibiliza diante do objeto. Portanto, o

uso do materialismo histórico-dialético por si só não garante sucesso no processo de reprodução ideal do movimento real do objeto, visto que também entra em cena a sensibilidade do sujeito. O que torna possível a maior aproximação da verdade é a rica associação dessas várias sensibilidades com o método do materialismo histórico-dialético.

O objeto de estudo de Marx foi movimento real da sociedade burguesa. Assim sendo, construiu uma teoria social que tinha por objetivo compreender a origem, o desenvolvimento e as condições de crise dessa organização social enquanto esteve vivo. Após sua morte ocorreram importantes fatos históricos relacionados à sociedade burguesa e a própria ordem capitalista que, obviamente, escaparam da sua análise. Dessa forma, mesmo levando em consideração os desdobramentos da obra marxiana feitos por aqueles que lhe deram prosseguimento, deve-se levar em conta que a obra marxista só pode se dar por acabada quando tiverem fim as condições reais que alimentam suas críticas.

O legado de Marx não consiste, pois, numa teoria social conclusa, acabada – e não porque tenha carecido de tempo para concluí-la, mas pela dinâmica histórico-real do próprio objeto; com efeito, a eventual completude da teoria marxiana só é pensável nas condições do exaurimento histórico-real do modo de produção capitalista e da formação societária nele embasada (NETTO, 2015, p. 20).

A obra marxiana fundou os pilares, a arquitetura fundamental para estudar a sociedade burguesa e a ordem capitalista a partir da crítica a Economia Política. Infelizmente, por razões históricas, não teve oportunidade de concluir sua pesquisa. Por outro lado, essa situação permite a continuidade das investigações.

E o que vale para o fundamento da teoria social marxiana vale ainda mais para os outros níveis/instâncias da vida social: torna-se imperioso fazer avançar, mediante investigações de caráter radical, a análise da estrutura social, das instituições e da cultura contemporâneas da ordem burguesa (NETTO, 2015, p. 21).

Concluído o primeiro ano do curso de mestrado, inclusive com a integralização dos créditos das disciplinas pertinentes, participação em reuniões do GTPS e outros encontros acadêmicos, mas principalmente com o aprendizado advindo das reuniões de orientação, acredito que estou a me familiarizar cada vez mais com a riqueza teórico-metodológica fundada por Marx e Engels e desenvolvida pelos

intelectuais marxistas. É claro que essa apreensão e internalização se viabiliza à medida que eu avance no processo de extração, de reprodução do movimento real do meu objeto de estudo: consulta à comunidade para escolha de diretores escolares de da RMEDC entre 2015 e 2019.

Pelos conhecimentos construídos até aqui, a pesquisa tem sido orientada no sentido de partir da legislação do município sobre o tema; dos fatos associados à implantação e posterior tentativa de interrupção da consulta à comunidade para escolha de diretores escolares de diretores em Duque de Caxias e do levantamento bibliográfico sobre o objeto e suas relações com a administração democrática.

Atualmente estamos realizando levantamento bibliográfico, tomando como fontes de consulta o acervo disponibilizado nos sites do SciELO; Educ@, dos trabalhos apresentados em reuniões anuais da ANPED; da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do IBICT; e do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

## **2 TENDÊNCIAS DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA DA ÁREA DE EDUCAÇÃO ACERCA DA ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES**

Para uma melhor compreensão acerca de como nosso problema de pesquisa se insere no debate científico da área de Educação, iniciaremos nossa exposição com uma análise da literatura acerca do tema. Nosso propósito aqui é explicitar a relevância da investigação que nos propomos realizar, situando-a precisamente na ceara do debate acerca da gestão educacional, mais especificamente acerca da gestão democrática e suas proposições para a eleição ou escolha de diretor escolar.

### **2.1. ACERCA DO MÉTODO DE LEVANTAMENTO DAS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS**

Iniciamos o levantamento bibliográfico tomando como fontes de consulta os acervos disponibilizados nos seguintes repositórios brasileiros na área de ciências humanas e sociais, a saber: o Scientific Electronic Library Online (SciELO); a Plataforma Educ@, da Fundação Carlos Chagas Filho; os trabalhos apresentados nas Reuniões Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); o Banco Nacional de Dissertações e Teses Digitais (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); e o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES). O objetivo do levantamento foi elaborar uma revisão de literatura da área de

educação acerca da escolha de dirigentes escolares. Para isto, nosso levantamento teve como referência dois eixos temáticos estabelecidos previamente, com a finalidade de identificar a literatura disponível nestes repositórios; são eles: “*Eleição Escolar*” e “*Gestão Escolar*”. A partir destes dois eixos temáticos, estabelecemos termos de busca que nos permitiram localizar com maior precisão a literatura pertinente. Nosso critério de definição do que é ou não pertinente ao campo de literatura da área de educação acerca da escolha de diretores escolares foi selecionar apenas os textos levantados cujo conteúdo se inseria em pelo menos um dos eixos temáticos predefinidos. Os textos levantados cujo conteúdo não se referiam aos eixos temáticos predefinidos foram descartados, ainda que tenham sido localizados pela indicação de alguma das palavras-chaves estabelecidas para a busca.

### Quadro 2: Eixos Temáticos e Termos de Busca Utilizados no Levantamento Bibliográfico

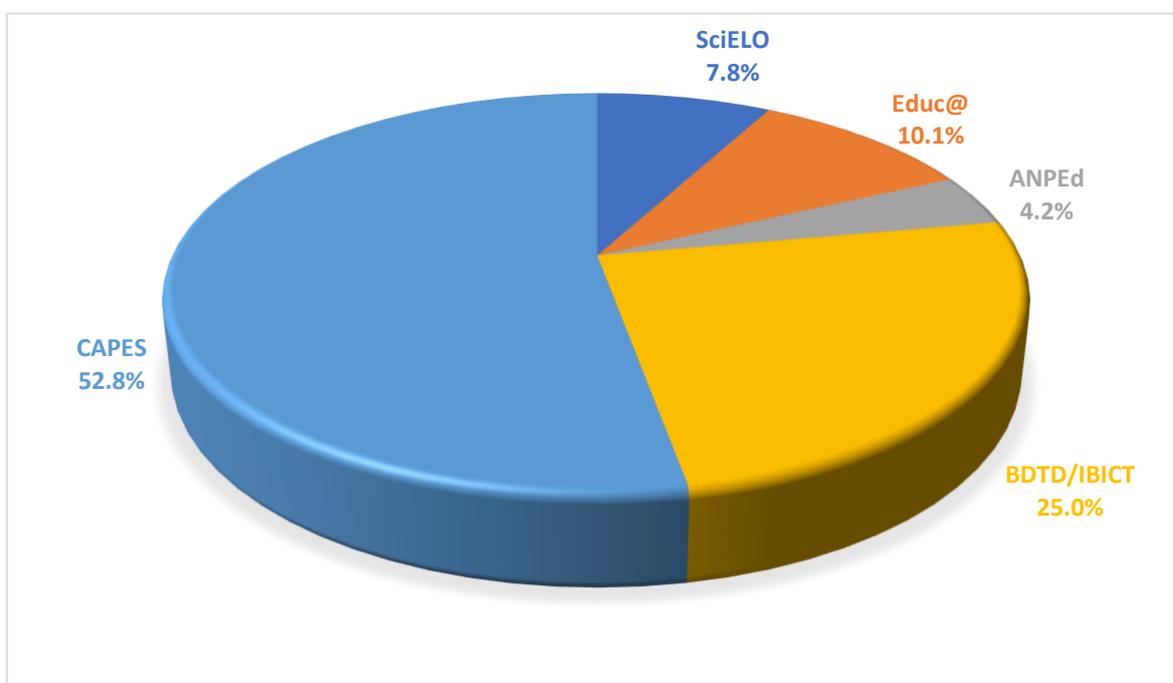
Eixo Temático	Termos de busca
<b>Eleição Escolar</b>	Eleição
	Eleições
	Eleição de Diretor de Escola/Eleição de Diretor Escolar
	Eleição Escolar/Eleição da Escola
	Eleições Escolares
<b>Gestão Escolar</b>	Gestão Democrática
	Gestão Democrática da Educação
	Gestão Democrática da Escola
	Gestão Democrática das Escolas
	Gestão Democrática do Ensino Público
	Gestão Democrática e Participativa
	Gestão Escolar
	Administração Escolar
	Administração da Escola

Fonte: elaboração própria

## 2.2. ASPECTOS QUANTITATIVOS

A partir do uso dos termos de buscas nos repositórios já mencionados, encontramos 7.583 documentos. Após a catalogação e análise identificamos 1238 produções científicas consideradas pertinentes<sup>9</sup>, sendo 222 artigos, 52 trabalhos publicados em anais de eventos, 835 dissertações de mestrado, 129 teses de doutorado.

**Gráfico 2: Percentuais de produções científicas levantadas, por repositórios – 2022.**



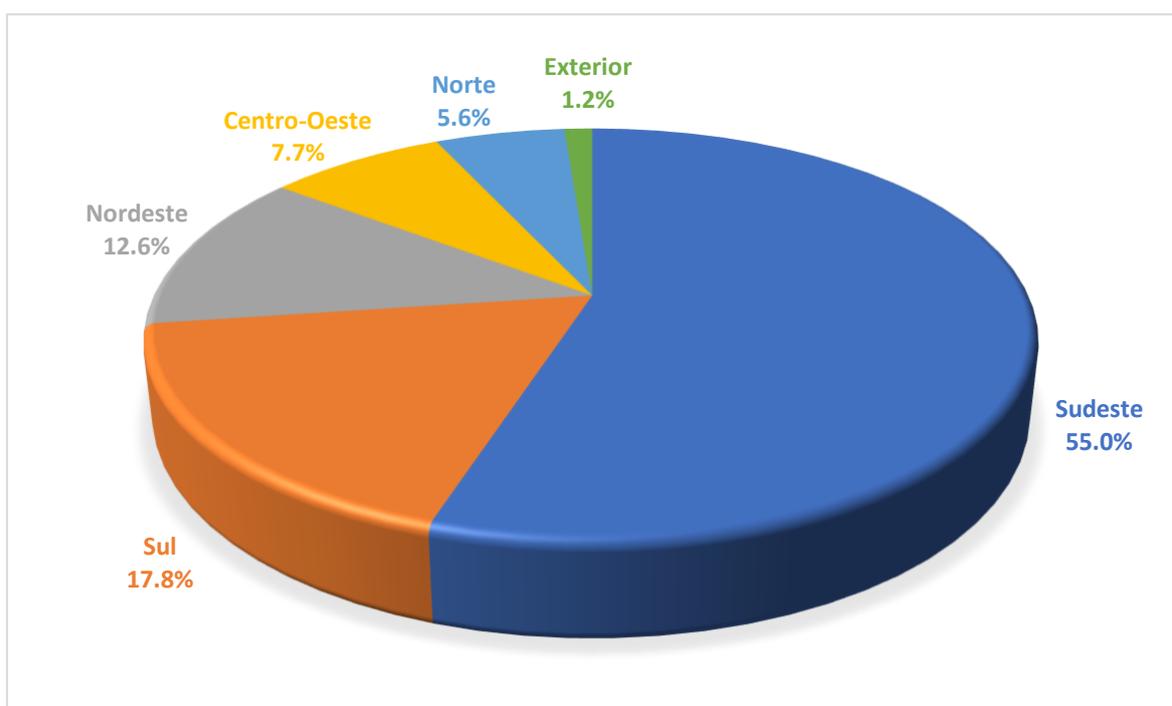
Fonte: dados coletados pelo autor, elaboração própria.

Quando classificamos as 1.238 produções científicas levantadas por macrorregiões brasileiras, considerando o vínculo institucional dos (as) autores (as), notamos que a maior parte da produção tem origem na Região Sudeste, seguida da Região Sul. Somadas as produções destas duas Regiões, chega-se a mais de 72,8%.

<sup>9</sup> Ao aplicarmos as palavras-chave como termos de busca, chegamos a um total de 2.873 produções científicas. Entretanto, percebemos algumas situações que mereciam ajustes, como: havia casos em que uma mesma produção científica havia sido buscada por palavras-chaves distintas; casos em que uma mesma produção científica constava em mais de um repositório; e até casos em que uma mesma produção científica constava mais de uma vez em um único repositório. Estas situações geraram repetições que precisaram ser eliminadas. Isto nos obrigou a fazer uma filtragem para eliminar itens repetidos e chegarmos ao número real de 1238 produções científicas levantadas.

Também identificamos 1,2% de produções científicas originadas de universidades, observatórios de pesquisa ou UEs estrangeiras. No âmbito nacional, cabe ressaltar que pesquisadores do estado de São Paulo são responsáveis por 26,5% das produções científicas levantadas, seguido pelos do Minas Gerais, com 22%. Curiosamente não foram encontradas publicações nos estados de Roraima e Amapá.

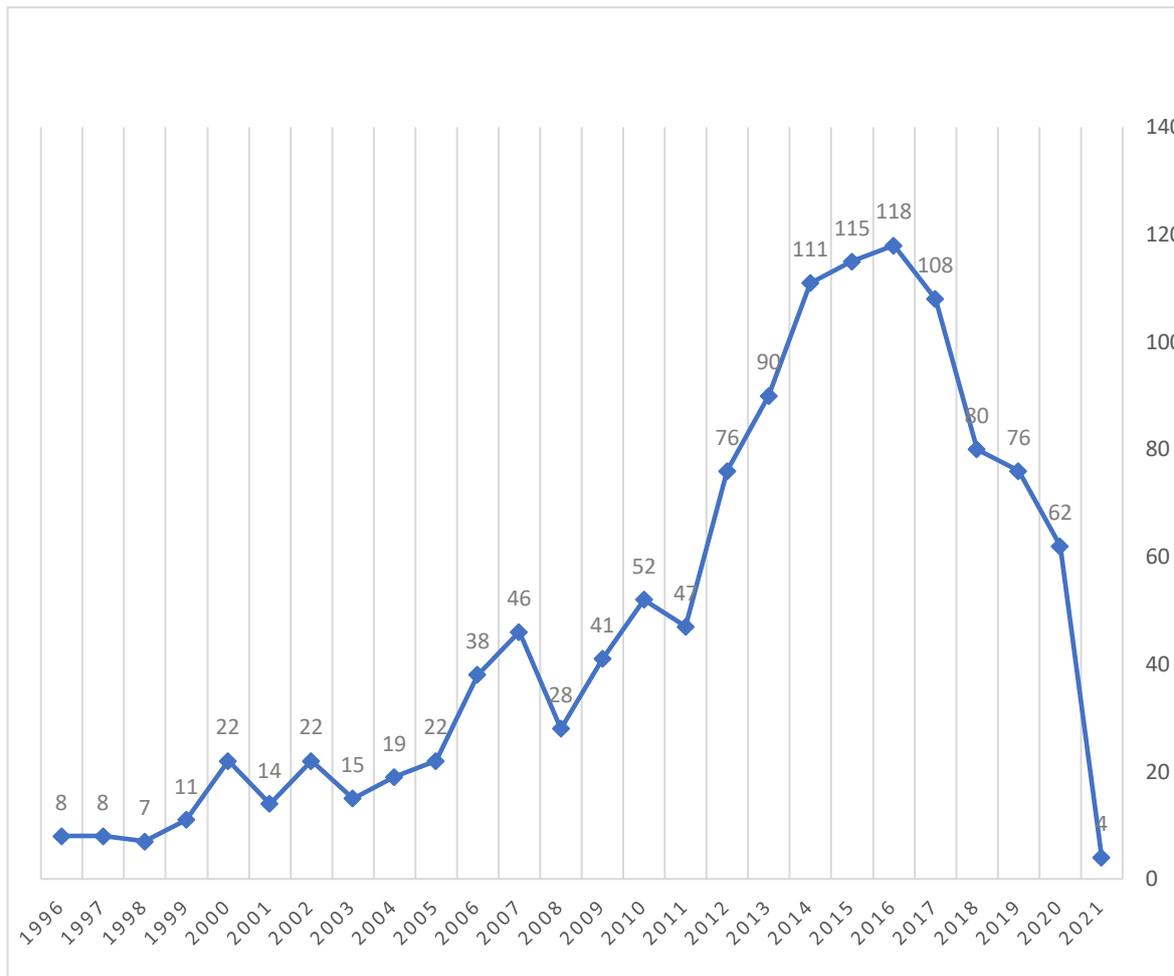
**Gráfico 3: percentuais das produções científicas levantadas, por macrorregiões brasileiras – 2022.**



Fonte: dados coletados pelo autor, elaboração própria

Ao examinarmos a evolução cronológica das produções científicas levantadas (de 1996 a 2021), percebemos que foi no período entre 2012 e 2020 que elas se intensificaram, concentrando pouco mais de 67%. Destacamos ainda que no período entre 2014 e 2017 ocorreram 36% do total destas produções.

**Gráfico 4: Evolução cronológica das produções científicas levantadas – 2022.**



Fonte: dados coletados pelo autor, elaboração própria.

Essa concentração da produção de documentos na última década pode estar relacionada à promulgação da Lei nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação, com destaque para a Meta 19 que estabelece:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 1).

Ressalte-se ainda que consta como estratégia indicada para o alcance da referida meta o seguinte:

19.1) 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 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 1).

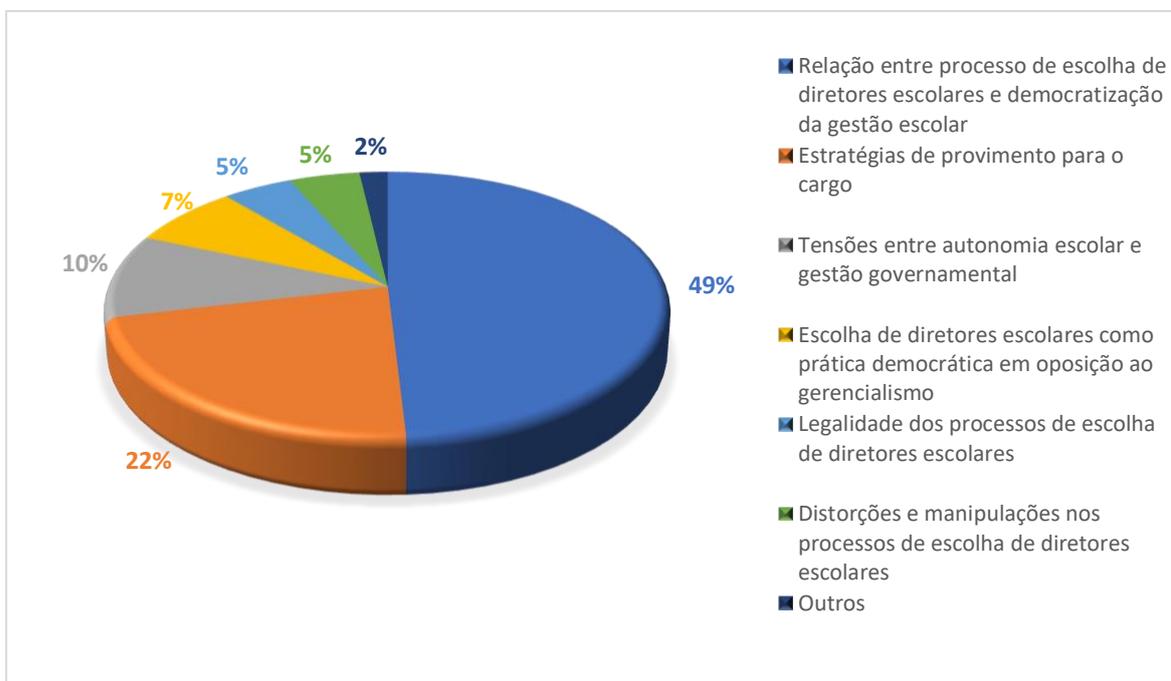
### 2.3. ASPECTOS QUALITATIVOS

Frente às 1.238 produções científicas levantadas, realizamos uma análise sistemática baseada na leitura dos títulos, dos resumos e, nos casos em que se mostrou necessário, do conteúdo delas. Isto nos permitiu identificar 108 produções científicas que tratavam especificamente da escolha de dirigentes escolares, as quais consideramos como literatura pertinente ao nosso objeto de análise e, portanto, nosso foco para uma revisão da literatura sobre este tema.

Em uma primeira análise desta literatura, nossa intenção foi identificar as principais questões sobre as consultas à comunidade escolar para escolha de dirigentes escolares nelas abordadas e, a partir disto, estabelecer categorias que nos permitissem classificar as produções científicas levantadas, de modo que nos proporcionassem uma visão panorâmica do debate científico acerca do tema, suas questões e seus objetos de análise mais ou menos recorrentes.

Este esforço nos levou ao estabelecimento de 7 categorias analíticas, são elas: 1) *Relação entre processo de escolha de diretores escolares e democratização da gestão escolar*; 2) *Estratégias de provimento para o cargo*; 3) *Tensões entre autonomia escolar e gestão governamental*; 4) *Escolha de diretores escolares como prática democrática em oposição ao gerencialismo*; 5) *Legalidade dos processos de escolha de diretores escolares*; 6) *Distorções e manipulações nos processos de escolha de diretores escolares*; 7) *Outros*.

**Gráfico 5: Percentual de produções científicas levantadas, por categoria analítica – 2022.**



Fonte: dados coletados pelo autor, elaboração própria

Chamou-nos atenção o fato de que praticamente metade das produções científicas encontradas tratam da relação entre o processo de escolha de diretores e a democratização da gestão escolar, ainda que isto não represente um movimento automático. Também merece destaque o relevante número de produções que revelam as diferentes formas de provimento para o cargo/função de diretor escolar nas redes públicas oficiais de ensino no Brasil e que estas relacionam-se com estratégias do poder público para a gestão das unidades escolares. Da mesma forma, os artigos, trabalhos, dissertações e teses encontradas, demonstram que as diversas formas de provimento utilizadas produzem maior ou menor tensão entre a autonomia local e o poder central.

A seguir, trataremos das produções científicas classificadas nas 7 categorias estabelecidas, procurando explicitar suas principais questões e contribuições para o debate em que se insere nosso objeto de análise.

### ***2.3.1. Relação entre processo de escolha de diretores escolares e democratização da gestão escolar***

A classificação nos permitiu identificar com maior clareza 53 produções científicas inseridas na categoria analítica *“Relação entre processo de escolha de diretores escolares e democratização da gestão escolar”*. A análise sistemáticas destas produções nos fez perceber que elas apresentam alguns pontos de convergências que merecem destaque. O primeiro deles é que de modo geral, elas consideram que a questão da *“eleição de diretores”* se destaca como uma das determinações que sustentam as reflexões sobre gestão ou administração escolar democrática, ao lado de outras como *“autonomia escolar”, “conselhos escolares”, “participação estudantil”* e *“responsáveis nas decisões escolares”*. Uma boa expressão disto é a observação de Peroni (2014, p. 186):

A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio.

O segundo destaque é que o conjunto destas produções demonstra que, embora a consulta para escolha de diretores escolares represente um avanço em relação as outras formas de provimento, isoladamente ela está longe de se configurar na consolidação da gestão democrática, conforme apontado por Marques (2006, p. 514): *“os gestores perceberam que a eleição direta, embora importante, por si só, não era capaz de garantir a implantação de práticas democráticas na gestão das escolas [...]”*.

A consulta pode até ser considerada como indicativo da intenção de construção da gestão democrática nas UEs de determinada rede, mas na atualidade ainda se situa nos limites da tutela estatal burguesa. Assim sendo, cabe destacar a crítica apontada por Flach (2019, p. 319), ao concluir que: *“[...] como um dos fatores que contribuem para a gestão democrática da educação, a escolha de diretores de escolas [...] ainda apresenta resquícios conservadores, mesmo quando aponta para a participação ampla da comunidade em um processo eletivo”*.

Isto se deve ao fato de que o conteúdo teórico e normativo que orienta a implantação da gestão democrática na atualidade expressa justamente a dominação da burguesia sobre a classe subalterna, bem como a manutenção da hegemonia alcançada. Nesse sentido, a consulta à comunidade para a escolha de diretores escolares representa uma experiência de exercício democrático nos limites da ordem burguesa (cindida pela apropriação desigual dos meios de produção e a exploração de uma classe sobre a outra) e de sua reprodução. Por outro lado, em suas contradições podem emergir elementos para sua própria superação.

Assim, a escolha de diretores por meio de eleição com participação ampla da comunidade é um processo contraditório que expressa verdade e engano sobre o entendimento da gestão democrática, mas, justamente por isso, contribui para o desenvolvimento da consciência coletiva, ultrapassando a democracia formal (liberal) e contribuindo para o alcance de uma democracia que tenha a liberdade como fim (FLACH, 2019, p. 335).

O terceiro ponto de convergências entre as produções científicas consultadas, refere-se ao risco de que a eleição para diretores de escolas possa reproduzir em vários casos os vícios patrimonialistas e clientelistas típicos das eleições para os parlamentos e chefias dos poderes executivos no Brasil.

Em contextos mais amplos, seja nacional ou estadual, a participação dos cidadãos nas decisões políticas por meio de representantes não garante que os interesses dos representados sejam orientadores para discussões e decisões, por isso é uma participação limitada (FLACH, 2019, p. 325).

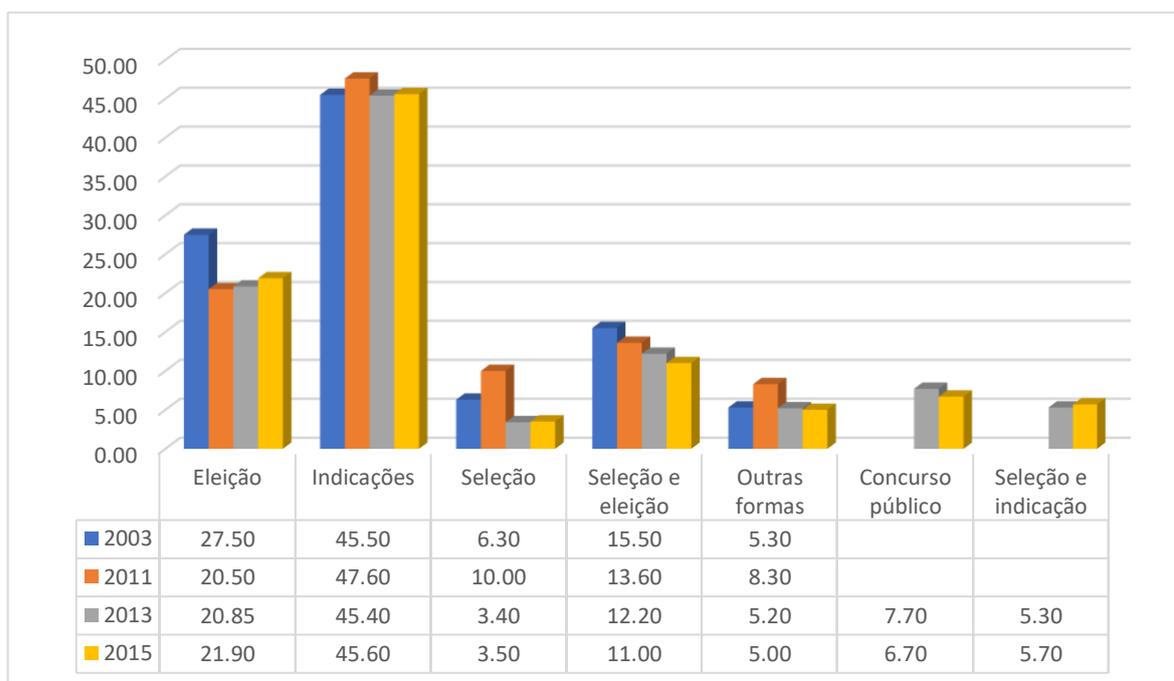
Da mesma forma, a reprodução dos vícios típicos das eleições gerais nos processos de consultas à comunidade escolar para escolha de diretores em nada contribuem para o fortalecimento e efetivação dos projetos político-pedagógicos das UEs. Não raro, é possível perceber que: “[...] se repetem no interior de muitas escolas as mesmas *práticas eleitoreiras* presentes na sociedade política brasileira: disputas acirradas com campanhas mercantilistas, composições e articulações muitas vezes inconciliáveis, esquecimento das promessas após a vitória eleitoral” (OLIVEIRA, 2002, p. 7 – grifo nosso).

### 2.3.2. Estratégias de provimento para o cargo de Diretor escolar

Antes de apresentarmos o resultado da análise das 24 produções científicas que tratam das estratégias de provimento para o cargo ou função de diretor de escola e seus respectivos pontos de convergências, consideramos oportuno destacar alguns dados do estudo de Drabach (2018) sobre as formas de acesso ao cargo ou função de dirigentes escolares no Brasil presentes em sua tese de doutorado. O levantamento baseou-se em:

[...] microdados publicados pelo INEP resultantes do questionário aplicado aos diretores de escola, quando da realização das provas do SAEB pelos estudantes. Considerou-se no questionário de cada ano (2003, 2011, 2013, 2015), a pergunta sobre como os diretores chegaram à função. Apresentam-se os resultados primeiramente no Brasil como um todo, considerando-se as redes estaduais e municipais, juntas; em seguida em cada uma das redes, estaduais e municipais [...] (DRABACH, 2018, p. 137).

**Gráfico 6: Percentual de incidência de formas de provimento da função de diretor escolar em redes estaduais e municipais do país - Brasil, 2003, 2011, 2013 e 2015.**



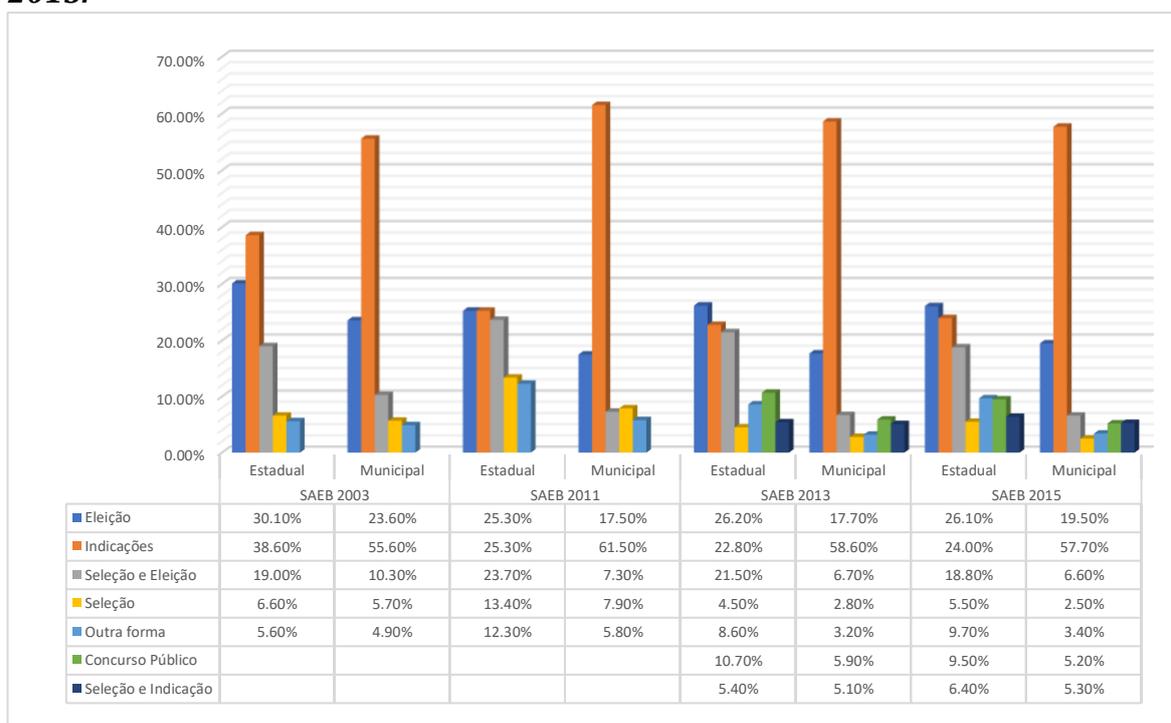
Fonte: Drabach (2018, p. 138)

Os dados do Gráfico 6 demonstram que as indicações, além de representarem a principal forma para o preenchimento da função de diretor de escola no Brasil, praticamente não manifestaram alteração percentual no período estudado. Dessa forma, é possível acreditar que na maior parte das redes públicas de ensino básico “[...] a política educacional direcionada a gestão escolar não teve nenhuma influência sobre a escolha de diretores, nem no sentido de instituir as formas mais democráticas, nem no sentido de introduzir critérios meritocráticos (DRABACH, 2018, p. 138).

Nota-se no Gráfico 7 que a forma de provimento baseada na indicação é mais comum nas redes municipais, ao passo que aquela baseada na consulta se faz mais presente em redes estaduais. No mesmo sentido, podemos perceber que:

[...] as demais formas de escolha que incluem a análise da competência técnica, como concurso público, seleção de currículo, seleção seguida de eleição ou seleção seguida de indicação estão em maior percentual nas redes estaduais. O que corrobora com a ideia de que as esferas menores da administração pública (os municípios) estão mais sujeitas ao clientelismo e às trocas de favores (DRABACH, 2018, p. 139).

**Gráfico 7: Comparação de redes estaduais e municipais quanto as formas preenchimento da função de diretor escolar do país – Brasil, 2003, 2011, 2013 e 2015.**



Fonte: Drabach, 2018, p. 140

Feitos esses esclarecimentos, passemos agora aos pontos de convergências das 24 produções científicas que tratam das estratégias de provimento para o cargo ou função de diretor de escola. O primeiro deles se refere à observação de que, quando se defende a efetivação da gestão democrática, a defesa de processos para preenchimento dos cargos ou funções por meio de consulta à comunidade escolar se destaca como o mais frequente nas produções científicas, em detrimento da defesa de processos para ocupação do cargo ou função por meio de indicação ou de concurso público. Isto nos permite considerar que o meio utilizado para o preenchimento do cargo ou função de diretor revela não só a perspectiva política, mas também a expectativa da administração pública quanto ao perfil daqueles que deverão ocupar o cargo ou função.

Assim, quando prevalece a indicação política, o secretário da educação ou o chefe do poder executivo espera que o escolhido para ser diretor seja mais comprometido com aquele que o indica do que com a própria comunidade em que a unidade escolar onde vai exercer sua função se insere. Esta visão é bem expressa na observação de Paro (2011, p. 37)

A nomeação por critério político, [...] é comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente, já que o candidato é escolhido não por sua experiência e conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com partido ou o grupo no governo do estado ou do município.

No caso do concurso público para preenchimento do cargo de diretor, parte-se da presunção de que a competência técnica do escolhido proporcione a melhor administração da unidade escolar. A esse respeito, Paro (2011, p. 39) observa:

O que fundamenta a indicação do concurso é o conteúdo técnico especial do cargo ou o ofício a ser provido. [...] Inúmeros estudos e pesquisas (v. p. ex. PARO, 1995), tem demonstrado que o que exige do diretor, em termos técnicos, em comparação com o que o bom professor detém, é tão ínfimo e tão relacionado a prática do dia-a-dia da escola, que o aprendizado técnico das matérias relacionadas à Administração ou à Gestão que costumam povoar os cursos superiores é, não apenas desnecessário, como inútil. Somente os que veem no diretor um gerente de fábrica podem reivindicar um componente técnico ao diretor que não seja o próprio conhecimento de educador já ferido no concurso para professor. Para além disso, o que se necessita é de competência política e legitimidade para coordenar o trabalho dos demais trabalhadores da escola, competência essa que só se dá com exercício da política, e legitimidade essa que só se pode aferir pela manifestação livre dos “dirigidos” expressa no voto.

No caso de consulta à comunidade escolar para o provimento de diretores, realiza-se certa dose de autonomia ao permitir que a comunidade escolar possa opinar sobre quem deverá conduzir os rumos do seu projeto educativo. Em relação a esse aspecto, é bastante expressiva a observação de Paro (2011, p. 39):

[...] a modalidade de escolha que mais se adequa as peculiaridades da função do diretor é a eleição pela comunidade escolar. Certamente isso não significa nenhuma certeza em termos de completa democratização da escola, já que é apenas uma das medidas necessárias [...]. Entretanto, sem ter os vícios das outras alternativas de provimento, a eleição é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço da democratização.

Embora se admita que a participação da comunidade seja o ponto comum entre a escolha de diretor por eleição direta, assim como no processo de composição da lista tríplice, não se deve desconsiderar suas diferenças. A esse respeito, é preciso esclarecer que:

A *eleição direta* se desenvolve, na maioria dos casos, da seguinte forma: através de edital são definidas as regras básicas da eleição (inclusive a composição do colégio eleitoral); os candidatos inscrevem-se em chapas compostas por diretor e vice-diretor ou somente por diretor; a seguir, os candidatos debatem publicamente com a comunidade escolar o seu projeto político pedagógico. O passo seguinte é a eleição propriamente dita, podendo esta se dar em um ou dois turnos caso alguma chapa não obtenha a maioria dos votos (50% + 1). O colégio eleitoral, devidamente inscrito, vota na chapa de sua preferência, passando-se, logo a seguir, à contagem dos votos. O resultado final é lavrado em ata encaminhada oficialmente, com a composição da chapa vencedora, à secretaria de educação que normalmente acata a decisão do colégio eleitoral, assumindo então a chapa eleita por um período determinado de tempo.

Pelo processo de composição de *lista tríplice ou sêxtupla* o procedimento é basicamente o mesmo da eleição direta (salvo algumas exceções), com uma diferença fundamental apenas do encaminhamento final: elabora-se uma lista com as três ou seis chapas mais votadas, com respectivos resultados da urna, sendo a mesma submetida à apreciação da secretaria da educação que indicará, dentre as eleitas, aqui aprovadas, podendo ou não nomear a chapa mais votada (CORRÊA, 1997, p. 100).

Observa-se, então, que a consulta direta à comunidade para escolha de diretores e vice-diretores escolares em relação ao estabelecimento de lista tríplice ou sêxtupla constitui um avanço significativo. Porém, nos que se refere a consulta, embora exista a manifestação da comunidade quanto ao nome de quem deverá dirigir a escola, a publicação do edital para o início da consulta à comunidade e, principalmente, a nomeação ou não para o provimento do cargo ou função se dá por ato de vontade do

chefe do poder executivo. Percebe-se, dessa forma, que a tutela do poder executivo sobre as UEs se mantém bastante vigorosa.

Corrêa (1997) faz ainda referência ao aspecto positivo que a consulta à comunidade escolar proporcionaria, ao permitir mandatos por tempo determinado com limite de recondução. Haveria também, segundo este autor, uma tensão a ser encarada pelas redes de ensino e UEs sobre o peso dos diversos segmentos escolares nos processos de votação, conforme bem observado por Corrêa (1997, p. 101):

Alguns defendem a participação dos professores, especialistas, funcionários, pais e alunos sem distinção de peso para o voto; outros propõem uma maior valorização do voto dos professores e especialistas em detrimento dos demais segmentos. Existem casos em que os professores apresentam restrições quanto à participação de pais e alunos na eleição.

Parece-nos claro que predomina nesta literatura a visão de que estabelecer certa hierarquização do voto no seio da comunidade escolar enfraqueceria o próprio embrião de gestão democrática que a consulta à comunidade escolar pode representar, sobretudo pelo enfraquecimento dos laços de solidariedade entre os segmentos da comunidade escolar.

### ***2.3.3. Tensões entre autonomia escolar e gestão governamental***

Ao analisarmos as 11 produções científicas que tratam das tensões entre autonomia escolar e gestão governamental, identificamos 5 delas que têm como ponto de convergência a visão de que a própria forma de provimento baseada na indicação política ou mesmo as formas mistas de seleção já são por si só expressões da interferência do poder central sobre a autonomia escolar. As demais produções estavam focadas na interferência das secretarias de educação através da hierarquização das relações e do endurecimento de rotinas e processos, mesmo após as consultas à comunidade escolar para preenchimento do cargo ou função de diretor.

### ***2.3.4. Escolha de diretores escolares como prática democrática em oposição ao gerencialismo***

Da análise das 8 produções sobre a escolha de diretores escolares como prática democrática em oposição ao gerencialismo, encontramos como ponto de convergências a contradição verificada em vários processos que tentam conciliar o modelo gerencialista com uma suposta gestão democrática. A estratégia é instituir formas mistas de escolha de diretores baseadas na combinação entre a seleção interna e posterior consulta à comunidade escolar. Ou seja, há uma opção do poder público em enfraquecer a competência e legitimidade política das direções, ao passo que se fortalece a “competência técnica”.

Percebe-se neste aspecto que predomina nestas produções a crença de que essa forma de preenchimento do cargo/função de diretor é incompatível com a consumação da gestão democrática. Na verdade, a proposta tem origem na Meta 19<sup>10</sup> do Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014, ao preconizar a associação entre critérios técnicos de mérito e desempenho, tipicamente gerencialistas, com consulta pública à comunidade, de orientação democrático-participativa. A esse respeito, as considerações de Peroni (2014, p. 186) são bastante representativas:

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio. Em nosso entendimento, esta redação tenta articular em um mesmo texto dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos. Cabe, ainda, destacar o fato de que a expressão “consulta pública” pode não significar exatamente a eleição direta de dirigentes escolares.

---

<sup>10</sup> Conforme já indicada nas p. 43-44.

### ***2.3.5. Legalidade dos processos de escolha de diretores escolares***

Ao analisarmos as 5 produções científicas que tratam da legalidade dos processos de escolha de diretores escolares, percebemos que 3 trabalhos tratam propriamente da categoria citada. As demais ficaram restritas em demonstrar os avanços que a legislação regulatória da eleição de diretor escolar representa em termos de provimento do cargo/função quando comparadas a indicação política.

A partir do estudo de jurisprudências existentes no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, Corrêa (2020) investigou a questão. Com relação eleições diretas nas escolas, segundo o conteúdo jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, concluiu o referido autor que:

Candidato que porventura tenha sido investido ao cargo após realização do pleito eleitoral para escolha de diretores, não se torna detentor de direito líquido e certo em face do Poder Executivo, uma vez que a sua nomeação está vinculada a um cargo de confiança e, por isso, pode ser desfeita a qualquer momento pela autoridade constituída. A apreciação das decisões jurisprudenciais ocorridas na esfera do STJ, dão provas de que as legislações que originaram e regulamentaram as eleições diretas nas escolas no âmbito estadual e municipal, são reconhecidamente inconstitucionais, portanto, inócuas no mundo jurídico. Além disso, a ocupação do cargo/função de diretor das escolas públicas, não gera direito líquido e certo ao favorecido por esse ato oficial, isto porque se trata de lugar comissionado, para o qual o Poder Executivo detém o poder de admitir e/ou exonerar o indicado, inclusive prescindindo de qualquer processo administrativo (CORRÊA, 2020, p. 970).

Com relação a decisões jurisprudenciais no Supremo Tribunal Federal, após o estudo de vários acórdãos<sup>11</sup> proferidos por aquela corte, Corrêa (2020, p. 974) conclui que:

[...] os julgamentos realizados no âmbito do STF, trouxeram importantes reflexões a respeito do instituto das eleições diretas para escolha dos diretores de escolas públicas. Demonstrou que a Constituição deve prevalecer em face das Constituições estaduais, leis e decretos regulamentadores dos processos eletivos para provimento de cargo/função de diretor. Por outro lado, restou evidente que o Chefe do Poder Executivo (seja ele estadual, municipal, ou mesmo no Distrito Federal) goza da prerrogativa sobre o poder de nomeação ou destituição do cargo do diretor das escolas públicas. Por isso, não podem os processos eletivos suprimir essa discricionariedade amparada constitucionalmente, mesmo que deles participem professores, servidores,

---

<sup>11</sup> Refere-se a uma decisão final ou sentença proferida por instância superior que passa a ter seus efeitos sobre os demais casos semelhantes (CORRÊA, 2020, p. 967)

alunos, pais ou seus representantes legais. É importante destacar que desde setembro do ano de 1988, o Tribunal Pleno do STF já decidiu ser inconstitucional a previsão de processos eleitorais para escolha de diretores das escolas públicas, sejam eles inscritos em Constituições Estaduais, leis, decretos ou resoluções. Não podem tais normas aí previstas, solapar com a competência do Chefe do Poder Executivo para nomear ou destituir o servidor do cargo/função dessas instituições educativas.

De modo geral, as produções científicas desta categoria deixam claro que, nos limites da ordem econômica e social de nosso país e de seu ordenamento jurídico, a sustentação da consulta à comunidade escolar para escolha de diretores escolares é expressão de uma correlação de forças entre a chefia do poder executivo e as UEs (educadores, responsáveis e estudantes), visto que não há amparo legal ou constitucional, como se verifica pelas jurisprudências do STJ e do STF. Na esfera local ou estadual, é até possível admitir opiniões das UEs sobre qual deve ser o projeto educativo e quem deve dirigi-lo, como espaço de tensionamento e aprendizado político e pedagógico. Mas ao final, as UEs não devem negligenciar que, nos limites do ordenamento jurídico burguês, a nomeação é ato discricionário do chefe do poder executivo.

### ***2.3.6. Distorções e manipulações nos processos de escolha de diretores escolares***

Ao realizarmos a leitura das 5 produções que tratam das distorções e manipulações nos processos de escolha de diretores escolares, notamos como ponto de convergências as considerações sobre reeleição de candidatos à direção de escolas. Prevalece a ideia de a recondução de diretores escolares está muito mais relacionada à falta de outros postulantes ou desconhecimento destes do que à certeza de que a recondução seja expressão do bom trabalho desenvolvido por aqueles que ambicionam à recondução. Uma consideração bem expressiva disto é a de Silva (2002, p. 103-104), quando aponta que:

Assim, a reeleição desses Diretores não pode ser entendida como uma recompensa pelo desempenho passado e nem por serem os melhores candidatos, mas sim pela "falta de opção". Falta de opção justificada, em algumas escolas, pela ausência de candidatos durante o período eleitoral e, em outras, pela forma de organização da campanha, que contou com a interferência do Diretor e não possibilitou aos eleitores conhecerem os reais

interesses e as propostas de trabalho dos candidatos interessados em ser dirigentes escolares.

Ao fim, a partir da análise das 108 produções científicas levantadas que tratam da eleição de diretores escolares foram encontrados ainda um trabalho que relaciona a eleição de diretores escolares com o desempenho do alunado e outro que a associa ao surgimento de tensões entre a liderança do diretor e a micro burocracia pré-instalada na escola.

A partir do estudo das principais questões abordadas na literatura sobre as consultas à comunidade escolar (eleições) para escolha de dirigentes escolares, notamos como tendência principal a ideia de que, embora na maioria dos documentos os especialistas reconheçam que a consulta à comunidade seja a melhor forma de preenchimento do cargo/função de diretor, quando se almeja a indução de processos democráticos no interior das escolas, percebe-se que aquela baseada na indicação política ainda se mantém como predominante, representando cerca de 50% das nomeações. Por sua vez, conforme indicado por Dabrach (2018), mais recentemente, as formas mistas (seleção e consulta à comunidade) de provimento do cargo/função vêm ganhando destaque como estratégia gerencialista. Dessa maneira, o provimento por consulta à comunidade tem sido condicionado entre a expressão do patrimonialismo, representada pela indicação política, e a manifestação gerencialista, associada a formas mistas de preenchimento do cargo/função de diretor.

A indicação política se mantém como forma mais antiga de provimento dos cargos/funções do aparelho de Estado brasileiro, sendo expressão da estrutura patrimonialista que predominou, desde o Império (1822-1889) até a República Velha (1889-1930).

Como parte do processo de redemocratização do Estado brasileiro após o golpe cívico-militar (1964-1985), a Constituição Federal de 1988, a introdução do princípio democrático para o Estado; assim como do princípio da gestão democrática para educação, facilitaram as articulações de especialistas e movimentos sociais organizados no sentido de instituição da consulta à comunidade para escolha de diretores escolares. Ocorre que concomitantemente também estava em curso o processo de recomposição burguesa diante da crise do capital e de sua sociabilidade,

demandando, no âmbito do aparelho de Estado a reforma gerencialista. No que concerne a gestão da educação, mais recentemente, pode-se atribuir a Meta 19 do Plano Nacional de Educação a perspectiva de associar critérios de mérito e desempenho com a consulta à comunidade. Trata-se de uma estratégia de implementar as ações gerencialista, sem deixar de capturar a participação das UEs como meio para sua execução.

### **3 ELEIÇÃO DE DIREGENTES ESCOLARES: critério de gestão democrática ou estratégia gerencialista para mediação do conflito de classes?**

Buscando compreender como a consulta à comunidade para escolha de diretor escolar se situa e em qual trama de contradições está articulada, analisaremos a seguir em que medida ela pode ser considerada parte da totalidade que sustenta a gestão democrática, na qual o diretor eleito seria representante da comunidade escolar, ou se na verdade a consulta funciona mais como estratégia gerencialista para mediação do conflito de classes e o diretor estaria mais para um preposto do poder estatal. Nesse sentido, também pretendemos identificar como as comunidades escolares reagem diante desses dessas contradições.

#### **3.1. “NOVA GESTÃO PÚBLICA” COMO CONTRARREFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO: A ACCOUNTABILITY COMO REFERÊNCIA DE GESTÃO PÚBLICA EFICIENTE E DEMOCRÁTICA**

Como parte do processo de recomposição burguesa diante da crise do capital, busca-se retomar suas bases de acumulação. No âmbito do aparelho de Estado implementa-se a reforma gerencial. Esta é orientada pela lógica de eficiência do mercado como critério de qualidade para o serviço público. Mas, conforme Souza (2019) já havia sinalizado, a racionalidade empregada na administração do fundo público objetiva aplicar um volume cada vez menor de recursos para realização de políticas sociais; ao passo que prioriza a satisfação das necessidades do capital, como:

a estabilização da moeda, o controle da inflação e outras reivindicações. Em outras palavras: objetiva liberar maiores parcelas do fundo público para atendimento das demandas de remuneração do capital. Neste sentido, são implementadas uma série de medidas da administração de empresas que visam inserir critérios de qualidade e de produtividade ditados pela lógica do mercado. Pois este, estaria mais habilitado para combater o mal gerenciamento dos recursos públicos. Souza (2017) indicou que a reforma gerencial toma como referência a ideia de *accountability* caracterizada pela responsabilização do serviço público a partir do controle social. Em teoria, haveria uma determinação de medidas do serviço a ser prestado, segundo metas estabelecidas pelos governantes, de maneira que fosse possível calcular a satisfação dos clientes, segundo parâmetros do mercado.

A administração do ensino público não ficaria inerte a esse movimento. Os governos terminaram por implementar ações no sentido de promover a garantia da qualidade e produtividade do trabalho escolar, com estratégias de controle de resultados e racionalização dos recursos humanos e materiais. Mas estas ações não podem ser realizadas sem que exista uma tolerância ou até um movimento no qual os usuários do serviço (responsáveis e estudantes) e aqueles que prestam (professores e demais servidores escolares) se vejam enquanto participantes ativos de seu próprio consentimento. Como parte da estratégia gerencialista, é necessário acionar mecanismos de participação, ressignificando a própria gestão democrática. Consultas às comunidades para escolhas de diretores de UEs; obrigatoriedade de funcionamento de conselhos escolares, como órgãos de participação e fiscalização na gestão escolar; livre organização estudantil e instituição de grêmios; liberdade de informação e participação de pais, mães e responsáveis na prática escolar são algumas das ações anteriormente demandadas por movimentos sociais organizados e especialistas em educação, mas que agora são ressignificados no contexto da reforma gerencial e sua *accountability*.

Importante notar, que assim como já indicado por Souza (2017), o gerencialismo e sua *accountability* não tem sido capaz de impactar a qualidade do serviço público ou maior capacidade de controle social sobre a administração pública.

Buscando *explicar como o gerencialismo condiciona a gestão democrática e a ação dos diretores escolares*-, realizamos entrevistas com diretoras de UEs e abaixo apresentamos a análise.

Embora tenhamos notado na fala das duas diretoras uma preocupação com a circulação das informações sobre o funcionamento da escola, observamos uma certa distinção quanto aos processos de tomada de decisões. Quando perguntadas, sobre em que aspecto as suas respectivas gestões poderiam ou não ser definidas como democráticas, as respostas das diretoras foram diferentes.

A Diretora da Escola A respondeu que considera a sua como sendo democrática, sobretudo porque não guarda segredos sobre suas ações na condução dos processos relacionados com o cotidiano escolar. Essa manifestação pode ser percebida na citação que segue: “ah, eu acho que ela é democrática sim, porque eu não faço nada sozinha. Eu estou sempre discutindo. Eu não guardo nada para mim. Tudo o que acontece, eu divido com todo mundo na escola. Todo mundo! Eu falo mesmo!” (DIRETORA DA ESCOLA A, 2022, p. 29)

Por sua vez, a Diretora da Escola B destacou que sua gestão pode ser considerada como democrática por dar continuidade a um diálogo permanente construído ao longo de vários mandatos de outras gestoras, assim como o fato de que as ações realizadas são frutos de discussões e decisões da comunidade. A citação que segue, expressa esse entendimento:

Eu acho que eu dou continuidade a um processo que não é só da minha gestão. [...] Porque na verdade é... já é essa prática da escola, esse diálogo [...]. É o que é encaminhado é o que é deliberado pelo grupo. Agora, isso não é uma marca da minha gestão. É um princípio da escola em que nesse momento eu tenho uma responsabilidade de dar continuidade a ele (DIRETORA DA ESCOLA B, 2022, p. 31)

Acreditamos que a diferença na maneira como cada diretora caracterizou sua maneira de administrar ocorre não somente por suas respectivas visões de gestão democrática, mas sobretudo pelos ambientes vivenciados em suas UEs. No decurso da entrevista, assim como pela leitura do projeto político-pedagógico, ficou claro que a Escola B já experimenta há mais de uma década um processo mais ativo por parte dos segmentos da comunidade no que se refere ao debate, tomada de

decisões e acompanhamento dos rumos do projeto educativo. Na Escola A, o processo manifesta-se em uma fase mais embrionária, com atitudes mais passivas em relação a gestão e as ações da direção. Em geral, são mediadas, no máximo, pelo compromisso da Diretora A em fazer circular informações sobre as decisões tomadas.

Ao focarmos nossa análise sobre como o gerencialismo condiciona a ação dos diretores, partimos da seguinte questão: o que faz um diretor de escola? Para essa indagação, a Diretora da Escola A afirmou:

O prédio eu prezo muito o prédio. Prédio é a condição de trabalho que nós temos enquanto profissionais. É a condição que o aluno tem de ter uma sala boa e bem iluminada, uma carteira sem estar quebrada. [...] Aí entra, esbarra também pelo dinheiro, né? Pela verba que nós recebemos do PDDE que é quase nada, e que você precisa administrar isso aí com muita, mais de muita é sabedoria junto com o conselho e você precisa começar a priorizar. [...] Ah, o que diretor faz? O diretor faz muita coisa. [...] É, trata também sobre a questão da família do aluno, né?" (DIRETORA DA ESCOLA A, 2022, p. 8-10).

Chamou-nos atenção a referência da Diretora da Escola A com relação a manutenção e conservação do prédio, além das demandas familiares dos estudantes. Nesse sentido, destaque-se sua indicação sobre a ajuda do conselho escolar para administrar o pouco recurso que chega por via do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do governo federal. Conforme já afirmamos, este programa se destaca como uma das políticas públicas da reforma gerencialista que sob a capa da descentralização acaba por efetivar a desconcentração. Dessa forma, oferece uma certa quantidade de recursos financeiros ou materiais para que os conselhos das UEs realizem ações a partir de um rol pré-definido vinculadas a rígidos roteiros e parâmetros de prestação de contas decididos pelo Ministério da Educação (MEC).

A Diretora da Escola B também perguntada sobre o que faz um diretor de escola, respondeu da seguinte forma:

É, tem uma parte que é muito burocrática. [...] Hoje em dia, boa parte da burocracia a gente responde por e-mail. Mas é um serviço permanentemente burocrático, de resposta a determinadas demandas, né? Mapa estatístico, é frequência, mapa de merenda. É... só no regime trabalhista, a gente tem 7 regimes de trabalho diferentes. Então só de frequência você precisa fazer frequência dos estatutários, frequência de PSS, frequência da cooperativa, a frequência da firma da cozinha, a frequência de estagiário, frequência da permuta. Então, assim, são demandas; e a questão financeira também, né? Acompanhamento das verbas, que é essa questão de extrato, prestação de

contas e junto com isso o conselho escolar acompanha a gente. A gente tem uma organização de reuniões mensais"(DIRETORA DA ESCOLA B, 2022, p. 8-9).

Observa-se, então, que a Diretora da Escola B respondeu destacando o peso das rotinas administrativas sobre o trabalho das direções. Conforme sua resposta, nota-se que volume não diminuiu nos últimos anos. O que se alterou foi a forma de controle das mesmas. Anteriormente, elas eram atendidas através de duas ou três visitas semanais das diretoras até o prédio da Secretaria de Educação para prestação de contas, fazendo uso de planilhas, textos e formulários impressos. Hoje, o que se verifica é uma típica sofisticação dos mecanismos de controle gerencialista do trabalho das diretoras. Isto se dá por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação, como: email ou grupos de WhatsApp. Destaque-se que assim como a Diretora da Escola A já havia mencionado, a prestação de contas das verbas que chegam para a escola demanda significativa mobilização do conselho escolar.

Comparando os depoimentos das duas diretoras, nota-se como ponto em comum que o gerencialismo tem direcionado parte significativa [talvez a maior parte] do tempo de trabalho das direções para o atendimento de rotinas e protocolos de prestação de contas e fornecimento de informações para os sistemas de controle. Ademais, há que se pensar sobre a disponibilidade para o exercício do papel de liderança política e pedagógica que a diretora deve desempenhar no seio da comunidade escolar.

Ainda com foco em compreender como gerencialismo condiciona a ação dos diretores, perguntamos: uma vez escolhido, que garantias existem de que a diretora ou diretor escolar fará uma gestão democrática? A esse respeito, mais uma vez, chamou-nos atenção a respostas da Diretora da Escola B, conforme se pode observar a seguir: "Atuação do coletivo. Porque se eu se tenho alguma coisa que eu estou falhando é... eu tenho o outro para me sinalizar. [...] E você tem o outro para te apoiar. Agora, sozinho, eu acho que tudo fica muito mais difícil, mais pesado"(DIRETORA DA ESCOLA B, 2022, p. 39-40).

Percebe-se, então, a indicação de que diante das dificuldades estruturais para a realização de uma gestão democrática que atenda o direito de uma educação

integral do educando, a experiência da diretora e da comunidade escolar aponta para necessidade de articulação dos segmentos escolares, da reflexão e tomada de decisões em conjunto.

### **3.2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS FORMAS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR(A) ESCOLAR**

Segundo Paro (2007), a gestão democrática e participativa se opõe às formas autocráticas e centralizadoras que ainda predominam na gestão das unidades e redes de ensino. Dessa maneira, pode contribuir para que as instituições educacionais, articuladas com outras organizações da comunidade, possam participar da construção de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade e na democracia. Reforça a participação de todos os segmentos constitutivos da comunidade escolar, norteia a construção de projetos político-pedagógicos participativos e promove a convivência de colegiados e representações dos grupos sociais existentes no interior das UEs.

Em relação aos mecanismos de participação na escola e que contribuem para a gestão democrática, os grêmios estudantis e as associações de pais e mestres tiveram nos últimos anos, na maioria dos casos, uma existência meramente formal, pouco ou quase nada avançando em termos de poder de influência efetiva nos rumos das UEs. É bem verdade que no caso das organizações estudantis ocorreram conquistas importantes como resultado da pressão exercida sobre os governos estaduais e municipais pela melhoria das condições de ensino, bem como pela aprovação de estatutos jurídicos como a “lei do passe livre” nos meios de transporte ou a da “meia-entrada” em teatros, cinemas e outros equipamentos culturais que pudessem contribuir para formação geral do educando. Na verdade, dentre as instâncias de participação coletiva no interior da escola, foram os conselhos de classe e os conselhos escolares que alcançaram maior participação na tomada de decisões.

O conselho de classe tem atuação mais vinculada ao aspecto do desempenho e da elaboração de práticas pedagógicas que possam permear as várias

disciplinas e projetos escolares. Poderia sim, favorecer, como já ocorre em alguns casos, à maior participação dos alunos e pais na avaliação e tomada de decisões sobre o desempenho dos professores e outros profissionais da educação que atuam nas UEs.

Os conselhos escolares despontam como “efervescentes” mecanismos coletivos de participação. É neles que eclodem, quando estão mobilizados, os principais debates sobre o funcionamento democrático e participativo na gestão escolar. Não é de se estranhar que seu pleno funcionamento seja temido por vários gestores que se amedrontam em diminuir seu controle pessoal sobre os sujeitos e processos. “O conselho de escola, junto com a eleição de dirigentes escolares, têm sido as características mais conspícuas das políticas educacionais daqueles sistemas de ensino que aceitam o desafio de democratizar a escola.” (PARO, 2007, p. 2). Sendo assim, embora os diversos conselhos escolares espalhados pelo Brasil tenham ritmos diferentes na evolução em direção ao funcionamento democrático e participativo, “[...] permanecem como instrumentos importantíssimos, senão de realização plena da democracia na escola, pelo menos de explicitação de contradições e de conflitos de interesses entre o Estado e a escola e, internamente a esta, entre os vários grupos que a compõem” (PARO, 2007, p. 2).

A consulta à comunidade para escolha de diretores escolares, sendo realizada de maneira consciente de suas limitações dentro do ordenamento jurídico brasileiro, mas percebida como campo de disputa ideológica pela estruturação de relações democrático-participativas no espaço escolar, destaca-se como alternativa dos que se opõe a outras formas de escolha, como:

A mera nomeação pelo poder governamental – marca do clientelismo e do favorecimento político-partidário –; ou o concurso público – alternativa burocrática, que não leva em conta os problemas de cada escola e os interesses legítimos dos que estarão sob o comando do diretor, além de mascarar o papel nitidamente político da função (PARO, 2007, p. 3).

A consulta à comunidade para escolha de diretores escolares tem se configurado como perspectiva dos profissionais e usuários da escola que procuram recolocar a função de gestor de unidade não como mero representante das demandas do governo, mas sim como articulador dos interesses das escolas e dos vários sujeitos que as constroem e que delas se utilizam.

Com relação a evolução histórica das formas de provimento do cargo/função de diretor no Brasil, não encontramos em nossa revisão bibliográfica documentos que demonstrassem sistematicamente a maneira específica de preenchimento do cargo/função de diretor ao longo das sucessivas transformações da Administração Pública brasileira, a saber: patrimonialista, burocrática e gerencial. O que descobrimos foram referências quanto ao preenchimento dos cargos da administração pública, como um todo. É bem verdade que nos documentos analisados, no período mais recente da história brasileira, sobretudo a partir da CF de 1988, há maior ocorrência de estudos sobre as formas de provimento para os cargos/funções de diretores escolares.

A administração patrimonialista foi a forma de organização do aparelho de Estado brasileiro durante o Império (1822-1889) e a República Velha (1889-1930). No período em que o patrimonialismo predominou, o aparelho de Estado era percebido como uma extensão do poder do soberano ou do governante do momento. Os cargos eram tratados como presentes a serem concedidos para aqueles que fossem fiéis aos detentores do poder. Na verdade, por ocasião dessa forma de organizar o aparelho de Estado, a distinção entre aquilo que é público e o que é privado não é clara. É bem verdade a visão patrimonialista ainda é muito forte no Estado brasileiro.

A administração burocrática surge em resposta aos excessos do patrimonialismo. No caso do Brasil, foi implantada durante o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945). “Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 15). Há um forte controle dos membros da administração, visando coibir a corrupção e o nepotismo herdados do patrimonialismo. “Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.15).

Quando se compara a administração burocrática com o patrimonialismo, com relação ao preenchimento dos cargos públicos na administração, embora seja possível distinguir certo avanço, representado pela profissionalização, ideia de

carreira e impessoalidade; não necessariamente estamos nos referindo ao provimento dos cargos da administração por concurso público.

Como parte da intervenção estatal em favor do processo de industrialização brasileira, na década de 1930 exige-se um aparelho de Estado mais organizado. É desse período a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1936, com objetivo de modernizar a administração brasileira.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.19).

Foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a implantação do princípio da isonomia que a ideia do concurso público como forma de provimento para os cargos da administração pública ganhou força. Através do art. 37, incisos I e II, foi estabelecido que:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

Com relação especificamente ao provimento dos cargos de direção após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o levantamento bibliográfico realizado para esta dissertação demonstrou que no decorrer de várias provocações feitas, o STJ e do STF proferiram jurisprudências de que não há amparo legal ou constitucional para consultas à comunidade para escolha de diretores escolares. Os processos de consultas às comunidades para escolha de diretores escolares que ocorrem em várias redes

oficiais de ensino público pelo Brasil são expressões de correlações de forças entre os governos e as comunidades.

Como já demonstramos, historicamente a introdução do princípio da gestão democrática na CF de 1988 foi expressão da luta política construída pelos movimentos sociais e de educadores. Por outro lado, como já demonstramos também, princípios da gestão democrática como descentralização, autonomia e participação têm sido ressignificados a luz da reforma gerencialista.

Articuladas, as formas de participação coletiva no espaço escolar, como: grêmios estudantis, conselhos de classe e associações de pais e responsáveis; as relativas à escolha democrática dos diretores escolares e outras que facilitem maior envolvimento dos alunos, professores e responsáveis nas decisões são fundamentos da gestão democrática. Por outro lado, há que se pensar em que medida uma gestão democrática, mesmo com participação ativa dos diversos segmentos da comunidade escolar, é capaz de garantir a efetivação dos rumos de seu projeto educativo, estando a escola inserida nos no contexto da reforma gerencialista e de recomposição das margens de lucro e da nova sociabilidade burguesa diante da crise do capital. Assim, a busca por soluções para problemas de carência de profissionais de educação, precárias condições de infraestrutura e conservação física ou ainda baixa reposição de itens de custeio e de bens permanentes, sem os devidos recursos materiais e financeiros para atender essas necessidades ganham uma interpretação para além do aspecto fenomênico. É a perspectiva analítica em profundidade que permite compreender que se por um lado a gestão democrática é constituída por mediações fundamentais para realização da finalidade escolar. Por outro, ainda “[...] não conseguiram modificar substancialmente a estrutura da escola pública básica, que permanece praticamente idêntica à que existia há mais de um século” (PARO 2007, p. 3).

### **3.3. DIRETRIZES POLÍTICAS E MARCOS REGULATÓRIOS DA ELEIÇÃO DE DIRETORES(AS) ESCOLARES**

Para realizar a análise sobre as diretrizes políticas e os marcos regulatórios das consultas às comunidades para escolha de diretores, tomamos como

referência os seguintes documentos: Constituição Federal de 1988; Lei nº 9.394/1996 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) que regula a Gestão Democrática da Educação Pública no Município de Duque de Caxias.

No contexto do processo de redemocratização do Brasil, o princípio da gestão democrática foi inserido na Carta Magna de 1988. Mas esse movimento não ocorreu sem que existissem tensões entre educadores e movimentos sociais, de um lado, e setores conservadores e da iniciativa privada, do outro. Ou seja, o que se materializou no texto foi resultado dessa correlação de forças e dentro dos limites da ordem existente. Com objetivo de ilustrar estes argumentos, destacamos a seguir o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

Como se pode perceber, a CF de 1988 apenas indica que a gestão democrática é um dos princípios do ensino, mas não explicita os detalhes da efetivação deste. Assim sendo, os debates e as disputas sobre a regulamentação deste e de outras

bases da educação elencados na CF ficaram por conta do processo de elaboração da nova Lei nº 9394/1996 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996) que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Por outro lado, não se pode deixar de lembrar que embora texto constitucional não tenha feito menção ao preenchimento específico do cargo/função de diretor escolar, se referiu ao provimento dos cargos da administração federal, estadual ou municipal pela via do concurso público. Da mesma forma, posteriormente demandados, o STF e STJ interpretaram a Constituição e proferiram decisões de que os cargos comissionados e funções de confiança são de livre nomeação e exoneração pelo chefe do poder executivo, na forma da lei.

No processo de tramitação da nova Lei nº 9394/1996 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996), por cerca de oito anos, entidades ligadas a educação buscaram participar dos debates e audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, embora essa atuação tenha ocorrido em um contexto de tensionamentos e disputas com os setores conservadores e privados. “Antes mesmo do início das audiências públicas, as associações dos educadores [...] já discutiam um novo texto para a LDB que caminhasse no mesmo sentido da Constituição Federal, aprovada em 1988” (MORAES, 2016, p. 70). Por outro lado, ainda segundo Moraes (2016), no decorrer do processo de tramitação nas casas legislativas do Congresso Nacional, o governo federal manobrou para que as associações de educadores fossem afastadas do processo. Também foram executadas ações no sentido de eliminar questões polêmicas do novo projeto de lei, como, por exemplo, a participação da comunidade na escolha de diretores escolares. Ao final, o texto resultante expressou o antagonismo que já vinha se manifestando na elaboração da Constituição. Moraes (2016) afirma que a gestão democrática e a autonomia da escola pública são apresentadas na LDB como objetivos a serem realizados na educação brasileira; entretanto, remete para legislações e outros documentos a efetivação desses princípios. A esse respeito, podemos observar o que consta no art. 14, incisos I e II da Lei 9394/1996:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme 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 ou equivalentes (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

Por ocasião da elaboração da Lei nº 13.005/2014 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014) que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), a questão da gestão democrática das UEs e a consulta às comunidades para escolha de diretores escolares foi melhor regulamentada.

É importante observar que mais uma vez, durante as discussões e tramitação do projeto, o governo federal executou manobras que afastaram as associações de educadores e o movimentos sociais do processo. Dessa forma, “[...] o texto final da CONAE 2010 deveria ter resultado no texto do PNE, mas o MEC enviou ao congresso um texto desconsiderando parte das discussões realizadas” (MORAES, 2016, p. 86). No texto final da Lei nº 13.005/2014 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014), a gestão democrática figura inicialmente como uma de suas diretrizes, conforme pode ser visto no art. 2º, inciso VI, transcrito abaixo:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo ;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Como se percebe pela leitura do artigo acima, assim como na CF de 1988 e na LDB nº 9394/1996, é possível perceber que no Plano Nacional da Educação, a gestão democrática é incluída como um dos princípios da educação formal no Brasil. Porém, na Meta 19<sup>12</sup> do PNE se manifesta a contradição de propor a combinação entre critérios técnicos de mérito e desempenho, tipicamente gerencialistas, com consulta pública à comunidade, de orientação democrático-participativa. A esse respeito, Moraes (2016, p. 87) afirma que:

É interessante, no entanto, estabelecer a comparação entre o artigo citado acima e a Meta 19, na qual se torna possível perceber a intenção de estabelecer um modelo de gestão democrática que não coaduna com o defendido de fato, à medida que estabelece o critério do mérito e do desempenho, tendo a participação da comunidade considerada como consulta pública, o que pode gerar retrocessos quanto ao processo de eleição para diretores[...].

Por fim, mesmo tendo claro as manifestação do STJ e STF sobre a inconstitucionalidade de leis estaduais ou municipais de instituem consultas às comunidades para escolha de diretores escolares, convém realizar um breve comentário sobre o processo que levou a promulgação da Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017), que regula a Gestão Democrática da Educação Pública no Município de Duque de Caxias.

Ao longo da primeira década do século XXI, verificou-se em Duque de Caxias um processo crescente liderado pelo SEPE-RJ/D. Caxias no sentido de mobilizar a categoria e tencionar junto à Secretaria Municipal de Educação e a Prefeitura pela instituição da “eleição” de diretores escolares da rede pública municipal. Em 2015, o prefeito expediu o Decreto Municipal nº 6542/2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015). O despacho do mesmo e não a tramitação de lei nesse sentido teria se dado por conta de reações negativas de vereadores do município contrários a aprovação da norma. Dois anos mais tarde aconteceu a promulgação da Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) que passou a ordenar sobre gestão democrática da educação pública no Município de

---

<sup>12</sup> Confrontar com p. 43.

Duque de Caxias. Consideramos que esta evolução local da regulamentação da consulta à comunidade para escolha de diretores escolares seja fruto tanto da correlação de forças que naquele momento era relativamente mais favorável aos trabalhadores da educação, quanto porque em 2014 tenha sido aprovado o novo PNE.

Tanto o decreto como a Lei de Gestão Democrática de Duque de Caxias não faziam menção a lista tríplice. Ao contrário, informavam que a escolha seria feita pela comunidade e a nomeação pelo prefeito. Mas o fato é que a publicação da lei de gestão democrática representou um avanço em relação ao decreto por ser mais ampla, tendo conteúdo mais complexo que a simples consulta. A lei tratava também de outros aspectos do funcionamento da gestão democrática na RMEDC, como: criação e fortalecimento dos conselhos municipais de acompanhamento e fiscalização das ações vinculadas à educação, conselhos escolares, grêmios estudantis e participação dos pais e responsáveis na prática escolar, além de outras instituições e ações que contribuíssem para democratização da educação em Duque de Caxias.

Hoje, diante das jurisprudências do STJ e STF, torna-se claro, no que se refere manutenção dos processos de consultas às comunidades para escolha de diretores de escolas em Duque de Caxias, que este só pode ser amparado a partir de uma compreensão dos profissionais de educação do município que supere o aspecto do fenomênica de sua condição e avance para uma perspectiva analítica mais profunda e totalizante, proporcionando uma reação para além do aspecto corporativo.

### **3.4. DIRETOR(A) ELEITO(A): REPRESENTANTE DOS INTERESSES DA COMUNIDADE OU PREPOSTO DO PODER ESTATAL?**

Após ter sido escolhido com base na consulta à comunidade, o diretor eleito carrega consigo todas as contradições do processo. Ele é representante da comunidade escolar e ao mesmo tempo preposto do poder estatal.

A primeira contradição associa-se a própria inconstitucionalidade dos processos de consultas, conforme as manifestações do STF e o STJ ao interpretarem a Constituição Federal. A segunda relaciona-se com o fato de que mesmo nos casos em que redes oficiais de ensino público decidiram implantar processos de consultas às

comunidades para escolha de diretores escolares; a tutela estatal se fez presente. Relembre-se que no caso concreto de Duque de Caxias, a SMEDC e a PMDC exerceram a primazia em determinar quando deveria ser constituída a Comissão Eleitoral Geral, responsável pela elaboração do edital de abertura do processo. Por outro lado, a terceira contradição baseia-se no fato de que o diretor eleito será responsável por conduzir a realização dos anseios da comunidade escolar, muitas vezes em choque com orientações do poder central. O quarto ponto desse verdadeiro sistema de contradições relaciona-se com a circunstância de que o diretor eleito terá sua gestão fortemente comprometida por políticas públicas gerencialistas elaboradas pelo MEC, segundo ditames dos organismos internacionais. Em busca da eficiência e uso racional do fundo público, o diretor eleito poderá ser impedido de atender demandas para implementação do projetos coerentes com a organização político-pedagógica definida por sua comunidade. Em evidência da quinta contradição, não podemos deixar de considerar que o gestor, mesmo escolhido após processo de consulta à comunidade e que fosse amparado pela legalidade, não deixaria de ser um servidor público. Portanto, tendo suas ações pautadas pelos princípios da administração pública, com destaque para hierarquia e a disciplina. Sob a responsabilidade do diretor escolar recai enorme quantidade de orientações e políticas públicas do Ministério da Educação e da própria SMEDC. Várias serão as situações que ele terá de decidir entre o zelo de suas responsabilidades administrativas ou executar aquilo que está de acordo com as diretrizes definidas pelos segmentos escolares. Não raro, os diretores são informados pela secretaria de educação que terão de desligar servidores contratados ou terceirizados por causa de limitações orçamentárias ou para atendimento de necessidades de outras unidades da rede de ensino; mesmo que a troca do servidor implique na perda de um trabalhador que já esteja envolvido com os processos político-pedagógicos em curso na UE.

Em razão das diversas contradições demonstradas sobre a condição do escolhido com base no processo de consulta à comunidade, concordamos com Flach (2019), ao afirmar que essa forma de provimento do cargo/função de diretor escolar revela verdade e engano quanto a construção da gestão democrática; mas que é aí que reside seu avanço em relação as outras formas de provimento. A consulta faz aflorar contradições que estariam encobertas por outras formas de preenchimento do cargo,

como a indicação política, o concurso público e mais recentemente as formas mistas de seleção. Por outro lado, nas contradições vivenciadas pelas direções residem possibilidades de superação do quadro atual.

### **3.5. O TRABALHO DO(A) DIRETOR(A) ELEITO(A) E AS REAÇÕES DA COMUNIDADE ESCOLAR: HEGEMONIA, CONFLITOS E MEDIAÇÃO**

Ao nos colocarmos diante da tarefa de realizar o objetivo específico de “analisar as possíveis reações de resistência, resiliência ou de consentimento ativo das UEs frente às contradições vivenciadas pelas direções”, perguntamos aos entrevistados como o conselho escolar e os segmentos da comunidade poderiam contribuir para contornar os obstáculos para uma gestão democrática após a escolha do diretor da escola.

Do conjunto dos sujeitos investigados, percebemos que a maioria apresenta uma visão clara sobre o assunto. Predominaram respostas indicando que a participação dos vários segmentos da comunidade escolar nas discussões e decisões sobre a gestão são fundamentais.

Porém, chamou-nos atenção a distinção dessas respostas quanto às características da participação. Parte dos entrevistados indicou que a participação está mais relacionada com a presença nas reuniões, a ciência dos acontecimentos e o apoio a direção para suportar as dificuldades de falta de recursos materiais, financeiros e de precarização das condições de trabalho do próprio diretor e demais profissionais da educação na unidade. Isto pode ser notado na citação que segue:

Então, conselho escolar, ele vai atuar como uma voz. Porque é um conselho, né? [...] Então o diretor vai ter ali uma voz mais representativa, né? De cada parte ali da escola, né? [...] Ele vai estar [conselho], vai ter um conselho mesmo de pessoas que vão estar auxiliando esse diretor, né? [...] É... está agregando ali a direção, comunidade para vai chegar numa solução de um problema, né? Acho que o corpo docente tem que estar também é participando. E... não colocar toda a responsabilidade também só na direção, né? Eu acho que o corpo docente pode auxiliar também é... sendo participativo, sendo é... apoiando aquele diretor e acreditar no trabalho. E... não só no sentido de cobrança daquilo que foi [incompreensível], mas [no sentido de] dar sua contribuição em... de maneira... é tranquila, né? Estabelecendo ali no diálogo, né? Na conversa e tal. [Dando...] é apresentando ali suas... suas soluções.

Os demais membros da comunidade escolar, na minha opinião... eu acho que eles caminham muito de acordo com a gestão também, né? Todo aquele gestor [que] é... abraçar a comunidade e ouvir também aquela comunidade. A comunidade também se sente ouvida. E sentir que há uma abertura para... um certo diálogo para resolver conflitos e tal, né? Eu acho que é... a comunidade escolar, alunos, professores, funcionários; eles vão estar juntos da direção, ali né? Acho que eles vão estar é... se sentir... que há uma abertura de diálogo, né? Há essa possibilidade. E que eles não estão excluídos do processo, né? Que eles fazem parte também do processo? Então eu creio que é... a comunidade escolar... ela... vai apoiar sim, né?

Com todos os problemas que aconteça, mas repetindo, né? Uma gestão democrática acho que ela possibilita que a comunidade se sinta mais acolhida pela escola (CONSELHEIRO 4 DA ESCOLA A, 2022, p. 22-24).

Por outro lado, ainda em relação a participação da comunidade na gestão escolar, deve-se destacar que uma outra posição remete a atuação mais ativa dos diversos segmentos. Por exemplo, percebendo a organização e funcionamento do conselho escolar não como uma dádiva da direção da unidade, mas como parte da própria essência da atividade político-pedagógica a ser desenvolvida, buscando inclusive, cobrar da secretaria de educação o suprimento de recursos e o envio de profissionais de ensino que estejam em falta na unidade. Vejamos a resposta que segue sobre esse aspecto:

Podendo contar com o conselho escolar, podendo contar com todo o grupo de professores, podendo contar com toda a comunidade escolar.

Se a [Escola B] hoje, por exemplo, consegue dizer não às avaliações externas, por entender que aquela não é a melhor forma, não por, por é... não querer ser avaliada, mas por não entender aquela como a melhor forma de avaliação de fato da realidade, [...] daquela comunidade, daquele bairro, enfim.

Então, se a [Escola B] ela hoje pode fazer isso é porque ela sabe que ela tem uma comunidade escolar [...]. Então assim, é isso me leva a crer que ela com a comunidade também está é fortalecendo, né? Vamos dizer assim, mantendo esse fortalecimento da comunidade. Estando sempre presente junto da comunidade. [...] Por exemplo, indo para SME até ser recebido pela pessoa que precisaria [ter recebido]. [...] Participando ativamente do processo [...]. Então assim, o papel do conselho, o conselho escolar, ele pode contribuir estando de fato presente (CONSELHEIRO 1 DA ESCOLA B, 2022, p. 22-23).

## **4 EXPERIÊNCIAS DA REDE MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS/RJ NA ESCOLHA DE DIRETORES(AS) ESCOLARES: consulta à comunidade escolar ou eleição?**

### **4.1. TUTELA ESTATAL E CONSULTA À COMUNIDADE ESCOLAR**

Considerando a revisão bibliográfica e a análise das entrevistas realizadas, é possível afirmar que o processo de consulta à comunidade para escolha de diretores na RMEDC a partir de 2015 nunca superou a tutela estatal.

É bem verdade que no caso da Escola Municipal B, diferentemente da Escola Municipal A e do conjunto das unidades de ensino da RMEDC, já existia um processo interno informal de consulta à comunidade para escolha de diretores desde 1998. Entretanto, mesmo tendo construído essa experiência, é preciso considerar que a decisão sobre quem deveria comandar a escola sempre esteve submetida à tutela estatal, pois, uma vez realizadas as consultas, a própria comunidade escolar reconhecia a necessidade de submetê-las à manifestação da SMEDC. Isso pode ser percebido no trecho da entrevista abaixo:

Então, a primeira diretora da nossa escola, né? É, foi a VB [nome omitido por nós]. Ela foi indicação, né? A partir da VB, todas as outras diretoras, todas, viveram o processo de eleição interna, né? [...]. Por volta de... Por volta [...] de 2000, porque ela também coincidiu com a ampliação... Com a outra ampliação que nós tivemos da escola, né? Que já aconteceu também na gestão da R [nome omitido por nós]. É... assim que a VB saiu [...] houve, né? Esse processo. [...] o processo entre a VB e a R [...] é tudo processo, né? Processo, processo, processo, processo [risos]. É, nós não tínhamos a organização que

nós tivemos nas outras eleições, né? Nas outras eleições, a V [nome omitido por nós], que era nossa orientadora pedagógica, ela fez urna, nós pegamos urnas do SEPE, né? Pra gente, fizemos campanha. A passagem da R... Da VB para R não foi tão organizada dessa maneira, mas também foi uma escolha feita pelo próprio grupo, né? Uma eleição, não com os mesmos trâmites, né? Porque era o processo, né? Você falar de eleição numa escola em que nem se sonhava falar em eleição em Duque de Caxias, né? Mas a Escola Municipal B, ela foi vivendo esse processo. E aí, junto com isso, nós fazíamos eleição também de alunos representantes, né? Então isso foi um processo mesmo, gradativamente, da ampliação dessa gestão democrática da escola. [...] Nós... Nós não escondemos. Foi muito interessante, eu estive... Eu estive presente, né? Ah, quando a R foi indicada, né? Pelo... Por este grupo, né? Nós vivemos essa... Essa indicação interna, nós fomos até à secretaria, com a R, acompanhando a R. Nós éramos um [incompreensível], nós não tínhamos um número de funcionários que nós temos hoje. Nem de equipe pedagógica, nem de professores. Nós éramos um número bem menor. Era. E aí, mesmo assim, de forma organizada, nós fomos até a Secretaria de Educação e conversamos com a secretária da época, né? E cada vez que nós vivíamos esse processo aqui, nós também fazíamos isso. [...] era uma representação de professores, de pais, até a Secretaria de Educação e era muito interessante que alguns... Alguns secretários diziam assim: vocês não podem chamar de eleição! [...] Então assim, mas nós nunca, durante esse período todo da escola, 32 anos que estou aqui, nunca nenhum nome foi rejeitado pela Secretaria de Educação. Nenhum governo disse: ah, vocês não vão fazer isso; ah, vocês, não podem; eu não vou aceitar o nome não! (CONSELHEIRO 2 DA ESCOLA B, 2022, p.7-9).

Já no contexto dos processos de consultas estendidos para toda RMEDC, a partir de 2015, a Secretaria de Educação considerou que unidades que não tivessem certo número de estudantes matriculados perderiam o direito ao cargo/função de vice-diretor. Dessa forma, evidenciou-se mais uma demonstração da tutela estatal sobre a gestão escolar e, mais especificamente, sobre o processo de consulta à comunidade para escolha de diretores. O fato de não poder contar com o cargo/função de vice-diretor implicou em desestímulo de possíveis candidatos a própria condição de diretor escolar. Manifestava-se de maneira nítida que após o processo de consulta, o diretor eleito teria sobre seus ombros maior número de responsabilidades. Vejamos o trecho abaixo de uma das entrevistas:

Bem, eu vivi essa experiência aqui na Escola Municipal B, né? [...] Aqui na escola, como é que funciona? A gente vê dentro do grupo, né? Quem deseja ser diretor e aí a gente faz... Faz a... Monta chapa. Chama comunidade para apresentar esses candidatos. Hoje, a gente infelizmente perdeu na Rede o direito ao adjunto, né? Mesmo uma escola tendo noturno. Foi a nossa grande crítica à Secretaria. Fizemos uma mobilização, fomos para a porta da Secretaria. É e para nossa surpresa, a secretária... A secretária anterior, né? Que estava, que tinha assumido a gestão, foi a primeira vez que a gente não foi atendido por eles, né? Que nos deixou muito triste, porque a gente acha que é um espaço que a gente precisa ser ouvido. E aí a gente perde a vice-

direção, a MC [nome omitido por nós] assume como diretora. Mas a gente, entendendo que esse suporte ela teria, porque é muito difícil administrar uma escola sozinha (CONSELHEIRO 3 DA ESCOLA B, 2022, p. 6-7).

Tomando como referência a promulgação da Constituição Federal de 1988 e várias decisões do STJ e STF sobre a inconstitucionalidade de leis a respeito de consultas às comunidades para escolha de diretores escolares, o processo experimentado em Duque de Caxias a partir de 2015, já nasceu abortado na origem. Por outro lado, em termos concretos, do final do século XX ao início do XXI, os profissionais de educação de Duque de Caxias, através do SEPE-RJ, se empenharam em reivindicar junto aos sucessivos governos municipais o direito de eleger aqueles que deveriam comandar as escolas. No contexto de uma correlação de forças relativamente favorável aos educadores do município naquele período, em 2015, o prefeito Alexandre Cardoso [mandato de 2013 a 2017] sancionou o Decreto Municipal nº 6542/2015 que permitiu a realização das primeiras “eleições para diretores e vice-diretores na RMEDC” (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015). Contraditoriamente, esses primeiros diretores e vice-diretores escolhidos com base em processos de consultas às comunidades foram surpreendidos com a redução das gratificações para o exercício dos cargos/funções. Mais uma vez, temos um fato que expressa a submissão da gestão escolar e da própria consulta para escolha dos diretores aos ditames da chefia do poder executivo e da SMEDC. A esse respeito, merece destaque o trecho de entrevista abaixo:

Mas o Poder Executivo, ele tem formas de minar essa participação e representatividade. É... Você lembra que na campanha de 2016, no final do governo passado, [quero] dizer: passado não, atrasado, que o Alexandre Cardoso[...]. Houve uma redução da gratificação de diretores e isso minou a participação das pessoas no processo. [Por] que havia um interesse muito grande dos professores de ser... De ter um processo eleitoral, da gente legitimar de dentro das unidades o cargo diretivo e não apenas indicações do Poder Executivo que dificultavam muito a articulação mesmo das instâncias dentro da escola. E aí quando a gente... Quando vieram os primeiros diretores, [...] começou a acontecer a redução das gratificações, que eram muito maiores quando os diretores eram indicados. Então a gente não teve ingerência para criar um processo que legitimasse até esse nível esse diretor e se tornou desinteressante para as pessoas. [...] Porque você vai criando mecanismos para prorrogar aqui e ali. Você tem muitas escolas, direções que foram eleitos no primeiro pleito, que foram substituídas por pessoas indicadas novamente, porque houve a vacância em [função da] precarização do trabalho do diretor mesmo, que foi o que aconteceu no período da tua gestão e eu depois fiquei sabendo de outras pessoas que passaram pelo mesmo processo (CONSELHEIRO 2 DA ESCOLA A, 2022, p. 8-9).

A precarização das condições materiais para o funcionamento das unidades escolares é outro aspecto que evidencia a dependência em relação a chefia do poder executivo e a submissão dos processos de consultas para escolha de diretores escolares. Provocam desinteresse daqueles que estariam aptos para concorrer, mas que se sentem desestimulados diante das incertezas futuras. Nesse sentido, chamou-nos à atenção o relato abaixo:

A não manutenção de estrutura dos prédios, de material, desde o uniforme às cadeiras, né? Tem levado muitas direções a desistirem ou a nem quererem ser e fazerem parte do processo de eleição. Eu conheço colegas que não, nem quiseram mesmo, né? É... não é só a questão é do dinheiro, né? Por exemplo, eu fiquei na vice-direção, eu recebia menos do que se eu tivesse em sala de aula. Com uma carga horária. Não estou dizendo que o professor não deveria. Hoje eu sou professora regente. Beleza, só que como vice-direção a demanda de horários, dias, de carga horária era extremamente puxada, extremamente pesada, sem contar os gastos, né? Porque você chega aqui, você tem que é uma... É uma torneira, é uma descarga. A descarga é incrível. Como se quebra descarga em escola, né? [...] Então são esses desgastes de material que você não tem uma estrutura para repor isso, porque a verba federal que vem, ela é anual, ela não dá conta de todo... De toda a necessidade que a escola tem. Não tem é lâmpada, é... É uma maçaneta. E que frequentemente se quebra, se destrói, né? É... então isso tem levado ao desgaste extremo das direções, né? Pessoas abandonam o processo ou mesmo pessoas não querem mais saber de direção. Nós já vivemos o oposto aqui em Caxias, né? Nós já vivemos situações em que o diretor: não, não quero deixar; não quero largar! Nós temos visto ao longo dos anos exatamente o contrário, né? Então, não basta ter só a eleição para diretores. Não basta, não basta. O processo não é garantido de uma gestão democrática só com a eleição. Precisa ser garantida a continuidade do processo de eleição que acontece no dia a dia da escola pós-eleição, né? Porque também não adianta a pessoa é eleita, ela não consegue ser sustentada, não consegue manter as condições de trabalho dela nem dos outros professores, dos profissionais, né? Falta desde o cloro a uma vassoura, né? Que hora a gente é bem abastecido; hora, você tem falta desses produtos; hora, você consegue ter uma reposição de merenda; hora, você não consegue. Então, esses desgastes diários... Desgastes diários vão comprometendo inclusive a saúde... A saúde do trabalhador. É importantíssimo eu dizer isso. Importantíssimo dizer isso, né? É... inclusive a nossa saúde física, psicológica, mental, né? Há um desgaste muito grande. Por vezes eu saía daqui da escola, eu não conseguia relaxar para chegar a minha casa e descansar, para que o outro dia estivesse aqui, porque os problemas iam acompanhando e a gente fica assim: será? Como será o dia de amanhã? A gente já sofria de antecipação, né? Mas tudo isso por opção de um desgaste é de governo, né? Que não tem investido em concurso público, em reajuste salarial, né? Em ampliação física da Rede. Eles... Eles... Eles fazem alguns tipos de obra, como já fizeram aqui na Escola Municipal B. Mas é como o telhado, você conserta uma parte e daqui a pouco a outra está danificada, porque são consertos paliativos, são consertos momentâneos. Não há uma grande é reconstrução de necessidades que a escola precisa, né? E olha que na Escola Municipal B, aqui nós sempre, sempre corremos atrás, né? Encaminhando ofício, fotos, documentos. É o que eu digo: nós sempre

fomos muito bem documentados nas nossas ações e atitudes, né? (CONSELHEIRO 2 DA ESCOLA B, 2022, p. 13-14).

No ano de 2017, o prefeito Washington Reis (mandato de 2017 a 2021) sancionou a Lei Municipal nº 2.864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017), de caráter mais amplo, que passou a regular a gestão democrática da educação pública no Município de Duque de Caxias. Esta, inclusive, não só a sustentava a consulta à comunidade para escolha de diretores escolares, como também a implantação e funcionamento de outros órgãos que contribuíssem para construção da gestão democrática, tais como: grêmios estudantis, conselhos escolares, associações de pais e mestres entre outros. Dessa forma, esse processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC regulamentado desde 2015 criou a expectativa das comunidades escolares, sobretudo de parte dos educadores, de que as unidades de ensino fossem experimentar mais autonomia na construção do projeto educativo. O trecho abaixo demonstra esse cenário:

Acho que a principal expectativa era a gente sair dessa questão do curral eleitoral, do voto de cabresto. De que cada escola tivesse autonomia para... Para poder é... Se organizar, gerir a escola, sem que tivesse a... Essa interferência de um político, que eu acho que é traz muitos danos. E uma outra é a interferência da própria SME, que às vezes passa por, pela quantidade de funcionários que tem na escola, se tem professor ou não tem. [...] Aqui é... é não falta muito por conta do nosso cansaço de... de cobrar. Mas é, é. É cansativo essa cobrança permanente, né? Enquanto outros você sabe que tem funcionário muito além do quantitativo que deveria ter. [...] Então é, eu acho que é a necessidade de a gente avançar nesse processo de transparência. Concurso público, né? Para que a escola vá se organizando é. Que esse processo de gestão democrática, passe pela transparência do órgão público como um todo, né? [...] Eu acho que é isso. Assim é a garantia dos direitos dos profissionais. Porque a gente viveu em Duque de Caxias um período em que as pessoas queriam vir para o município de Duque de Caxias. A gente vive hoje, [...] em algumas situações, as pessoas desistindo de trabalhar no município. É... a ausência de concurso público vai precarizando. Assim você tem escolas funcionando no esqueleto. Quando a gente, quando eu vou te falando que tem 7 regimes de trabalho diferentes, é isso interfere, por exemplo, no processo pedagógico. Você tem um auxiliar de secretaria hoje. Daqui a algum tempo, você não tem, né? Ou vem um outro que você precisa começar do zero esse processo de formação. Hoje a gente tem um contrato de processo seletivo simplificado (PSS) para professor. Então, assim, é um contrato precário, né? O professor foi contratado para trabalhar um ano ou 2 anos (DIRETORA DA ESCOLA B, 2022, p. 31-33).

Em 2019, o mesmo prefeito que havia promulgado a Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) iniciou uma série de manobras objetivando fragilizar os processos de consultas às comunidades para

escolhas de diretores escolares. Houve demora e incertezas quanto a constituição da Comissão Eleitoral Geral (CEG) e a publicação do edital para os processos de consultas. Esses recursos evidenciados em 2019, já tinham sido percebidos de alguma maneira nos processos de 2015 e 2017, mas neste último, foram intensificados. Relembre-se ainda, que em 2019, o poder executivo consultou a Procuradoria Geral do Município (PGM) sobre a possibilidade de prorrogar os mandatos das ocupantes dos cargos, mesmo antes da Pandemia da COVID-19.

Em que pese o fato de que a instituição oficial das consultas às comunidades para escolha dos diretores escolares serem, em parte, consequência das reivindicações dos educadores, não se deve esquecer que a hegemonia política só se desenvolve plenamente a partir da conquista do poder. Nunca é demais lembrar que as nomeações com base nas consultas às comunidades, em qualquer um dos três pleitos, só ocorreram por ato de vontade do chefe do poder executivo. Além disso, o prefeito municipal e a secretária de educação sempre tiveram a primazia em decidir quando deveria ser constituída a Comissão Eleitoral Geral (CEG) responsável, inclusive, pela elaboração do edital de consulta pública às comunidades para escolha de diretor e vice-diretor das UEs da RMEDC.

#### **4.2. AUTONOMIA ESCOLAR E ESCOLHA DE DIRETORES(AS), COMO VAMOS DEFINIR O PROCESSO: CONSULTA À COMUNIDADE ESCOLAR OU ELEIÇÃO?**

Com intuito de buscar elementos para definir se o processo de escolha de diretores escolares na RMEDC inaugurado em 2015 se trata de consulta ou de eleição, realizamos entrevistas e indagamos o seguinte: qual seria a diferença entre “Eleição” e “Consulta à Comunidade Escolar”, no que se refere à regulamentação desse processo e qual a sua opinião a respeito?

Do conjunto dos sujeitos investigados, percebemos que a maioria apresenta uma visão não muito clara sobre o assunto. Predominaram respostas nas quais a distinção entre consulta e eleição baseou-se no nível de complexidade ou

formalidade para a organização dos processos. Nesse sentido, cabe destacar a resposta abaixo:

Uma consulta, ela não segue todos os trâmites regulamentadores que um processo eleitoral tem, como até mesmo a formação de uma comissão eleitoral que cria critérios e calendários para inscrição de chapas, apresentação de programas, de ideias de gestão. Porque quando você tem um processo eleitoral, cada chapa traz as suas ideias de gestão. Então, eu esqueci o nome que a gente dá para o... plano de ação. Isso. Para o programa de gestão dos próximos 2 anos que você apresenta. É... numa consulta, não. Você só apresenta os nomes [...]. Embora tenha uma comissão que organiza esse processo, não é uma comissão eleitoral com prazos, com organização de campanhas, até espaço para debates, enfim. Se torna uma coisa mais leve em termos de regulamentação e também menos formalizado, porque por mais que tenha urna e tudo, a consulta, ela acaba não sendo um processo convocatório, tão efetivo como a eleição, na minha percepção, né? [...]

A pessoa [pra] uma eleição, ela se sente convocada. Para uma consulta: ah, eu posso dar minha opinião ou não! É meio como a diferença entre um plebiscito e uma eleição, no qual você num plebiscito, te fazem uma pergunta, você fala sim ou não. E... numa eleição.... Questão da autonomia também? É porque você não. Você quando faz parte de um plebiscito, você se vincula uma ideia sua e não há uma proposta de alguém. A mesma coisa uma consulta. Olha só, vocês concordam que fulano de tal, seja, continue, seja reconduzido à direção sem um processo eleitoral? Eu não [estou] mais nem me lembrando qual o programa que ele defendeu há 2 anos atrás e eu só vou lá e digo sim ou não e me desobriço daquilo. Não, não preciso me comprometer no nível mais... intelectual, vamos dizer assim, não preciso me comprometer tanto pessoalmente (CONSELHEIRO 2 DA ESCOLA A, 2022, p. 8-10).

As respostas dos entrevistados demonstram também desconhecimento de que a partir das decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), interpretando a Constituição Federal de 1988, as leis estaduais e municipais sobre consultas às comunidades para escolha de diretores escolares são inconstitucionais e que, diante desse fato, a nomeação para um cargo ou função de confiança no serviço público, como é o caso dos diretores escolares, é prerrogativa do prefeito municipal ou governador de estado, chefes de poderes executivos. Ademais, nas respostas dos entrevistados não se observou referência ao caráter político, de correlação de forças e disputa pela hegemonia que os processos de consultas podem representar; também não notamos nas entrevistas referências a diferença entre os conceitos de eleição direta ou consulta à comunidade para escolha de diretores com relação à autonomia escolar. Ou seja, de que a eleição seria a oportunidade da comunidade exercer seu poder de decisão sobre a maneira como anseia conduzir seu projeto político-pedagógico e sobre quem deve liderá-lo; ao passo

que a consulta é a expressão da tutela estatal, na medida em que toma-se a opinião da comunidade, mas ao final o chefe do poder executivo é quem decide sobre a nomeação ou não daquele indicado.

Acreditamos que a reflexão gramsciana sobre o Estado burguês contribui para compreensão dessa realidade. Segundo Bianchi (2017), Gramsci ampliou o conceito de Estado para política nacional ou Estado senso orgânico integral, posteriormente também denominado por autores vinculados a sua obra, como Estado ampliado, sendo definido como equilíbrio entre a sociedade política, entendida como aparelho coercitivo ou governativo; e a sociedade civil, conjunto de organizações ditas privadas, como igrejas, sindicatos, partidos, escolas etc. A fórmula foi construída a partir da análise da nova ordem estabelecida com a Revolução Francesa de 1789. A burguesia pôde se apresentar como Estado integral, com todas as forças intelectuais e morais suficientes para organizar uma sociedade perfeita, segundo aquele contexto.

O Estado integral encerra política nacional em todas as suas dimensões, não apenas na governativa, mas também em sua dimensão privada, no âmbito da sociedade civil. Estado é igual a sociedade política mais sociedade civil, ou seja, hegemonia encorajada de coerção. No contexto atual, o Bloco no Poder, fração de classe burguesa, goza dos recursos persuasivos e coercitivos necessários para implementar políticas segundo seus interesses, inclusive para gestão escolar e escolha de diretores. Observe-se, portanto, que nos limites do Sistema Legal do Brasil, o que se efetiva nas redes de ensino não é eleição, mas, no máximo a consulta à comunidade para escolha de diretores escolares e, ainda assim, dotada de instabilidade em razão da disputa pela hegemonia. É bem verdade que, por outro lado, a manutenção dos processos de consultas às comunidades constitui uma importante disputa ideológica que de um lado aglutinam os especialistas, os profissionais de ensino e as UEs articuladas; de outro, os governos e setores conservadores da sociedade.

### 4.3. LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROCESSO DE ESCOLHA DE DIRETORES(AS) ESCOLARES NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE DUQUE DE CAXIAS/RJ

Considerando o fato de que a Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) é inconstitucional e que os processos de tomada de opinião junto às comunidades para escolha de diretores escolares na RMEDC nunca superaram a tutela estatal, torna-se evidente que a possibilidade de manutenção desse tipo de procedimento e a efetiva nomeação dos diretores escolhidos reside na capacidade de organização e mobilização dos profissionais de educação. Nesse sentido, cabe destacar parte do depoimento colhido em uma das entrevistas:

É porque esse processo é fruto de um embate, né? Entre os interesses é... político-partidários e os interesses da categoria como um todo. Então, assim, a gente só tem esse processo fruto desse embate, né? A gente só conquistou esse processo de eleição em 2015 como fruto desse embate, mas esse embate continua de outras maneiras, né? Quando a gente tem uma quantidade de diretores que desistem antes, até mesmo de se candidatar, quando muitos eleitos depois que assumem é vão encontrar no mecanismo que acabam fazendo com que eles saiam. Então acho que esses, esses processos vão minando. Acho que é isso (DIRETORA DA ESCOLA B, 2022, p. 35)

Mesmo já tendo ocorrido alguns processos de consultas, percebemos nas entrevistas a preocupação com o risco de que indicações políticas possam ser retomadas como instrumento de provimento do cargo com reflexos negativos sobre o trabalho pedagógico. O trecho abaixo é representativo dessa inquietação:

[...] Um vereador indicar um diretor de escola, eu acho que é um processo atípico. E a gente viveu um processo atípico em Duque de Caxias por mais de 20 anos, né? É... eu acho que a gente fala isso, pela experiência que a gente tem, porque o diretor, o vereador que indica o diretor, ele se sente meio dono da escola, né? A gente tem muitos relatos, desde levar os presentes no Dia das Mães na escola até chegar para exigir vaga. Então assim, é o tempo todo achar essa questão do voto de cabresto, né? Porque divide o município em sesmarias, loteia e cada vereador é dono de uma região, de um lote e aí é assim, é a gente é perpetuar uma política que é muito ruim, que é do assistencialismo. Se eu não tenho um remédio, eu bato na casa do vereador que ele vai me indicar um lugar que eu vou ser atendido, né? Se eu tenho problema de saúde eu vou ser atendido num determinado lugar, porque ele me deu uma cartinha para eu chegar com nome dele. E é a mesma coisa na escola. Eu acho que é porque a gente fala isso porque, por exemplo, é a tão atípico que isso envolve inclusive no quantitativo de alunos que a gente tem na sala. Porque autonomia que a gente tem na escola, no que, do ponto de vista do que a gente considera como qualidade no processo pedagógico, implica de a gente saber: existe um quantitativo máximo de alunos e a gente precisa respeitar. Então, pode vir um

pedido da SME, pode vir, o vereador, pode vir uma cartinha do Ministério Público que se a gente não tiver vaga, a gente não vai superlotar uma sala, porque depois a gente também não dá conta do trabalho pedagógico, né? É uma precarização do trabalho. Então essa autonomia também passa por isso, da gente ter essa liberdade de poder dizer: olha, é... existem certos pedidos que a gente não vai poder é aceitar, né? Negociar, porque isso interfere no processo pedagógico (DIRETORA DA ESCOLA B, 2022, p. 18-19).

O processo de destruição do embrião de gestão democrática na RMEDC não se deu apenas pelas manobras governamentais quanto ao retardo no calendário para constituição da Comissão Eleitoral Geral (CEG), responsável pela elaboração do edital da consulta; ou mesmo, pela tentativa da secretária de educação em reconduzir as diretoras aos cargos em 2019. Como já foi indicado, o poder executivo atuou também para enfraquecer a organização dos profissionais de educação e seu órgão de representação sindical, o SEPE-RJ/D. Caxias.

O atraso nas remunerações mensais, entre 2016 e 2020, a promulgação da Lei Municipal nº 2.856/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) e da Lei Municipal nº 2.966/2019 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2019) que retiraram ou restringiram direitos dos servidores públicos municipais, inclusive educadores, além de medidas como o cancelamento das licenças sindicais e a negativa do governo em realizar o desconto em folha de pagamento da contribuição sindical dos filiados com a respectiva transferência financeira para o SEPE-RJ/D. Caxias; contribuíram para fragilização das condições de trabalho e enfraqueceram o poder de luta da categoria. Como já foi destacado anteriormente nesta dissertação, diante dessa ofensiva do Bloco no Poder, a posição dos profissionais de educação envolvidos no processo apresenta-se de maneira contraditória.

Uma parte dos profissionais que atuam nas escolas tem manifestado uma reação de resiliência, de adaptar sua conduta e produzir alternativas tolerantes que possibilitem atenuar os efeitos dos obstáculos enfrentados. Uma outra parte, aparentemente menor, aponta sua reação no sentido de questionar, de se dirigir até a SMEDC ou PMDC para protestar contra as precárias condições de gestão das unidades de ensino e da própria fragilização das consultas às comunidades para escolha de diretores.

Infelizmente, percebe-se que paulatinamente a mobilização dos profissionais da educação em torno do sindicato e a resistência ao ataque do governo perdeu força e as atividades convocadas pelo SEPE-RJ/D. Caxias foram diminuindo em termos de adesão. É possível acreditar que estes fatos evidenciaram que a participação e a mobilização da categoria nos anos anteriores estiveram mais direcionadas para o atendimento de demandas corporativas imediatas, como as remunerações ou condições de trabalho e de funcionamento das UEs. Mesmo que a democratização da gestão estivesse presente nas pautas de negociações das datas-bases, o fato é que a mobilização esteve mais condicionada para o atendimento dos interesses corporativos.

#### **4.4. AVANÇOS E RETROCESSOS NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE DUQUE DE CAXIAS/RJ**

Como já demonstramos, não encontramos ao longo desta pesquisa produções científicas que tratassem de maneira específica da evolução histórica das formas de provimento para o cargo/função de diretor de escola no Brasil. Por outro lado, há trabalhos que se referem as formas de preenchimento dos cargos/funções da administração pública brasileira de maneira geral.

Durante o Império (1822-1889) e a República Velha (1889-1930), predominou o modelo de administração patrimonialista, no qual o preenchimento dos cargos/funções do aparelho de Estado brasileiro se dava por concessão para aqueles que estivessem a serviço dos detentores do poder.

Foi a partir do Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que predominou o modelo de administração burocrática, norteadas por princípios como a profissionalização, a ideia de carreira, hierarquia e impessoalidade. Embora esteja claro o avanço da administração burocrática em relação ao patrimonialismo quanto as exigências de competência e responsabilidade com a coisa pública, não se deve pensar que passou a ocorrer o preenchimento imediato dos cargos do aparelho de Estado por concursos públicos. Na verdade, o patrimonialismo e a administração burocrática têm convivido no quadro político brasileiro.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhou força a compreensão de que o preenchimento dos cargos ou empregos públicos do aparelho de Estado brasileiro se daria a partir da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração pelo chefe do poder executivo.

Ao longo da história predominou no município de Duque de Caxias a forma de provimento para o cargo/função de diretor escolar baseada na indicação política; logo, a edição do Decreto Municipal nº 6542/2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015) com propósito de regular as primeiras eleições para diretores e vice-diretores e, posteriormente, da Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017) que passou a regular sobre gestão democrática da educação e a consulta à comunidade pra escolha de diretores em Duque de Caxias representaram avanços políticos, ainda que nos limites da tutela estatal. Nas décadas anteriores, a gestão das UEs foi realizada de maneira mais restrita por suas respectivas equipes diretivas, composta pelos diretores, vice-diretores, orientadores pedagógicos, orientadores educacionais e dirigentes de turnos. Assim, embora existisse certa preocupação das direções em dar ciência das ocorrências relacionadas com o funcionamento das UEs; o fato é que a tomada de decisão sempre esteve mais restrita a direção e a equipe diretiva.

A partir dos processos de consultas inaugurados em 2015, criou-se a expectativa junto aos educadores e as UEs, de que a RMEDC estaria diante de mudanças significativas quanto a gestão democrática das escolas. Além disso, mesmo sob certos limites, os processos de consultas e de posse dos diretores escolhidos fizeram aflorar várias contradições no trabalho das direções que antes não eram divulgadas. Relembre-se que o processo anterior era de indicação política, demandando forte fidelidade dos diretores empossados com aqueles que os designaram. Questões como as baixas gratificações das direções, carência de professores e servidores de apoio, carência de recursos materiais e financeiros para conservação e melhor funcionamento das UEs afloraram com menor constrangimento.

Por outro lado, a posse das diretoras decorrente das consultas às UEs, ao contrário de certa expectativa inicial das comunidades, não representou a melhoria

das carências e precariedades acima mencionadas. Ademais, os processos de consultas também não necessariamente significaram mudanças no perfil das UEs quanto a construção da gestão democrática. As reações dos segmentos escolares frente as dificuldades enfrentadas pelas direções foram predominantemente no sentido de se adaptar e buscar soluções frágeis para conviver com as dificuldades. São poucos os relatos na RMEDC de UEs que articularam para cobrar junto a SMEDC o atendimento de demandas com objetivo de enfrentar as contradições vivenciadas na gestão das escolas. O avanço do Bloco no Poder no sentido de implementação de duras medidas de ajuste neoliberal, tanto em escala nacional quanto municipal, enfraqueceram a organização e resistência dos profissionais de educação de Duque de Caxias, como já foi demonstrado.

Partindo novamente da exposição de Bianchi (2017) sobre a análise gramsciana do Estado burguês construído a partir da Revolução Francesa de 1789, percebe-se que no Estado integral há uma unidade orgânica entre sociedade civil e sociedade política. Nesse enquadramento, são elementos que constituem a sociedade política e a sociedade civil, respectivamente: armas e religião; força e consenso; coerção e persuasão; governo e igreja; política e moral; direito e liberdade; ordem e disciplina. Por sua vez, a burguesia passou a fazer uso dos recursos da sociedade política e sociedade civil para impor sua ordem. No caso concreto que estamos analisando, embora parte dos trabalhadores da educação façam a disputa política, mas é o Bloco no Poder, fração da burguesia, que goza dos recursos advindos do controle do Estado que passa exercer a dominação sobre toda sociedade para realização de seus interesses. Enquanto os profissionais de educação disputam o consenso em torno de sua visão de gestão democrática e escolha de diretores; o Bloco no Poder possui o consenso encorajado pela coerção para decidir, por exemplo, sobre a instituição ou não da Comissão Eleitoral Geral (CEG), publicação do edital para início do processo de consultas para escolha de diretores e, é claro, a própria nomeação (ato formal legal) daqueles que foram indicados pela comunidade.

Acreditamos que não é nos limites desta ordem social e nem de maneira mecânica e imediata que esse quadro será alterado. A reflexão teórico-metodológica baseada na filosofia da práxis aponta para a necessidade do fim desta forma de

regulação social. Nesse sentido, segundo Bianchi (2017), de acordo com a perspectiva marxista: “O primeiro ato no qual o Estado realmente atua como representante de toda sociedade, a tomada dos meios de produção em nome de toda ela, é ao mesmo tempo seu último ato enquanto Estado autônomo”, segundo Friedrich Engels. Para Gramsci, o tema do fim do Estado surge da reabsorção da sociedade política na sociedade civil. Neste processo, a sociedade civil reabsorve e dissolve no seu interior funções que antes encontravam-se na sociedade política. O fim do Estado se daria como processo. Surge a Sociedade Regulada, ponto de culminância no qual ocorre o esgotamento da sociedade política.

## CONCLUSÃO

Por ocasião da instauração do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988, manifestou-se o conflito entre o capital e o trabalho em relação a própria concepção de gestão democrática das unidades e redes de ensino. As frações de classe ligadas à burguesia desenvolveram uma noção distorcida do princípio da gestão democrática, com base na centralização administrativa, redução apenas ao processo de consulta à comunidade escolar para escolha de diretores e a captura da participação coletiva. Por outro lado, para a organização docente, a gestão democrática representou autonomia para definir os rumos do seu projeto educativo e de administração da escola.

A necessidade de contextualização sócio-histórica para a questão acima levou-nos a relacioná-la com a crise orgânica do capital, caracterizada pela queda das taxas de lucro em termos estruturais e o esgotamento dos mecanismos de mediação do conflito de classes no aspecto superestrutural. Nesse sentido, a burguesia acionou uma série de mecanismos de recomposição, tanto em termos de reestruturação produtiva: que tem provocado desindustrialização, desemprego estrutural, intensificação da precariedade do trabalho, desregulamentação de direitos trabalhistas e flexibilização das relações de produção; como também superestruturais: racionalização de gastos públicos com políticas sociais, implementação de parcerias entre instituições públicas e privadas para tratamento das questões socioeconômicas e reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes.

Nesse contexto de medidas de recomposição burguesa superestruturais, destacou-se a reforma do aparelho de Estado com base no gerencialismo com destaque para obtenção de melhores resultados, a partir da ideia de accountability - responsabilidade social, imputabilidade e obrigatoriedade de prestação de contas à população com base em metas estabelecidas pelos governantes segundo as leis do mercado. Além da busca por um Estado mais racional na gestão do fundo público, de modo a desonerá-lo gradativamente de gastos com políticas sociais, garantindo-lhe maior potencial para estabilizar a moeda, controlar a inflação e atender demandas imediatas das grandes empresas.

No campo educacional, o gerencialismo tem sido realizado a partir de reformas educacionais elaboradas e veiculadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, no qual se constrói, entre outras ações, a ressignificação dos conceitos de descentralização e autonomia. Sob o manto da descentralização efetiva-se a desconcentração das políticas públicas e as motivações entorno da construção de autonomia local são capturadas em favor da efetivação das políticas gerencialistas. Efetiva-se a quebra do monopólio do Estado para prestação de serviços públicos.

Tendo por principal referência teórico-metodológica o materialismo histórico-dialético, compreendemos que a gestão democrática é parte da totalidade escolar. Na verdade, uma das mediações para realização dos processos de ensino-aprendizagem que objetivam a formação integral dos educandos. Nesse sentido, a consulta à comunidade para escolha de diretores escolares é parte da estrutura de mediações que sustenta a gestão democrática e inclui ainda a eleição e fortalecimento de conselhos escolares e grêmios estudantis, direção colegiada, autonomia do educando e a presença da comunidade nas relações cotidianas.

Com objetivo de analisar as contradições da implantação da consulta à comunidade para escolha de diretores das escolas da RMEDC no período de 2015 a 2019, realizamos as ações planejadas de levantamento de literatura, análise de documentos e entrevistas semiestruturadas que nos possibilitaram compreender, ainda que nos limites desta pesquisa de mestrado, a origem e a dinâmica desse sistema de contradições.

Ao final da investigação, concluímos que a implantação da consulta pública à comunidade para escolha de diretores das escolas da RMEDC no período de 2015 até 2019 não representou a efetivação da gestão democrática, visto que este processo não superou a tutela estatal. A revisão bibliográfica nos permite afirmar que embora a consulta à comunidade para escolha de diretores escolares represente um avanço em relação as outras formas de provimento, isoladamente ela está longe de se configurar na consolidação da gestão democrática. A consulta pode até ser considerada como indicativo da intenção de construção da gestão democrática, mas na atualidade ainda se situa nos limites da tutela do Estado e de seu ordenamento jurídico. Por outro lado, em suas contradições podem emergir elementos para a superação. Há ainda a possibilidade de a consulta reproduzir em vários casos os vícios patrimonialistas e clientelistas típicos das eleições para os parlamentos e chefias dos poderes executivos no Brasil.

Os governos têm implementado ações no sentido de promover a garantia da qualidade e produtividade do trabalho escolar, com estratégias de controle de resultados e racionalização dos recursos humanos e materiais consonantes com o gerencialismo. Mas, segundo a perspectiva do capital, estas ações não podem ser realizadas sem que exista uma tolerância ou até um movimento no qual os usuários do serviço (responsáveis e estudantes) e aqueles que prestam (professores e demais servidores escolares) se vejam enquanto participantes ativos de seu próprio consentimento. Como parte da estratégia gerencialista, é necessário acionar mecanismos de participação, ressignificando a própria gestão democrática. Consultas às comunidades para escolhas de diretores de UEs; obrigatoriedade de funcionamento de conselhos escolares, como órgãos de participação e fiscalização na gestão escolar; livre organização estudantil e instituição de grêmios; liberdade de informação e participação de pais, mães e responsáveis na prática escolar são algumas das ações anteriormente demandadas por movimentos sociais organizados e especialistas em educação, mas que agora são ressignificados no contexto da reforma gerencial e sua accountability.

A partir da ressignificação de conceitos como descentralização, participação e autonomia, o gerencialismo condiciona a gestão democrática e a ação

dos diretores. Dessa forma, oferece uma certa quantidade de recursos financeiros ou materiais para que os conselhos escolares das UEs realizem ações a partir de um rol pré-definido vinculadas a rígidos roteiros e parâmetros de prestação de contas decididos pelos órgãos centrais da administração. Com o gerencialismo, o que se alterou foi a forma de controle do trabalho das direções. Verifica-se uma sofisticação dos mecanismos de controle do trabalho das diretoras. Isto se dá por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação. Ações das direções escolares como a prestação de contas decorrentes da implementação de programas federais direcionam a maior parte do tempo de trabalho para o atendimento dessas rotinas, além do fornecimento de informações para os sistemas de controle. Capturam também energias que deveriam ser conduzidas para o exercício do papel de liderança política e pedagógica da direção e do conselho escolar na unidade de ensino. A consulta à comunidade para escolha da direção, assim como a eleição do conselho escolar, torna-se o mecanismo perfeito de captura do embrião de autonomia local e sua ressignificação através da adesão participativa às políticas elaboradas pelos órgãos centrais.

*Em relação as possíveis reações de resistência, resiliência ou de consentimento ativo das UEs frente às contradições vivenciadas pelas direções, verificamos que predominam manifestações indicando que a participação dos vários segmentos da comunidade nas discussões e decisões sobre a gestão são fundamentais como instrumentos de resposta. Entretanto, há uma distinção na maneira como se exerce a reação. A maior parte dos entrevistados indicou que essa participação está mais relacionada com a presença nas reuniões, a ciência dos acontecimentos e o apoio a direção para suportar e se adaptar as dificuldades de falta de recursos e a precarização das condições de trabalho. Um número menor de entrevistados remete a necessidade da atuação mais ativa dos diversos segmentos, percebendo a organização e funcionamento do conselho escolar como parte da própria essência da atividade político-pedagógica a ser desenvolvida, buscando cobrar da secretaria de educação e prefeitura os recursos materiais e financeiros, devida lotação de profissionais de ensino e outros aspectos que favoreçam o trabalho docente.*

Sobre a definição do *processo de escolha de diretores escolares na RMEDC inaugurado em 2015 se trata de consulta ou de eleição*, percebemos que pelo ordenamento jurídico brasileiro, já está definido que nas redes de ensino estaduais e municipais não se realizam eleições, mas, no máximo consultas às comunidades para escolha de diretores escolares e, ainda assim, dotadas de instabilidades em razão de variações na conjuntura política. A manutenção dos processos de consultas às comunidades constitui uma importante disputa ideológica que de um lado aglutina os especialistas, os profissionais de ensino e as UEs articuladas; de outro, os governos e setores conservadores da sociedade. Percebemos com estranheza que do conjunto dos sujeitos entrevistados, a maioria apresentou a distinção entre consulta e eleição com base no nível de complexidade ou formalidade para a organização dos processos. As respostas demonstram desconhecimento das decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema, e, por consequência, que as leis estaduais e municipais a esse respeito são inconstitucionais; que a nomeação para um cargo ou função de confiança no serviço público, como é o caso dos diretores escolares, é prerrogativa do prefeito municipal ou governador de estado, chefes de poderes executivos. Também não foi observada referência ao caráter político, de correlação de forças que os processos de consultas podem representar, bem como sua distinção em relação ao termo eleição direta relativo à autonomia escolar.

Infelizmente, não conseguimos realizar a pesquisa de documentos que pudessem expressar as ações e formulações do SEPE/RJ no processo de regulação e implementação da consulta à comunidade para escolha de diretores das escolas da RMEDC. Em diálogo com a direção do SEPE/RJ- Núcleo Duque de Caxias, fomos informados das dificuldades de construção de documentos que registrem as formulações do sindicato para ações específicas como as consultas às comunidades para escolha de diretores, em razão de outras tarefas organizativas. Fomos ainda informados, que as formulações e contribuições do sindicato para este processo acabaram ocorrendo no interior das comissões que discutiram as minutas que fundamentaram a publicação do Decreto Municipal nº 6542/2015 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2015) com propósito de regular as primeiras eleições para diretores e vice-diretores e, posteriormente, da Lei Municipal nº 2864/2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2017), que passou a

regular sobre gestão democrática da educação e a consulta à comunidade pra escolha de diretores em Duque de Caxias.

# BIBLIOGRAFIA

## REFERÊNCIAS

### *Fontes Primárias*

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Distrito Federal: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 18 jan. 2023.

CONSELHEIRO 1 DA ESCOLA A. **Entrevista semiestruturada com o Conselheiro 1 da Escola A** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Mar./2022. 23 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [36'02"]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

CONSELHEIRO 1 DA ESCOLA B. **Entrevista semiestruturada com o Conselheiro 1 da Escola B** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Mar./2022. 24 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [54'50"]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

**CONSELHEIRO 2 DA ESCOLA A. Entrevista semiestruturada com o Conselheiro 2 da Escola A** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Mar./2022. 27 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [45'35"]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

**CONSELHEIRO 2 DA ESCOLA B. Entrevista semiestruturada com o Conselheiro 2 da Escola B** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Mar./2022. 39 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [1°13'14"]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

**CONSELHEIRO 3 DA ESCOLA A. Entrevista semiestruturada com o Conselheiro 3 da Escola A** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Mar./2022. 18 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [35'24"]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

**CONSELHEIRO 3 DA ESCOLA B. Entrevista semiestruturada com o Conselheiro 3 da Escola B** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Mar./2022. 25 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [46'43"]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

**CONSELHEIRO 4 DA ESCOLA A. Entrevista semiestruturada com o Conselheiro 4 da Escola A** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Mar./2022. 25 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [56'05"]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores

Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

COMISSÃO ELEITORAL GERAL DO PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA PARA DIRETOR E VICE-DIRETOR DAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. Edital nº 01, de 12 de novembro de 2019. Estabelece as diretrizes para o processo de consulta pública de escolha de diretores e vice-diretores. **Edital nº 01 de 12 de novembro de 2019**, Duque de Caxias: Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias, n. 01, p. 1-12, 12 nov. 2019.

DIRETORA DA ESCOLA A. **Entrevista semiestruturada com o Diretor da Escola A** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Abr./2022. 44 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [1°22’09”]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

DIRETORA DA ESCOLA B. **Entrevista semiestruturada com o Diretor da Escola B** – pseudônimo. Entrevistador: Marcelo Ramos dos Santos. Nova Iguaçu (RJ): GTPS, Março./2022. 44 p. Arquivo sonoro de tipo MP3 [1°24’27”]. Entrevista concedida para o Projeto de Pesquisa de Mestrado “Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 1070, de 19 de setembro de 1991**. Institui o Plano de Carreira dos Profissionais de Educação do Município e dá outras providências. Duque de Caxias, 19 set. 1991. Disponível em: <https://sepecaxias.org.br/plano-de-carreira/> . Acesso em: 7 mar. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Decreto nº 6542, de 11 de maio de 2015**. Dispõe sobre eleição para diretores e vice-diretores das unidades escolares de Duque de Caxias. Eleição de diretores e vice-diretores de unidade de ensino, Duque de

Caxias: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/Boletim Oficial do Município, n. 6228, p. 1-3, 12 maio 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2856, de 14 de agosto de 2017**. Altera ou acrescenta vários dispositivos de normas relacionadas com o regime jurídico de servidores públicos municipais. Lei que altera o regime jurídico dos servidores municipais, Duque de Caxias: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/Boletim Oficial do Município, n. 6454, p. 3-5, 15 ago. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2864, de 1 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no Município de Duque de Caxias, e dá outras providências. Gestão democrática da educação pública em Duque de Caxias, Duque de Caxias: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/Boletim Oficial do Município, n. 6475, p. 2-7, 7 nov. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2966, de 14 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 1.506, de 14 de janeiro de 2000, que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Duque de Caxias. Lei que altera o regime jurídico dos servidores municipais, Duque de Caxias: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/Boletim Oficial do Município, n. 6705, p. 2-4, 14 jun. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Distrito Federal: Imprensa Nacional, ano CXXXIV, n. 248, p. 1, 23 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 19 jan. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Plano Nacional de Educação**, Distrito Federal: Imprensa Nacional, Edição extra, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 30 nov. 2022.

### ***Fontes secundárias***

ANTUNES, Ricardo. Introdução. In: MÉSZÁROS, István. **Crise Estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

BIANCHI, Álvaro. O léxico de Gramsci: filosofia da práxis, Estado e sociedade civil, sociedade regulada. **Revista Movimento**, 28 nov. 2017. Disponível em: <https://finattimovimentorevista.com.br/2017/11/gramsci-filosofia-da-praxis-sociedade-civil-sociedade-regulada/>

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NOVAIS, Valéria Silva de Moraes; GUEDES, Gilmar Barbosa. A gestão escolar e formas de provimento ao cargo de diretor escolar: o Plano de Ações Articuladas em foco. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos (SP), v. 12, n. 3, p. 653-670, set./dez. 2018. DOI <http://dx.doi.org/10.14244/198271992880>. Disponível em: [www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2880/728](http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2880/728) . Acesso em: 25 abr. 2020.

CIAVATTA, Maria. Trabalho como princípio educativo. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2008. p. 408 - 415. ISBN 978-85-987-36-6. *E-book* (478 p. ).

CORRÊA, João Jorge. As eleições para diretores na rede municipal de ensino de Belo Horizonte no período de 1989 a 1994. **Educ. Rev.**, Belo Horizonte , n. 20-25, p. 99-108, jun. 1997 . Disponível em [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46981997000100009&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46981997000100009&lng=pt&nrm=iso) . acessos em 15 nov. 2022.

CORRÊA, Paulo Sérgio de Almeida. Decisões jurisprudenciais sobre a inconstitucionalidade das eleições diretas para escolha dos diretores das escolas públicas brasileiras. **Cad. Hist. Educ.**, Set 2020, vol.19, no.3, p.961-978. ISSN 1982-7806

DRABACH, Nadia Pedrotti. **Processos de provimento, exigências e atribuições para os dirigentes escolares em contextos de reformas gerencialistas**. 2018. 265 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. **Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021**. Distrito Federal: Auditoria Cidadã da Dívida, 2022. 6 p. Disponível em: <http://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/> . Acesso em: 14 abr. 2022.

FLACH, Simone de Fátima. A escolha de diretores de escolas e sua relação com o princípio da gestão democrática no ensino público em municípios paranaenses. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 37, n. 1, p. 316-338, jan. 2019. Disponível em [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-54732019000100316&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-54732019000100316&lng=pt&nrm=iso) . acessos em 15 nov. 2022. Epub 18-Jul-2019. <https://doi.org/10.5007/2175-795x.2019.e51867>.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo (SP), v. 24, n. 2, p. 29-50, jul. 1998. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-25551998000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000200003&lng=pt&nrm=iso) . Acesso em: 16 jun. 2020. <http://doi.org/10.1590/S0102-25551998000200003>.

CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (Rio de Janeiro, RJ). Tabela PIB municipal 2002-2019: valor adicionado bruto por atividade econômica, produto interno bruto, produto interno bruto per capita e impostos sobre produtos, segundo as regiões de governo e municípios. *In*: **PIB estadual e municipal**. Rio de Janeiro, 7 mar. 2022. Disponível em: [https://www.ceperj.rj.gov.br/?page\\_id=210](https://www.ceperj.rj.gov.br/?page_id=210) . Acesso em: 7 mar. 2022.

GIL, Antônio Carlos. O delineamento da pesquisa. *In*: GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994. cap. 6, p. 71-80. ISBN 85-224-1041-0.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011. 235 p.

KOSIK, Karel. Dialética da totalidade concreta. In: KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 13-64.

LIMA, Marcus. **Rede Municipal**: Eleição de Diretores. Duque de Caxias, 21 out. 2019. Disponível em: <https://sepecaxias.org.br/rede-municipal-eleicoes-para-diretores/> . Acesso em: 2 abr. 2020.

MARQUES, Luciana Rosa. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Dez 2006, vol.14, no.53, p.507-525. ISSN 0104-4036.

MARX, Karl. Introdução: produção, consumo, distribuição, troca (circulação). In: MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011. p. 54-95.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2011. 152 p.

MORAES, Lucyana Martins de. **A eleição para diretores em Aparecida de Goiânia e a gestão democrática**: desdobramentos na gestão da escola. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

NETTO, José Paulo. Breve nota à interlocução entre pensadores da educação e Marx. In: **37ª REUNIÃO NACIONAL ANPED**, 37ª., 2015, Florianópolis. Anais da 37ª Reunião Científica da ANPED [...]. Florianópolis: ANPED, [2015]. Tema: Trabalho e Educação, Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-encomendado-de-jose-paulo-netto-para-ogt09.pdf> . Acesso em: 21 dez. 2019.

OLIVEIRA, Lindamir Cardoso Vieira; ALVES, Maria Leila. A escolha de dirigentes escolares como mecanismo instituinte da gestão democrática: caminhos e descaminhos. In: **25ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, 25ª., 2002, Caxambu. Trabalhos e Pôsteres / GT 5 — Estado e Política Educacional. Rio de Janeiro: ANPED, 2002.

Disponível em: <http://25reuniao.anped.org.br/tp25.htm#gt5>. Acesso em: 11 abr. 2021.

PARO, Vitor Henrique. Administração de escolas de 1º e 2º graus e a natureza do processo de produção pedagógica produção. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 59, p. 27-31, 1986. IV Conferência Brasileira de Educação, painel: "A Natureza do Trabalho Pedagógico e a Gestão da Escola Pública", realizado em 04/09/1986, em Goiânia - GO.

PARO, Vitor Henrique. Estrutura da escola e prática educacional democrática. In: **30ª Reunião Anual da ANPED**, 30ª., 2007, Caxambu. GT 5 ... Rio de Janeiro: ANPED, 2007. p. 1-16. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2017.

PARO, Vitor Henrique. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**. Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011. ISSN 1980-9700. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Escolha-e-formacao-de-diretores.pdf>. Acesso: 11 dez. 2022.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**. Porto Alegre, Ago. 2014, vol.37, n.º 02, p.180-189. ISSN 1981-2582.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS (Duque de Caxias, RJ). Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias. A Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias dentro do contexto socioespacial. In: **DOCUMENTO curricular da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias**: pressupostos teóricos e conceituais. Duque de Caxias: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, [2020]. cap. 3, p. 17-23.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Prefeitura de Duque de Caxias quita folha de janeiro da saúde e demais secretarias**. Duque de Caxias (RJ): 12/02/2021. Disponível em: <https://duquedecaxias.rj.gov.br/resultado-busca/PAGAMENTO/19>, acesso em 20/10/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS (Duque de Caxias, RJ). Escola Municipal Barro Branco. **Projeto político pedagógico da E. M. Barro Branco**. Duque de Caxias: E. M. Barro Branco, 2021. 61 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Câmara da Reforma do Estado *et al.* **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: [s. n.], 1995. 68 p.

RIVAS, Ricardo Hevia. Marco referencial para el análisis de la descentralización educacional. *In: Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del Arte*. Santiago/Chile: Unesco/Reduc, 1991. p. 13-26. Disponível em: <https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/9625/txt1358.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jun. 2020.

ROSÁRIO, Carmeliza da Costa; GRANJO, Paulo; CAHEN, Michel. **O que é Investigar?**. Lisboa: Escolar Editora, 2013. 88 p.

SENADO FEDERAL DO BRASIL (Distrito Federal). Agência Senado. **Pacote de Abril criou senadores e governadores biônicos**. Distrito Federal: Agência Senado, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/pacote-de-abril-criou-senadores-e-governadores-bionicos>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SILVA, Nilson Robson Guedes. **Reeleição: continuidade ou continuísmo?** (Um estudo com base na reeleição dos diretores das escolas técnicas do CEETEPS/ NRSE-Campinas). 2002. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 22, p. 17-49, dez. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602003000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602003000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.311>.

SOUZA, Donaldo Bello; CASTRO, Dora Fonseca. Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1195-1213, dez. 2012 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302012000400015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000400015&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 jun./2020.

SOUZA, José dos Santos. **O sindicalismo brasileiro e a qualificação do trabalhador**. 1ª. ed. Bauru: Praxis, 2009. 198 p.

SOUZA , José dos Santos. Trabalho, educação e luta de classes na sociabilidade do capital. *In*: SOUZA, José dos Santos *et al.* **Trabalho, educação e sociedade**. 1ª. ed. [S. l.]: Editora Práxis, 2010. p. 141-168.

SOUZA, José dos Santos. A formação do trabalhador no contexto da reconfiguração do trabalho, da produção e dos mecanismos de mediação do conflito de classes. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 273-290, julho/dezembro 2015. DOI: <https://doi.org/10.20500/rce.v10i20.2317>. Disponível em: <https://revistas.ufri.br/index.php/rce/article/view/2317>. Acesso em: 29 jun. 2020.

SOUZA, José dos Santos. Gerencialismo. *In*: SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. **Organização institucional e acadêmica na expansão da educação superior**: glossário. Rio de Janeiro: Publit, 2017. p. 182-187. Disponível em: <http://www.redeuniversitas.com.br/p/livros.html>. Acesso em: 26 jun. 2020.

SOUZA, José dos Santos. Crise orgânica do capital, recomposição burguesa e intensificação da precariedade do trabalho docente: fundamentos sócio-históricos da (des)configuração do trabalho docente. *In*: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CHAVES, Vera Jacob; OTRANTO, Celia; ROTHEN, José Carlos. **Das crises do capital às crises da educação superior no Brasil**: novos e renovados desafios em perspectiva. 1ª. ed. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019. p. 19-36. ISBN 978-85-53111-53-4. *E-book* (179 p. ).

SOUZA, José dos Santos. Cursos superiores de tecnologia: a materialidade da formação enxuta e flexível para o precariado no Brasil. **Trabalho necessário**, Niterói, v. 18, ed. 36, p. 320-342, maio/ago 2020. DOI: <https://doi.org/10.22409/tn.v18i36.42812>.

Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/42812>.

Acesso em: 29 set. 2022.

SOUZA, José dos Santos. Neofascismo e anticientificismo como estratégia atual da burguesia para enfrentar a crise orgânica do capital. **Revista Trabalho Política e Sociedade**, Nova Iguaçu, v. 5, n. 8, p. 11-22, 25 maio 2020. DOI: <https://doi.org/10.29404/rtps-v5i8.417>. Disponível em:

<http://costalima.ufrj.br/index.php/RTPS/article/view/417>. Acesso em: 24 ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Eleição para direção de escola pública é inconstitucional**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 12 ago. 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=%20111821>.

Acesso em: 29 set. 2019.

UNESCO. Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. **Educação: um tesouro a descobrir; relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (destaques)**. Brasília: UNESCO, julho 2010. 43 p.

VEIGA, Celia C. P. S.; SOUZA, José dos Santos. Ampliação da formação profissional no contexto da recomposição burguesa frente à crise orgânica do capital. Artigo. In: IV Seminário Trabalho, Educação e Política Pública, 2017, Nova Iguaçu (RJ). **Anais do IV SEMTEPP**. Nova Iguaçu (RJ): GTPS/UFRRJ, 2017. v.1, p. 251 – 279.

WEBER, Max. **O que é a burocracia?** Brasília: Conselho Federal de Administração, 2019. Disponível em: <https://cfa.org.br/?s=O+QUE+%C3%89+BUROCRACIA>. Acesso em: 3 ago. 2019.

## OUTRAS OBRAS CONSULTADAS

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez. **O processo histórico e político de escolha dos dirigentes escolares na Rede Municipal de Ensino de Londrina**. 2019. 228 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

ANTUNES, Ricardo; PINTO, Geraldo Augusto. **A fábrica da educação: da especialização taylorista à flexibilização toyotista**. 1ª. ed. São Paulo: Cortez, 2017. 117 p.

FINATTI, Renata Riva. **Eleições como forma de provimento da direção escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba**. 2016. 187 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

LAPA, Carlos Mauricio Franklin. **Estudo da rede pública municipal de Educação do município de Duque de Caxias, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2020: uma década perdida**. [S. l.]: [no prelo], [2021]. 10 p.

MARX, Karl. Prefácio da 1ª edição. Posfácio da 2ª edição. Prefácio da edição francesa. *In*: MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I, v.1**. cap. I. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 15-31.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educ. Soc.**, Ago. 2001, vol.22, no.75, p. 84-108. ISSN 0101-7330.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 77, 186. ed. p. 375-395, maio/agosto 1996. 19ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), realizada em Caxambu-MG, de 22 a 26 de setembro de 1996.

PEREIRA, João M.M. – As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, p. 77-100, 2014.

PEREIRA, João M.M. – **Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma análise do Programa do Banco Mundial após o consenso de Washington**. *Dados*, v. 58, p. 461-498, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 1506, de 14 de janeiro de 2000**. Institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Duque de Caxias e dá outras providências. Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Duque de Caxias, Duque de Caxias: Câmara Municipal de Duque de Caxias, 14 jan. 2000. Disponível em: [https://www.cmdc.rj.gov.br/?page\\_id=7592](https://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=7592). Acesso em: 22 out. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS (Duque de Caxias, RJ). Escola Municipal Senador Afonso Arinos. **Projeto político pedagógico**: E. M. Senador Afonso Arinos. Duque de Caxias: E. M. Senador Afonso Arinos, 2020. 48 p.

SILVA, Luciene Amaral da; SANTOS, Inalda Maria dos. Limites e desafios da gestão democrática na escola pública: um estudo a partir do sertão alagoano. **Rev. Exitus**, Jan 2018, vol.8, no.1, p.34-58. ISSN 2237-9460.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Escolha de diretores escolares em Minas Gerais: trajetória histórica, impasses e perspectivas. In: **23ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, 23ª, 2000, Caxambu. Trabalhos e Pôsteres / GT 5 — Estado e Política Educacional. Rio de Janeiro: ANPEd, 2000. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/trabtit1.htm#gt5>. Acesso em: 11 abr. 2021.

SOUZA, José dos Santos. Trabalho, qualificação, ciência e tecnologia no mundo contemporâneo: fundamentos teóricos para uma análise da educação profissional. **Revista da FAEBA: Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 13, n. 22, p. 1-15, 2004. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-2/Educacao-MII/2SF/6-Souza2005.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

# Apêndices

## Apêndices A: roteiro de entrevista semiestruturada



### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Diretor(a) de Escola

**Título do Projeto:** “CONTRADIÇÕES NA ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque De Caxias (RJ)”

**Mestrando:** Marcelo Ramos dos Santos

**Orientador:** Prof. Dr. José dos Santos Souza

**Instituição:** Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Bom dia! Às \_\_\_\_ horas do dia \_\_\_\_/\_\_\_\_/2022, por meio de Videoconferência, entrevistaremos o(a) professor(a) \_\_\_\_\_, Diretor(a) da Escola Municipal \_\_\_\_\_.

- 1) Bom dia, Professor(a) \_\_\_\_\_! Quando e como você ingressou na Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RMEDC)?
- 2) Há quanto você trabalha nesta escola?
- 3) Sei que hoje o(a) senhor(a) é Diretora da Escola, mas já ocupou alguma função administrativas antes?
- 4) Desde quando assumiu esta tarefa?
- 5) O que lhe levou a ser Diretora de Escola?
- 6) Sei que para ser Diretora da Escola, você passou por um processo eleitoral. Como se deu esse processo?
- 7) O que faz um diretor de escola?
- 8) O que há de positivo e de negativo na função de Diretor de Escola?
- 9) Uma vez concluído seu mandato, o que o(a) levaria a se candidatar novamente?
- 10) Na condição de Diretor da Escola, você automaticamente é o(a) Presidente do Conselho Escolar. Como você se sente confortável nesta condição?
- 11) Como você descreveria a atuação do Conselho Escolar de sua escola?
- 12) Ao longo de sua experiência na RMEDC, você deve ter participado de algum processo de escolha de diretores(as) de escola. Você poderia descrever como se dá esse processo?
- 13) E o processo escolha de diretores escolares que você experienciou para ser tornar Diretora, teve alguma diferença ou semelhança com os demais processos eleitorais de que você tem conhecimento?
- 14) O que poderia ser considerado como uma situação atípica em um processo de escolha de diretores escolares?
- 15) O que você consideraria como condições favoráveis e desfavoráveis a um processo de escolha de diretores(as) de escola?

- 16) Em relação à regulamentação do processo de escolha de diretores(as) de escola na RMEDC, você teria alguma sugestão de mudança ou você acredita que nesse aspecto está tudo perfeito?
- 17) Qual seria a diferença entre “Eleição” e “Consulta à Comunidade Escolar”, no que se refere à regulamentação desse processo?
- 18) Qual sua opinião sobre esta distinção?
- 19) Em sua opinião, a regulamentação atual do processo de escolha de diretores(as) de escola na RMEDC atende aos princípios de uma gestão democrática?
- 20) À propósito, quais seriam estes princípios?
- 21) O que você considera imprescindível para que estes princípios se efetivem no cotidiano da escola?
- 22) Em sua avaliação, em que aspecto a sua gestão poderia ou não ser definida como democrática?
- 23) Considerando que este processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC está regulamentado desde 2015, quais expectativas você tinha antes em relação a ele e quais tem agora?
- 24) Em sua opinião, em que aspecto a atuação da SMEDC contribuiu para confirmar suas expectativas?
- 25) Qual deve ser o papel da SMEDC no processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC?
- 26) Em sua avaliação, a SMEDC oferece as condições necessárias para que o processo de escolha de diretores(as) de escola se dê de forma adequada? Poderia explicar por quê?
- 27) Qual é o papel da Direção da Escola no processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC?
- 28) Que dificuldades o(a) senhor(a) enfrenta para desempenhar esse papel?
- 29) E quanto ao papel do Conselho Escolar nesse processo?
- 30) Em que medida o Conselho Escolar de sua escola cumpre esse papel?
- 31) À propósito, em sua percepção, que dificuldades este conselho enfrenta para desempenhar seu papel no processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC?
- 32) Que perfil profissional deve ter um(a) candidato(a) à Diretor(a) de Escola?
- 33) Uma vez escolhido, que garantias existem de que o(a) diretor(a) escolar fará uma gestão democrática? Explique-nos sua opinião.
- 34) Em sua opinião, o que poderia condicionar a gestão democrática após a escolha do diretor escolar?
- 35) Um vez tendo sido escolhido(a) e nomeado(a), em que aspecto o(a) diretor(a) escolar poderia contornar estes obstáculos?
- 36) Em que aspecto o Conselho Escolar poderia contribuir para contornar os obstáculos para uma gestão democrática após a escolha do diretor da escola?
- 37) E o corpo docente, em que aspecto poderia contribuir nesse sentido?
- 38) E os demais segmentos da comunidade escolar (pais e responsáveis, estudantes, técnicos administrativos, membros da comunidade), em que aspecto poderiam contribuir nesse sentido?
- 39) Você gostaria de acrescentar algo que não foi perguntado, mas que você considera relevante registrar?
- 40) Muito obrigado pela sua valiosa contribuição. Considerando que você já foi suficientemente informado(a) dos objetivos e da metodologia de nossa pesquisa, tendo tido oportunidade de esclarecer todas as suas dúvidas e que sua participação é voluntária e que você pode abdicar do consentimento desta entrevista a qualquer momento, sem qualquer penalidade ou perda de qualquer benefício, que sua concordância

em participar deste estudo é de sua livre e espontânea vontade, perguntamos se você CONCEDE, à título gratuito, o direito de uso de imagem e/ou som desta entrevista gravada em parte ou no todo, em todo território nacional e no exterior, com a devida anuência do Coordenador do GTPS, o Prof. Dr. José dos Santos Souza, para fins exclusivamente científicos, das seguintes formas: mídia eletrônica (painéis, vídeo-tapes, televisão, cinema, programa para rádio, entre outros) ou transcrição, podendo ainda a realização de cortes, reduções e edições que forem necessárias para adequar as imagens e sons capturados aos fins específicos da divulgação científica, segundo os princípios éticos da pesquisa em educação?

- 41) Você tem clareza de que esta autorização não gera e não gerará no futuro, bem como não ensejará interpretação de existência de quaisquer vínculos ou obrigações trabalhistas, securitárias, previdenciária, indenizatória ou mesmo empregatícia entre o(a) cedente e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro?

## Apêndices B: roteiro de entrevista semiestruturada



### ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### Membro de Conselho Escolar

**Título do Projeto:** *“CONTRADIÇÕES NA ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque De Caxias (RJ)”*

**Mestrando:** Marcelo Ramos dos Santos

**Orientador:** Prof. Dr. José dos Santos Souza

**Instituição:** Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Bom dia! Às \_\_\_\_ horas do dia \_\_\_\_/\_\_\_\_/2022, por meio de Videoconferência, entrevistaremos o(a) professor(a) \_\_\_\_\_, lotado(a) na Escola Municipal \_\_\_\_\_, que é membro do Conselho Escolar desta unidade escolar.

- 42) Bom dia, Professor(a) \_\_\_\_\_! Quando e como você ingressou na Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RMEDC)?
- 43) Há quanto você trabalha nesta escola?
- 44) Que função você ocupa hoje nesta escola?
- 45) Você já ocupou alguma função administrativas antes?
- 46) Sei que hoje você é membro do Conselho Escolar. Desde quando assumiu esta tarefa?
- 47) O que lhe levou a ser membro do Conselho Escolar?
- 48) Sei que para ser membro do Conselho Escolar, você passou por um processo eleitoral. Como se deu esse processo?
- 49) Qual é o seu papel no Conselho Escolar?
- 50) Você gosta de ser Membro do Conselho Escolar? Por quê?
- 51) Qual sua opinião sobre a atuação do Conselho Escolar ao qual pertence?
- 52) Ao longo de sua experiência na RMEDC, você deve ter participado de algum processo de escolha de diretores(as) de escola. Você poderia descrever como se dá esse processo?
- 53) Em relação à regulamentação do processo de escolha de diretores(as) de escola na RMEDC, você teria alguma sugestão de mudança ou você acredita que nesse aspecto está tudo perfeito?
- 54) Qual seria a diferença entre “Eleição” e “Consulta à Comunidade Escolar”, no que se refere à regulamentação desse processo?
- 55) Qual sua opinião sobre esta distinção?
- 56) Em sua opinião, a regulamentação atual do processo de escolha de diretores(as) de escola na RMEDC atende aos princípios de uma gestão democrática?

- 57) À propósito, quais seriam estes princípios?
- 58) O que você considera imprescindível para que estes princípios se efetivem no cotidiano da escola?
- 59) Em sua avaliação, em que aspecto a gestão da escola em que você atua poderia ou não ser definida como uma gestão democrática?
- 60) Considerando que este processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC está regulamentado desde 2015, quais expectativas você tinha antes em relação a ele e quais tem agora?
- 61) Em sua opinião, em que aspecto a atuação da SMEDC contribuiu para confirmar suas expectativas?
- 62) Qual deve ser o papel da SMEDC no processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC?
- 63) Em sua avaliação, a SMEDC oferece as condições necessárias para que o processo de escolha de diretores(as) de escola se dê de forma adequada? Poderia explicar por quê?
- 64) Qual é o papel do Conselho Escolar no processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC?
- 65) Em que medida o Conselho Escolar de qual você é membro cumpre esse papel?
- 66) À propósito, que dificuldades este conselho enfrenta para desempenhar seu papel no processo de escolha de diretores(as) escolares na RMEDC?
- 67) Você já foi candidato(a) a diretor(a) ou vice-diretor(a) de alguma unidade escolar?
- [Se não] – Por que você nunca se candidatou?*
  - [Se sim] – Por que você se candidatou?*
  - [Se sim] – Você foi eleito(a)?*
  - [Se sim] – Como você descreveria a experiência do processo eleitoral?*
  - [Se sim] – Você acredita que poderia ser diferente? Como?*
  - [Se sim] – O que levaria você a se candidatar novamente?*
- 68) Que perfil profissional deve ter um(a) candidato(a) à Diretor(a) de Escola?
- 69) Uma vez escolhido, que garantias existem de que o(a) diretor(a) escolar fará uma gestão democrática? Explique-nos sua opinião.
- 70) Em sua opinião, o que poderia condicionar a gestão democrática após a escolha do diretor escolar?
- 71) Um vez tendo sido escolhido e nomeado, em que aspecto o(a) diretor(a) escolar poderia contornar estes obstáculos?
- 72) Em que aspecto o Conselho Escolar poderia contribuir para contornar os obstáculos para uma gestão democrática após a escolha do diretor da escola?
- 73) E o corpo docente, em que aspecto poderia contribuir nesse sentido?
- 74) E os demais segmentos da comunidade escolar (pais e responsáveis, estudantes, técnicos administrativos, membros da comunidade), em que aspecto poderiam contribuir nesse sentido?
- 75) Você gostaria de acrescentar algo que não foi perguntado, mas que você considera relevante registrar?
- 76) Muito obrigado pela sua valiosa contribuição. Considerando que você já foi suficientemente informado(a) dos objetivos e da metodologia de nossa pesquisa, tendo tido oportunidade de esclarecer todas as suas dúvidas e que sua participação é voluntária e que você pode abdicar do consentimento desta entrevista a qualquer momento, sem qualquer penalidade ou perda de qualquer benefício, que sua concordância em participar deste estudo é de sua livre e espontânea vontade, perguntamos se você CONCEDE, à título gratuito, o direito de uso de imagem e/ou som desta entrevista gravada em parte ou no todo, em todo território nacional e no exterior, com a devida anuência do Coordenador do GTPS, o Prof. Dr. José dos Santos Souza, para fins exclusivamente científicos, das seguintes formas: mídia eletrônica (painéis,

vídeo-tapes, televisão, cinema, programa para rádio, entre outros) ou transcrição, podendo ainda a realização de cortes, reduções e edições que forem necessárias para adequar as imagens e sons capturados aos fins específicos da divulgação científica, segundo os princípios éticos da pesquisa em educação?

- 77) Você tem clareza de que esta autorização não gera e não gerará no futuro, bem como não ensejará interpretação de existência de quaisquer vínculos ou obrigações trabalhistas, securitárias, previdenciária, indenizatória ou mesmo empregatícia entre o(a) cedente e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro?

# **Anexos**

## Anexo 2: carta de apresentação



### CARTA DE APRESENTAÇÃO

Nova Iguaçu(RJ), 6 de dezembro de 2021.

À Ilma. Sr<sup>a</sup>. DIRETORA DA SALA PAULO FREIRE  
Prof<sup>a</sup>. Ms. Glacione Ribeiro da Silva

Senhora Diretora:

Apresento-lhes **MARCELO RAMOS DOS SANTOS**, estudante regular do Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), matriculado sob nº 20201000737, CPF nº 019.326.177-44.

Na condição mestrando, o referido estudante é membro do Grupo de Pesquisa Sobre trabalho, Política e Sociedade (GTPS), onde vem desenvolvendo seu projeto de pesquisa de mestrado intitulado *“Contradições na Escolha de Diretores Escolares: um estudo comparativo entre duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)”*, sob minha orientação. Este projeto de pesquisa visa analisar as contradições do processo de implantação da consulta à comunidade para escolha de diretores das escolas da Rede Municipal de Educação de Duque de Caxias, RJ. A partir de referências analíticas do materialismo histórico e dialético, o estudante desenvolve uma pesquisa básica, de análise qualitativa, de caráter explicativo, que se insere na



UFRRJ / Instituto Multidisciplinar  
Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS)  
Rua Saverio José Bruno, S/Nº, Sala 206, Módulo Biblioteca  
Moquetá – Nova Iguaçu – RJ  
Tel.: (21) 96404-0763 URL: <http://gtps-trabalhopoliticasesociedade.blogspot.com.br/>

categoria de pesquisas de tipo levantamento, embora também se utilize de análise de fontes primárias e secundárias. Para o êxito em sua coleta de dados, a colaboração da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias é imprescindível, especialmente da Sala Paulo Freire – Centro de Referência em Estudos, Pesquisas e Formação Continuada para que ela tenha acesso a depoimentos de gestores escolares e docentes e a documentos de registro de processos seletivos em duas unidades escolares da Rede Municipal de Educação de Duque de Caxias: a E.M. [REDACTED] e E.M. [REDACTED]. Na perspectiva de obter esta colaboração, apresentamos-lhes o estudante a fim de obter desta instituição a autorização para coleta de dados nas unidades escolares indicadas.

Nesta oportunidade, destacamos nosso cumprimento ao belíssimo trabalho desenvolvido pela Sala Paulo Freire e sua notável contribuição ao desenvolvimento da educação no Município de D. de Caxias. Certos de poder contar com vossa colaboração, desde já antecipamos nossos agradecimentos, ao tempo em que nos colocamos à disposição de V. Sr<sup>a</sup>. para quaisquer esclarecimentos acerca do trabalho a ser desenvolvido pelo estudante.

Cordialmente,

  
Prof. Dr. José dos Santos Souza  
UFRRJ / IM / DES / PPGEduc  
Líder do GTPS  
Mat. SIAPE: 01528893



UFRRJ / Instituto Multidisciplinar  
Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS)  
Rua Severo José Bruno, S/Ns, Sala 206, Módulo Biblioteca  
Moquetá – Nova Iguaçu – RJ  
Tel.: (21) 96404-0763 URL: <http://gtps-trab@politicasocietade.blogspot.com.br/>

## Anexo 2: ficha de cadastro



PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
SUBSECRETARIA PEDAGÓGICA  
SALA PAULO FREIRE  
CENTRO DE REFERÊNCIA EM ESTUDOS, PESQUISAS E FORMAÇÃO CONTINUADA

### FICHA DE CADASTRO – PESQUISA

Nome do Pesquisador: <u>Marcelo Ramos dos Santos</u>	
Telefone celular: <u>(21) 98529-7523</u>	Telefone residencial: <u>(21) 98529-7523</u>
E-mail: <u>mramosgeo@gmail.com</u>	
Endereço: <u>Estrada do Camboatá</u>	Nº: <u>544</u> Bairro: <u>Chácaras Rio Petrópolis</u>
Cidade: <u>Duque de Caxias</u>	Estado: <u>Rio de Janeiro</u> CEP: <u>25213-160</u>
Instituição de Ensino: <u>Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro</u>	
Curso: <u>Mestrado em Educação</u>	
Título da Pesquisa: <u>CONTRADIÇÕES NA ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES: um estudo comparativo entre duas unidades de ensino da Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias (RJ)</u>	
Orientador/coordenador: <u>Prof. Dr. José dos Santos Souza</u>	
Modalidade da pesquisa: <u>Pesquisa Documental, complementada com levantamento por meio de entrevista a</u>	
U. E. onde realizará a pesquisa (preenchimento obrigatório): <u>Escola Municipal [redacted] e</u>	
<u>Escola Municipal [redacted]</u>	
Data de início da pesquisa: <u>01 / Dez. / 2021</u> Data do término da pesquisa: <u>31 / Mar. / 2022</u>	
Observações: _____	
_____	
É funcionário do município de Duque de Caxias? (x) sim ( ) não Matrícula: <u>13132-8 e 19444-7</u>	
Função: <u>Professor I</u>	Lotação: <u>E. M. Sen. Afonso Arinos e E.M. Pres. Costa e Silva</u>
Data: <u>27/11/2021</u>	Assinatura: _____

SALA PAULO FREIRE – CENTRO DE REFERÊNCIA EM ESTUDOS, PESQUISAS E FORMAÇÃO CONTINUADA  
Rua Prefeito José Carlos Lacerda, 1422 – 1º ANDAR – 25 de Agosto – Duque de Caxias / RJ  
CEP: 25071-120 – Tel: 3652-6221/2771-5870 R.233 E-mail: salapaulofreire@smeduquedecaxias.rj.gov.br