

Seleção de diretores escolares no Estado do Rio de Janeiro: a participação da comunidade no (con) texto político

*Selection of school principals in the State of Rio de Janeiro:
community participation in political (con)text*

*Selección de directores de escuela en el Estado de Rio de Janiro:
participación de la comunidad en el texto y contexto políticos*

Daniela Patti Amaral¹

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professora Associada da Faculdade de Educação;
Professora do Programa de Pós-graduação em Educação; Coordenadora do Grupo de
Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (Gesed)
<https://orcid.org/0000-0002-9234-1843>

Marcela Moraes de Castro²

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pedagoga, Técnica em Assuntos Educacionais
<https://orcid.org/0000-0002-1507-8463>

Resumo: No presente artigo analisamos como a participação da comunidade para a seleção de diretores está posta nos textos legais dos municípios do Estado do Rio de Janeiro (RJ), pois nos interessa perceber como o legislativo e o executivo operam com a significante participação em políticas de caráter democrático. O estudo realizado no período de março de 2018 a fevereiro de 2020 contemplou as formas de participação da comunidade no processo de seleção de diretores. Foram analisados a Lei Orgânica, o Plano Municipal de Educação e a legislação sobre processo de seleção de diretores disponibilizados nos endereços eletrônicos das Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Secretarias Municipais de Educação dos 92 municípios do RJ. Localizamos legislações em 37 municípios, organizados em três blocos a partir da concepção de fidelidade normativa, isto é, uma relação que articula a análise sobre como os municípios deliberaram a seleção de diretores em documentos legais. Os resultados demonstram que os Municípios operam com uma baixa escala de democracia e que oscilam mecanismos de eleição e consulta na seleção de diretores, subtraindo a participação na decisão da comunidade no processo de seleção de diretores. Observa-se uma tensão colocada no

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Mestre em Educação pela Universidade Estácio de Sá.

² Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

campo de estudos sobre gestão democrática entre as categorias eleição e consulta, inscritas desde a produção do texto da política.

Palavras-chave: Gestão democrática. Participação. Seleção de diretores. Consulta pública. Eleição.

Abstract: *We analyze how the community's participation in the selection of school principals is included in the legal texts of the municipalities of the State of Rio de Janeiro (RJ). The study carried out from March 2018 to February 2020 covered the forms of community participation in the process of selecting school principals. The Organic Law, the Municipal Education Plan and the legislation on the selection process of directors available at the electronic addresses of the City Halls, City Councils and Municipal Education Departments of the 92 municipalities of RJ were analyzed. We found legislation in 37 municipalities, organized in three blocks based on the concept of normative fidelity, that is, a relationship that articulates the analysis of how the municipalities deliberated the selection of school principals in legal documents. The results demonstrate that the Municipalities operate with a low scale of democracy and that mechanisms of election and consultation in the selection of directors oscillate, subtracting the participation in the decision of the community in the process of selection of school principals. There is a tension placed in the field of studies on democratic management between the categories election and consultation, inscribed since the production of the policy text.*

Keywords: *Democratic management. Participation. Principals selection. Public consultation. Election.*

Resumen: *En este artículo analizamos cómo la participación de la comunidad en la selección de directores se incluye en los textos legales de los municipios del Estado de Rio de Janeiro (RJ), ya que nos interesa comprender cómo operan la legislatura y el ejecutivo con la participación significativa en carácter democrático. El estudio realizado entre marzo de 2018 y febrero de 2020 cubrió las formas de participación comunitaria en el proceso de selección de directores. Se analizaron la Ley Orgánica, el Plan de Educación Municipal y la legislación sobre el proceso de selección de directores disponibles en las direcciones electrónicas de los municipios, ayuntamientos y departamentos de educación municipal de los 92 municipios de RJ. Ubicamos la legislación en 37 municipios, organizados en tres bloques basados en el concepto de fidelidad normativa, es decir, una relación que articula el análisis de cómo los Municipios deliberaron sobre la selección de directores en documentos legales. Los resultados demuestran que los municipios operan con una baja escala de democracia y que los mecanismos de elección y consulta en la selección de directores oscilan, disminuyendo la participación de la comunidad en la decisión del proceso de selección de directores. Existe una tensión en el campo de los estudios sobre gestión democrática entre las categorías elección y consulta, inscritas desde la producción del texto de política*

Palabras clave: *Gestión democrática. Participación. Elección de directores. Consulta. Elección.*

Recebido em 26 de agosto de 2019

Aceito em 19 de março de 2020

Publicado em 27 de julho de 2020

1 INTRODUÇÃO

"Democracia e participação são conceitos entrelaçados [...] mas, quem são os cidadãos autorizados para participar em uma democracia?" (UGARTE, 2004, p. 95).

Os pressupostos do presente artigo estão embasados na perspectiva de que a participação da comunidade escolar no processo de seleção de diretores de escolas públicas é um dos critérios para uma gestão democrática. Como afirmado por Souza (2009, p. 125), a gestão democrática é "um processo político no qual as pessoas que atuam na escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola" em busca da solução das adversidades identificadas. Um processo que, segundo o autor, tem como base a participação dos segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para a tomada de decisões e, ainda, a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola. Logo, partindo dessa asserção, parece-nos significativo compreender como estão institucionalizados os procedimentos de ingresso na direção das escolas, considerando que, pelo ordenamento legal brasileiro, estados e municípios precisam traduzir em suas legislações a forma dessa seleção. Como objeto de atenção desta análise, focamos nos municípios do Estado Rio de Janeiro e, para o debate, levantamos como questão: de que forma os legisladores, na oficialização de seus dispositivos legais, trazem para a cena política, no contexto da política democrática, a participação da comunidade no processo de seleção de diretores de escolas públicas?

Sobre a participação, Mouffe (2010) sustenta-a como um dos paradoxos da democracia, pois, ao mesmo tempo que ela se configura como seu mecanismo, em uma forma que legitima seu funcionamento, o exercício de sua definição, o qual implica a tentativa de delimitar quem tem o direito à participação em um determinado contexto, vai de encontro à ideia de participação como direito. Em outras palavras, a autora nos ajuda a compor nossa problematização: quem define quem participa no regime democrático?

Esse antagonismo, trazido como ponto de reflexão neste texto, torna-se caro para nós, pois, além de ser necessário definir, na análise de políticas que dialogam com a escola, quem é a comunidade escolar, é também importante tentar compreender quem, dessa comunidade, tem o direito à participação nas tomadas de decisões relativas ao governo da escola, ou mesmo ao seu governo, enquanto destinatários e proponentes de políticas públicas educacionais. Nessa sequência, nosso esforço teórico consiste em compreender como participação e democracia se vinculam no contexto escolar, considerando a gestão

democrática da escola como tema e o processo que formaliza a seleção de diretores por meio de um ordenamento legal como objeto de análise.

Mouffe (2010), de todo modo, além de problematizar a participação no contexto da democracia, oferece-nos uma chave de leitura para o estabelecimento de um vínculo entre elas. Segundo a autora, é necessário entender a democracia em uma inscrição particular, em um determinado contexto cultural e histórico, atravessada por querelas que legitimam quem tem o direito à participação. No caso brasileiro, a inscrição democrática diz respeito a uma articulação com a tradição liberal. “A democracia concebe a cidadania em articulação com a comunidade política, uma forma relacional de atuação como uma totalidade, uma certa concepção que pressupõe o interesse geral” (MOUFFE, 2018, p. 856, tradução livre), ou seja, uma participação que demanda uma ação conjunta de coletividade, enquanto o liberalismo formaliza a cidadania no sentido da legalidade e da liberdade de sua atuação enquanto coletivo, isto é como “um mero status legal e percebe o cidadão como um indivíduo possuidor de direitos, livre de toda a identificação como uma coletividade.” (MOUFFE, 2018, p. 856, tradução livre). Como sugere a autora, participação e direito se integram neste par, e há, nesse espaço específico de inscrição democrática, como explica Mouffe (2010), uma pluralidade de formas de participação que dizem respeito às configurações mais ou menos democráticas da ação política. Atréadas, estas indicam em maior ou menor escala, como opera a participação da sociedade em situações de compartilhamento do poder com o Estado e suas instâncias subnacionais.

Para a discussão que abrimos ao debate, interessa-nos, também, nesta introdução, definir quem estamos considerando como sujeitos de direito à participação na escola para, em seguida, posicionar-mos o contexto macro dessa inscrição de participação democrática. Sobre a definição de quem participa na escola, compartilhamos da perspectiva apresentada por Paro (2007, p. 256), a qual afirma que a comunidade escolar se define pelo “conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários, efetivos ou potenciais de seus serviços.” Para o autor, a comunidade escolar está relacionada aos mecanismos coletivos de participação, como os conselhos escolares, as associações de pais, mestres e funcionários não docentes, os grêmios estudantis, os conselhos de classe e, ainda, aqueles relativos à escolha democrática dos dirigentes escolares. Com essa definição de comunidade visamos, como Paro (2007), à maior participação dos usuários da escola e demais envolvidos em sua prática nos destinos da escola pública básica, mesmo entendendo que, ao assumirmos esse olhar ampliado de comunidade, arriscamo-nos a entrar no debate que afirma que a questão central da disputa em torno do sentido da democracia se encontra na definição da natureza e da posição de quem pode, ou dos que devem, ocupar o lugar da participação dos cidadãos no Estado democrático (NOBRE, 2004).

Em termos de relacionar o debate sobre democracia que realizamos no contexto micro, o da escola, à dimensão macro, a do Estado, e considerando o desenho federativo que institui que seus entes respondam aos ordenamentos de forma a contemplar suas especificidades ao construírem suas legislações, parece-nos ainda bastante complexo o exercício de análise de uma política democrática, na medida em que sua escritura ocorre tanto como resultado do desenho macro das políticas quanto pelas especificidades de cada ente. Desse modo, para esta discussão, é preciso considerar que o desenho da política aparecerá de maneira diversa, e esta precisa ser indagada, assumindo como inferência de que, na nossa inscrição democrática, a participação da sociedade está prevista em processos políticos, portanto, torna-se caminho incontornável, para a análise de políticas, ponderar sobre o que elas têm a dizer a respeito de “algo do poder do povo” e de que forma institucionalizam a participação da comunidade em decisões interpeladas por esse poder (MOUFFE, 2010, 2018).

No horizonte de compreender como os legisladores colocam em cena a participação da comunidade no processo de seleção de diretores de escolas públicas, analisamos legislações de 37 municípios - Lei Orgânica, Plano Municipal de Educação e legislação que regulamenta o processo de seleção de diretores - de modo a compreender as formas de participação da comunidade, previstas nos documentos. No caso das legislações que regulamentam a seleção de diretores, nosso foco recai nas que foram aprovadas após 2015, por compreendermos que, no regime federado brasileiro, as legislações estaduais e municipais que contemplam o processo de seleção devem estar em diálogo com a normativa nacional: o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) e, também, com os Planos Municipais de Educação, aprovados, na maioria dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, em 2015.³ Acerca da gestão democrática das escolas públicas destacamos que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) a estabeleceu como um princípio e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394 (BRASIL, 1996) determinou que a gestão democrática do ensino público ocorrerá na forma da LDB e da legislação dos sistemas de ensino. Nesse sentido, observar-se a necessidade das instâncias subnacionais regulamentarem suas normas próprias sobre gestão democrática, com base em suas particularidades, em consonância com a legislação nacional. Em 2014, o PNE determinou a aprovação, pelos entes federados, de legislação específica que promovesse e disciplinasse a gestão democrática da educação pública para os seus sistemas de ensino respeitando a legislação nacional, de modo que estados e municípios considerassem conjuntamente, para a nomeação de diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho com consulta à comunidade escolar.

Com relação às instâncias subnacionais, espera-se que a elaboração e aprovação dos planos de educação e legislações posteriores que contemplem a gestão

³ Entre os 92 municípios que compõem o Estado, Areal, Cambuci, Nilópolis e Niterói aprovaram seus Planos de Educação em 2016; Volta Redonda sancionou em 2017, e o Rio de Janeiro, em 2018.

democrática ocorram por meio de diferentes percursos em contextos diversos, conforme o movimento político de cada estado ou município. Esse percurso, considerado por nós como processo político, pode incluir (ou não) a realização de audiências públicas; participação da comunidade através de diferentes estratégias; a atuação do corpo técnico do poder executivo e a composição do poder legislativo. Destacamos, entretanto, que nem sempre a legislação local está alinhada à legislação nacional, por isso Lima (2011, p. 170) considera pertinente o estudo de uma diversidade de ordenamentos, pois desenhados sob hierarquias e com alcances distintos, sob múltiplas orientações textuais colaboram “no sentido de considerar distintos centros de decisão [...] distintas recepções e recontextualizações.”

Para disciplinar a gestão democrática e o processo de seleção de diretores de escolas públicas, a legislação dos estados e municípios precisa estar alinhada ao PNE, à Lei Orgânica dos Municípios e à Constituição dos estados tendo em vista à competência legislativa de cada matéria. Acreditamos que, com relação à meta 19 do PNE e suas estratégias, o legislador, ao produzir o texto da política, determinou a aprovação de legislação específica (e não lei específica) de modo a garantir que os repasses financeiros da União aos estados e municípios não dependesse da aprovação exclusiva do legislativo - no caso da aprovação de leis, prerrogativa das câmaras de vereadores e assembleias estaduais. Dessa forma, a aprovação de legislação pelo executivo estaria contemplada possibilitando o repasse de verbas federais aos demais entes federados, aumentando ou reduzindo as possibilidades de participação dos destinatários da política na relação contextual de construção do ordenamento.

No contexto da aprovação dos mecanismos que assegurarão a gestão democrática nas escolas públicas, os poderes executivo e legislativo têm papel relevante na homologação da legislação. Conforme Mendonça (2001, p. 98), “a posição hierárquica do instrumento legal utilizado na institucionalização de diretrizes políticas na área educacional parece ser um fator indicador da menor ou maior perenidade dessas diretrizes.” Como sugere o autor, “instrumentos jurídicos de caráter unilateral como decretos, portarias, resoluções, editais teriam mais chances de serem anulados.” A lei, “pela natureza de que se reveste, implicando negociações políticas com o parlamento, sofreria menor possibilidade de derrogação.” (MENDONÇA, 2001, p. 98). Apesar disso, consideramos que, independentemente do caráter do instrumento legal, as legislações são resultados de debates, choques e negociações que perpassam diferentes contextos para a construção de uma política pública, seja no contexto que influencia a criação de uma agenda, seja no contexto que incorpora os atores que produzirão os textos políticos, seja no contexto em que a política será colocada em ação (BALL, 1994).

Na perspectiva de analisar a participação da comunidade no processo de seleção de diretores de escolas públicas e tentando compreender como está posto o desenho da

democracia no âmbito municipal, sob a ótica dos legisladores, realizamos um levantamento nos endereços eletrônicos das Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Secretarias Municipais de Educação dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro no período de março de 2018 a fevereiro de 2020. Foram localizadas legislações que disciplinam o processo de seleção de diretores em 37 municípios: Aperibé, Areal, Cabo Frio, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carmo, Casimiro de Abreu, Comendador Levy Gasparian, Cordeiro, Duas Barras, Duque de Caxias, Iguaba Grande, Itaguaí, Japeri, Macaé, Natividade, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Paraty, Pirai, Porto Real, Quatis, Queimados, Rio das Flores, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Seropédica, Sumidouro, Três Rios e Valença. O levantamento contemplou 40% dos municípios fluminenses localizados nas diferentes regiões do Estado, permitindo formar um cenário diverso do movimento político acerca da participação da comunidade nos processos de seleção de diretores. Entretanto, o fato de não localizarmos legislações nos demais municípios do Estado indica diferentes considerações iniciais para a pesquisa: o processo de seleção de diretores pode ainda não ter sido regulamentado ou a legislação não foi disponibilizada nos endereços eletrônicos oficiais mencionados. Dentre os 37 textos localizados nos Municípios, selecionamos oito para o aprofundamento da análise, tendo em vista as limitações do presente artigo e as opções metodológicas apresentadas a seguir.

Desse modo, para analisar a questão que propomos, estruturamos este artigo em três partes, além desta introdução. Na segunda parte do texto apresentamos as formas de participação da comunidade presentes nas legislações dos oito municípios selecionados - Lei Orgânica, Plano Municipal de Educação e legislação complementar que disciplina a seleção de diretores. No segundo momento, analisamos o texto da legislação que regulamenta o processo de seleção de diretores e que disciplina a participação da comunidade, seus limites e perspectivas e, por fim, tecemos considerações apontando os novos desafios do trabalho a partir das tensões anunciadas entre as seções do texto sobre as duas formas de participação da comunidade, colocadas em cena pelas políticas propostas pelos entes, são elas: eleição e consulta.

2 MOVIMENTOS POLÍTICOS MUNICIPAIS: OS PERCURSOS NORMATIVOS DE REGULAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA SELEÇÃO DE DIRETORES

No propósito de explicitar os movimentos municipais que abarcam a participação da comunidade no processo de seleção de diretores de escolas públicas apresentamos, no Quadro 1, o que está previsto nas legislações das instâncias subnacionais sobre esta matéria:

a Lei Orgânica, o Plano Municipal de Educação (PME) e as legislações que regulamentaram o processo de seleção de diretores. Nossa intenção é esboçar um panorama das legislações aprovadas, de modo a observar se dialogam, alinhadas, ou não, dentro do próprio município, considerando o PNE como plano orientador das ações do executivo ou legislativo. Acreditamos que o levantamento pode apontar infidelidades normativas no município, que produzem, também, variações da possibilidade de a comunidade participar. Nesta análise, compreendemos que há aproximações e afastamentos acerca das formas de participação da comunidade na seleção de diretores, e esses movimentos estão relacionados a diferentes momentos políticos de cada município, que para nós mantém relação com uma trajetória histórica de uma cultura política local, a qual possibilita, em maior ou menor escala, a participação da comunidade no processo.

Consideramos com Mouffe (2018) que o estudo a partir da dimensão do Estado, que aqui diz respeito a um ente específico, o município, constitui-se como cenário de expressão da política democrática, já que este se configura como o espaço no qual os cidadãos podem tomar decisões sobre a organização da sociedade política. O Estado se desenha como o lugar de exercício da soberania popular, o que nos leva a compreendê-lo como um meio de entoação das demandas democráticas, na articulação entre sociedade civil e política, e nos faz assumir a aposta que o *"involucramiento"* (MOUFFE, 2018) da sociedade civil, ou seja, da comunidade no Estado com suas instituições, induz a uma maior representatividade do desejo do povo e diz algo do poder do povo, em uma determinada sociedade. Sobre analisar a democracia na escola, por meio da escolha de diretores, pelos ordenamentos legais do município, essa relação nos leva à leitura das legislações, buscando perceber se, na expressão do texto da política, a decisão da seleção de diretores estaria a cargo da comunidade ou do poder executivo, buscando, ainda, compreender em que medida a participação da comunidade, como mecanismo da democracia na escola, está posta nos textos legais.

Como anunciado na introdução deste texto, as legislações analisadas oscilam entre os termos eleição e consulta pública, marcando uma tensão posta no campo da pesquisa em políticas públicas educacionais e, especificamente, sobre gestão democrática que diz respeito aos limites e possibilidades de atuação política da comunidade nas duas formas que engendram a participação. Por que a escolha, pelos legisladores do município, entre uma e outra forma? Como se materializa a participação da comunidade na seleção de diretores por meio da eleição e, no outro caso, por meio da consulta? Com esse direcionamento do olhar para o leitor, afinamos o caminho com que iniciamos a análise.

Quadro 1 - Formas de consulta à comunidade no processo de seleção dos diretores de escolas públicas previstas nas legislações

Município	Lei Orgânica	PME	Legislação que regulamentou a gestão democrática	Formas de participação da comunidade
Aperibé	Eleição	Eleição	Lei n. 667/2016	Eleição
Areal	Não menciona	Não menciona	Lei n. 945/2017	Eleição
Cabo Frio	Eleição	Consulta	Lei n. 2902/2017	Consulta
Cambuci	Não menciona	Não menciona	Decreto n. 1413/2019	Eleição
Campos dos Goytacazes	Não menciona	Consulta	Lei n. 9.916/2019	Eleição
Carmo	Eleição	Não menciona	Lei n. 1852/2016	Eleição
Casimiro de Abreu	Eleição direta	Processo eletivo	Lei n. 1.799/2017 Portaria n. 003/2017	Eleição
Comendador Levy Gasparian	Não menciona	Não menciona	Lei n. 933/2016 e n. 881/2015 Decreto n. 1.621/2017	Processo consultivo
Cordeiro	Não menciona	Não menciona	Lei n. 2.084/2016 Decreto n. 114/2017	Eleição
Duas Barras	Não menciona	Não menciona	Lei n. 1272/2017	Sistema eletivo
Duque de Caxias	Eleição	Eleição	Lei n. 2.864/2017	Consulta
Iguaba Grande	Eleição	Consulta	Lei n. 016/2016	Consulta
Itaguaí	Não menciona	Eleições	Decreto n. 4.047/2015	Eleição
Japeri	Eleição	Consulta	Decreto n. 2848/2018	Eleição
Macaé	Eleição	Consulta	Edital	Eleição
Natividade	Eleição	Eleição	Lei n. 796/2016	Eleição
Nilópolis	Não menciona	Não menciona	Resolução Semed n. 1/2020	Consulta
Niterói	Eleição	Consulta	Edital n. 006/2017	Consulta
Nova Friburgo	Não menciona	Eleição	Lei n. 4.473/2016 Lei n. 3.989/2011	Eleição
Nova Iguaçu	Não menciona	Não menciona	Decreto n. 11.021/2017 e Res. Semed n. 009/2017	Consulta
Paraíba do Sul	Não menciona	Eleição e ou processo seletivo	Lei n. 3.502/2018	Consulta
Paty do Alferes	Não menciona	Consulta	Lei n. 2.366/2017	Consulta
Paraty	Eleição	Eleições	Projeto de Lei complementar n. 002/2015	Processo eletivo
Pirai	Eleição	Consulta	Decreto n. 4.855/2018	Consulta

Município	Lei Orgânica	PME	Legislação que regulamentou a gestão democrática	Formas de participação da comunidade
Porto Real	Não menciona	Consulta	Lei n. 595/2017	Eleição
Quatis	Eleição	Consulta	Lei n. 896/2015 Lei n. 952/2016	Eleição
Queimados	Eleição	Eleição	Lei n. 1278/2015	Eleição
Rio das Flores	Não menciona	Consulta	Lei n. 1974/2018	Consulta
Rio de Janeiro (município)	Eleição	Consulta e eleição	Resolução n. 20/2017	Consulta
São Fidélis	Não menciona	Consulta	Lei n. 1480/2016	Eleição
São Francisco do Itabapoana	Eleição	Não menciona	Lei n. 552/2016	Eleição
São Pedro da Aldeia	Eleição	Consulta	Lei n. 157/2018	Consulta
Saquarema	Não menciona	Não menciona	Lei n. 1512/2016	Consulta
Seropédica	Eleição	Consulta	Edital	Eleição
Sumidouro	Não menciona	Eleição	Lei n. 1.142/2016	Eleição
Três Rios	Não menciona	Não menciona	Lei n. 4.425/2017	Consulta
Valença	Não menciona	Não menciona	Resolução n. 003/2015	Eleição

Fonte: elaborado com base nas legislações consultadas.

Acerca da aprovação de legislação específica que disciplina a seleção de diretores, assumimos como referência uma metáfora de uma escala que regula a democracia e mantém relação com a participação concedida à comunidade por uma determinada instância subnacional. Esta pode ser analisada pela leitura do ordenamento legal do município, pois há uma variante no processo que ocorre entre Decreto do Prefeito, Resolução ou Portaria do Secretário de Educação ou por meio de Lei. A opção por uma peça legislativa, ou outra, significa a escala da participação da comunidade escolar e local, dos destinatários da política no processo, pois, para cada ordenamento, um modo de participação está previsto.

Portarias, Decretos e Resoluções emanam do poder executivo e podem ser revogadas a qualquer momento; não exigem a participação da comunidade, portanto são frágeis quando nos referimos à prática da política democrática, à democracia, na medida em que o processo não engloba o poder de decisão da comunidade e que há interdição do debate para essas formas de ordenamentos. Já as leis, aprovadas nas Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas demandam debates, audiências públicas e possibilitam maior participação popular, portanto, podemos inferir se tratar de mecanismo mais democrático, por proporcionar espaço para a disputa por um projeto, o que diz respeito à possibilidade

de ampliação da participação da comunidade. Desse modo, estas implicam práticas nas quais o poder é colocado na cena política e estão mais suscetíveis a outros arranjos, outras possibilidades de configuração. Não que tenhamos garantias de que os poderes legislativos municipais e estaduais estejam blindados de interferências do executivo ou mesmo privatistas, mas esses arranjos nos oferecem indícios que permitem elevar, em maior escala, a democracia, pois institucionalizam os espaços da participação, entendendo que a relação entre comunidade e Estado se dá nesse “*involucramiento*” (MOUFFE, 2018).

Sobre a tabulação dos dados da seleção de diretores com base nas legislações que regulamentam o processo, é possível observar que, entre os 37 municípios pesquisados, 21 fazem a opção pela eleição e 16, pela consulta. O que temos como opção predominante dos dados até aqui coletados é que, entre os municípios pesquisados, está posta para o desenho das legislações uma escala de democracia em elevado grau.

Entretanto, retornamos à tensão entre a opção pelo princípio da eleição e da consulta para problematizar a participação da comunidade. Nesse processo recorreremos a Amaral (2016) e transformamos em indagação algumas questões que a autora considera como pontos de atenção, no âmbito das redes, na adoção de um ou de outro processo. No caso da eleição, o voto é paritário? Quem da comunidade está apto a votar? No caso de uma consulta pública, será formada uma lista triplice para posterior nomeação do executivo? Nessa lista haverá, por parte deste, a nomeação do primeiro ou de qualquer candidato presente na lista? Afinal, se é uma consulta, o executivo pode indicar um nome da lista respeitando a decisão da comunidade, mas não nomeando o candidato com mais votos escolhido pela comunidade.

Nesse sentido, entendemos, com Castro e Amaral (2019), que a política não finaliza no momento legislativo quando ela é aprovada, tendo em vista a necessidade de entender como a política será colocada em cena, atravessada por ambiguidades, contradições e omissões. No desenho municipal, por exemplo, importa saber quem vota, como se constitui a comunidade e quem a representa, pois estamos investigando uma rede que abarca, em geral, estudantes com até 15 anos de idade. Para tal, consideramos como caminho inicial a análise do texto da política.

Não obstante, outra consideração acerca do complexo quadro de participação da comunidade no processo de seleção de diretores diz respeito à possibilidade de percebê-lo como um emaranhado de normativas que não dialoga dentro do próprio município, demonstrando, à primeira vista, baixo grau de institucionalidade e elevado grau de infidelidade normativa. Nesse sentido, podemos agrupar os municípios em três categorias: um primeiro grupo, com elevado grau de fidelidade normativa, contempla aqueles que mantêm uma perspectiva de alinhamento às determinações postas nas legislações. Sobre este, poderíamos inferir, a partir da perspectiva apresentada, que o município, independentemente do arranjo político do momento presente, segue um mesmo percurso normativo com relação à seleção

de diretores, um movimento que poderia ser justificado pela trajetória histórica local. São municípios que operam diferentemente da lógica definida por Cunha (1997, p. 1, grifo nosso) como zigue-zague da política, que se constituem de “oscilações resultantes do fato de que cada ministro ou secretário de educação tenha a *sua* idéia ‘salvadora’ para a crise da educação, o *seu* plano de carreira, a *sua* proposta curricular, o *seu* tipo de arquitetura escolar, as *suas* prioridades.” Aperibé, Natividade, Paraty e Queimados são os municípios que se mantiveram fiéis às normativas, tendo aprovado as eleições em todas as legislações. Todavia, além de esse grupo apontar para uma trajetória de elevado grau de fidelidade normativa, são municípios com elevada escala de democracia, por homologarem eleição para o processo de seleção de diretores.

Do mesmo modo, nesse grupo, é oportuno considerar os Municípios de Carmo, Itaguaí e São Francisco do Itabapoana, pois, apesar de não mencionarem na norma a matéria em questão, aprovaram eleições em duas, das três legislações consultadas, o que torna possível considerá-los como municípios que não tendem a mostrar tanta dissonância entre seus ordenamentos. Sobre a escala de democracia desses Municípios, ela se apresenta elevada; os três adotaram as eleições como processo de seleção de diretores.

O segundo grupo apresenta um grau intermediário de fidelidade normativa, pois nas três legislações consultadas demonstram oscilações no percurso que define o processo de seleção de diretores, ora como consulta, ora como eleição. Seria o caso dos Municípios de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Duque de Caxias, Iguaba Grande, Japeri, Macaé, Niterói, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pirai, Porto Real, Quatis, Rio das Flores, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Pedro da Aldeia, Seropédica e Sumidouro. No que se refere à escala de democracia desses Municípios é considerável ressaltar que 10 deles – Campos dos Goytacazes, Japeri, Macaé, Nova Friburgo, Porto Real, Quatis, Queimados, São Fidélis, Seropédica e Sumidouro – optaram pela eleição, quer dizer, um processo de seleção de diretores caracterizado por uma elevada escala de democracia, enquanto os outros 11 municípios – Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Duque de Caxias, Iguaba Grande, Niterói, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pirai, Rio das Flores, Rio de Janeiro e São Pedro da Aldeia – optaram pela consulta, em uma escala caracterizada como sendo de mais baixa democracia. É instigante observar que nesse grupo as disputas entre os sujeitos que transitam nos espaços da política ficam evidenciadas no percurso legislativo que traduz o texto da política, muito embora esse quadro, caracterizado pelo desalinho legislativo no município, não induza, necessariamente, a uma resposta baixa na escala de democracia, quando se trata de olhar para o processo de seleção de diretores.

Por fim, o terceiro grupo é considerado de baixa fidelidade normativa. Neste, a matéria não aparece nas Leis Orgânicas, nem no Plano Municipal de Educação, sendo colocada em cena somente nas legislações mais recentes que regulamentaram o processo

de seleção de diretores, demonstrando um cenário em que os momentos e movimentos políticos anteriores desses Municípios não trouxeram para a pauta da agenda política o debate sobre a seleção de diretores de escolas públicas. Esse cenário pode ser visualizado em Areal, Cambuci, Comendador Levy Gasparian, Cordeiro, Duas Barras, Nilópolis, Nova Iguaçu, Saquarema, Três Rios e Valença. Sobre o movimento da escala de democracia, este se apresenta como no exemplo anterior. Neste grupo, cinco municípios – Areal, Cambuci, Cordeiro, Duas Barras e Valença – homologaram a eleição, enquanto quatro municípios – Comendador Levy Gasparian, Nova Iguaçu, Saquarema e Três Rios – homologaram a consulta para o processo de seleção de diretores. Aqui é possível uma consideração: a dissonância no alinhamento da política não é garantidora de uma escala de democracia, o que nos faz inferir que o arranjo político que trata da seleção de diretores com a participação da comunidade é contextual, muito mais caracterizado pelos sujeitos que ocupam lugar na cena política no momento presente dos Municípios.

Para um fechamento parcial de nossas análises, recorreremos a Lima (2011). O autor oferece uma saída para as questões aqui apresentadas, pois afirma que a produção de uma regra, que no caso diz respeito à elaboração de uma legislação, não garante, obrigatoriamente e automaticamente, a sua reprodução por parte de quem age e toma decisões. Segundo Lima (2011), pode demonstrar diferentes graus de infidelidade normativa pelos entes na construção de seus ordenamentos, e, por outro lado, pode “constituir bons indicadores das dificuldades ou incapacidades de resolver problemas e de concretizar mudanças decretadas, procurando compensar o déficit de mudança através de recursos retóricos e discursos doutrinários ou da reelaboração de certas regras.” (LIMA, 2011, p. 174). Nesse sentido, interessa-nos perceber se essas oscilações encontradas, traduzidas pelas infidelidades normativas e escalas de democracia cambiantes, significam um movimento da prática da política democrática que requerem a ampliação do espaço da democracia, considerando que os elementos de cisão para instituir maior participação da comunidade no processo de seleção de diretores se inscrevem na tradução dos textos da política.

Outrossim, para os municípios com uma elevada escala de democracia normativa, torna-se relevante perceber como está sendo significado o termo eleição pelos legisladores, pois, no texto da lei, as brechas dos recursos retóricos que pretendem anunciar a mudança somente pela superfície textual estarão ali explicitadas. A mudança substantiva da prática da ação política que almejamos diz respeito à definição de quem é a comunidade e de que modo a participação desta está concebida, pois, para nós, a amplitude da democracia na escola se inscreve pela participação enquanto comunidade no processo de seleção de diretores. Desse modo, justificamos a opção pela análise do texto da política. Tendo em vista as limitações do presente estudo, nosso foco foi a análise das legislações dos municípios considerados de alta fidelidade normativa, permitindo-nos debruçar naqueles que contemplam a participação da comunidade na seleção de diretores por meio de eleições e que se mantiveram fiéis ao que foi

estabelecido nas suas leis orgânicas. Essa fidelidade normativa aponta para um processo que não opera na lógica do zigue-zague da política e indica a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre democracia e participação a partir do contexto da prática da política.

2.1 OS DESFECHOS MUNICIPAIS: A REGULAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO, SEUS LIMITES E PERSPECTIVAS NOS MUNICÍPIOS COM ALTA FIDELIDADE NORMATIVA

Nesta seção, focamos atenção na leitura dos documentos disponibilizados pelos municípios que homologaram eleição nos três documentos analisados: Lei Orgânica, Plano Municipal de Educação e legislação que regulamenta o processo de seleção de diretores, pois seguimos com o objetivo de analisar como a participação da comunidade está posta nos textos legais para a seleção de diretores nos municípios, quando o legislativo opera com esse significante.

Acreditamos que os municípios que assumiram a eleição como forma de seleção de diretores tendem a elevar sua escala democrática e, como consequência, tendem também a assumir que o processo de seleção de diretores precisa estar associado a uma maior participação da comunidade, e essa evidência deveria estar traduzida nos textos legais. Sobre o desalinho dos ordenamentos, este pode significar embates travados nos espaços da política, para fazer valer um arranjo legal mais tendente à democracia, ao considerarmos que na ponta do processo, ou seja, nos ordenamentos do município, os sujeitos políticos conseguiram homologar a eleição. Para nós, esse processo pode ser caracterizado como um anúncio de uma nova configuração hegemônica, em um movimento que requer a desarticulação de práticas socialmente sedimentadas de uma formação existente, para a instauração de outras novas práticas (MOUFFE, 2018), estas visando institucionalizar a participação da sociedade em processos políticos de caráter democrático.

A leitura da política nos indica os seguintes municípios com elevado grau de fidelidade normativa que optaram pela eleição nos três documentos: Aperibé, Natividade, Paraty e Queimados, todos os municípios com os três ordenamentos alinhados, e Carmo, Itaguaí e São Francisco do Itabapoana, com o desalinho de um ordenamento.

No Município de Aperibé foi aprovada a Lei n. 667/2016 (APERIBÉ, 2016), que dispõe sobre a gestão democrática do ensino. A escolha dos diretores ocorre por meio de seleção mediante critérios de competência técnica e de eleição por voto direto e secreto pela comunidade escolar - os alunos, seus pais ou responsáveis, os profissionais da educação e demais servidores públicos em exercício na unidade escolar. A lei não discrimina os critérios

para aferir a competência técnica, tampouco a idade mínima dos estudantes habilitados a votar. Logo, inferimos que ainda será necessária nova regulamentação.

O Município de Natividade aprovou a Lei Municipal n. 796/2016 (NATIVIDADE, 2016), que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público. O documento define comunidade escolar como grupo composto por alunos, membros do magistério, equipe diretiva, servidores públicos do quadro geral e pais que se relacionam com a escola. Destacamos a dificuldade objetiva de definir o que o Município entende por “se relacionar com a escola”, pois o vínculo que se pretende entre comunidade e escola está pautado pela participação dos pais e responsáveis nos espaços decisórios e não por uma participação presumida, a qual o verbo relacionar parece contemplar, em uma via que responsabiliza mais a comunidade no acesso à informação e busca pela participação em correspondência com a escola, do que a escola à comunidade. O artigo 11 da Lei determina que os diretores e diretores adjuntos serão selecionados pela comunidade de cada Unidade Escolar mediante eleição direta e uninominal. Terão direito ao voto alunos maiores de 12 anos, um dos pais ou responsável legal pelo aluno menor de 18 anos;⁴ membros efetivos do magistério e servidores públicos em exercício na escola.

Na Cidade de Paraty, a gestão democrática foi regulamentada por intermédio do Projeto de lei complementar n. 002/2015 (PARATY, 2015), que determina que os candidatos considerados aptos pela comissão nomeada pelo Prefeito participarão de processo eletivo na unidade educacional para a qual se candidataram, demonstrando elevado grau de centralização pelo executivo. Não foi explicitado no documento quem está apto a votar. Assim, esse processo se situa em um grau baixo da escala de democracia indo de encontro ao termo utilizado para caracterizá-lo. Em Paraty, o executivo regula sua decisão no início do processo, ainda considerando que não está explícito no projeto de lei se na comissão, constituída pelo Prefeito, constam membros da comunidade. Esse Município limita a participação da comunidade na prática democrática e pelo modo como significa o processo eletivo pode ser considerado como um município com uma escala baixa de democracia.

O Município de Queimados aprovou, em novembro de 2015, a Lei n. 1.278/2015, que dispõe sobre o processo de eleições de diretores das unidades da rede pública municipal e dá outras providências. Conforme a norma, são eleitores aptos a votar: os servidores públicos e demais funcionários em exercício na unidade escolar, os alunos devidamente matriculados com idade superior a 16 anos e os responsáveis por alunos com idade inferior a 16 anos (QUEIMADOS, 2015). Apesar de o Município ter regulamentado a seleção de diretores por meio de eleições desde sua criação, em 1990, demonstrando elevado grau na escala de democracia, acaba por limitar o voto dos estudantes quando só permite a participação

⁴ Há claramente uma confusão legal no texto da Lei que deveria permitir o voto a um dos pais ou representante legal de aluno menor de 12 anos e não de 18 anos.

direta dos alunos e alunas com mais de 16 anos. Inferimos que a probabilidade de alunos matriculados com mais de dezesseis anos não é tão elevada e concentra-se nos anos finais do ensino fundamental, impossibilitando uma participação ampliada de alunos dos anos iniciais. Conforme dados do QEdU (2018), apenas 1% dos alunos matriculados no 5º ano declarou ter mais de 15 anos de idade. A legislação, entretanto, amplia o direito ao voto quando regulamenta para os demais funcionários na unidade escolar indicando que mesmo os trabalhadores não efetivos/concursados terão direito à participação no processo.

Em adição aos municípios com elevado grau de fidelidade, mas em que um dos três ordenamentos não afina, destacamos Carmo, em que a Lei n. 1.852 (CARMO, 2016), que dispõe sobre a instituição da gestão democrática do ensino foi aprovada em 25 de novembro de 2016. Conforme a legislação será eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos sendo que podem votar os profissionais da educação em exercício na escola; os alunos matriculados com, no mínimo, 12 anos de idade; pai ou responsável legal de alunos menores de 12 anos.

Em Itaguaí, o Decreto n. 4.047/2015 (ITAGUAÍ, 2015) dispõe sobre a eleição de diretores gerais e adjuntos das unidades escolares. Estão aptos a votar os profissionais estatutários da educação em exercício na unidade de ensino; os alunos regularmente matriculados que tenham, no mínimo, 12 anos de idade ou matriculados a partir do 6º ano do Ensino Fundamental; o responsável legal por aluno, devidamente cadastrado, somente um por família, independentemente do número de filhos matriculados na escola.

No Município de São Francisco do Itabapoana, foi aprovada a Lei n. 552/2016, que trata da escolha, mediante eleição direta, de diretores e diretores adjuntos das escolas. A Lei não definiu as formas de participação da comunidade, informando que ainda serão regulamentadas mediante Decreto, o qual não logramos êxito em localizar (SÃO FRANCISCO DO ITABAPOANA, 2016).

Sobre os municípios que adotaram formas mais democráticas para a escolha do diretor, é interessante pontuar que, com excessão dos ordenamentos de Paraty e São Francisco do Itabapoana, há uma tentativa de definir o que consiste a comunidade apta a participar do processo de escolha do diretor. Mesmo ainda sem consenso no que se refere aos sujeitos aptos à decisão, parece-nos que a pauta da discussão política avança no sentido de compreender que os destinatários da política estão articulados nas decisões que dizem respeito ao governo de seus contextos, ou seja, à escola da qual fazem parte enquanto comunidade. De outro modo, vale resgatar a ação do executivo do Município de Paraty, o qual tutela a participação da comunidade, conferindo a ela uma participação encenada, uma decisão entre as possibilidades previamente escolhidas, e, talvez, por essa razão, a comunidade passa a ter pouca relevância nesse desenho, o que vai de encontro aos processos democráticos que aqui defendemos.

No que se refere às infidelidades normativas encontradas na análise do alinhamento do ordenamento legal de cada município há diversas possibilidades de explicação para que elas ocorram. Estas podem variar desde a confusão entre os termos eleição e consulta até pode haver uma espécie de omissão interessada da Secretaria de Educação, que opta pelo termo eleição dentro da discricionariedade que sua função permite, ou seja, entendendo discricionariedade como a amplitude de espaço de decisão que ela possui, no processo de implementação da política, por atuar como uma burocrata de nível de rua (LIPSKY, 2010).

De todo modo, nesse grupo analisado, a decisão pela eleição de diretores se constituiu como um ato discricionário para favorecer a comunidade no processo de seleção de diretores - com exceção ao Município de Paraty. Assim é que, para Lipsky (2010), os implementadores da política podem, ao lançá-la, definir sua direção, escolher os benefícios e as sanções que vão impactar a vida das pessoas que têm alguma relação com a política. Ferreira e Medeiros (2016) afirmam que Lipsky é otimista quanto à ação dos burocratas de rua com seu poder discricionário, destacando que, perante a obrigação geral e difusa do interesse público, é possível esperar que o funcionário público adote a melhor orientação para atender ao cidadão. Entendemos que o papel desses profissionais é estratégico no processo de implementação e pode mudar a trajetória da política, pois como não são vigiados de perto pelos supervisores, eles têm a oportunidade de executar suas tarefas de acordo com suas preferências e com suas concepções do público a que servem (OLIVEIRA, 2012, p. 1157).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os modelos analisados exprimem a política posta em cena em cada município. Contudo, ressaltamos a relevância da reflexão para as três categorias apresentadas no PNE (BRASIL, 2014) para todos os entes federados - o mérito do candidato, a aferição do seu desempenho no processo seletivo e a participação da comunidade. As categorias elencadas no PNE, percebido aqui como indutor dos Planos estaduais e municipais de educação, pretenderam universalizar o processo, mas não fechar uma unidade para as histórias, culturas e práticas dos estados ou municípios, possibilitando ressignificações no desdobramento das legislações, com base no entendimento da pluralidade de demandas específicas dos entes subnacionais. Nos 92 municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro, múltiplas leituras foram, são e serão feitas contemplando como e quem constitui a comunidade com direito a participar do processo de seleção de diretores. Os formuladores das políticas não controlam os sentidos dos seus textos, pois interpretação é uma questão de disputa.

Sobre a prática da política democrática, Castro e Amaral (2019) recorrem à Mouffe (2018) e Mouffe e Errejón (2016) para o estudo da política democrática. Para essas autoras, a prática da política diz respeito à impossibilidade de um consenso e, portanto, da inviabilidade de eliminar os conflitos da dimensão política. Para Mouffe e Errejón (2016), o desenho de uma política traduz uma permanente estratégia de desarticulação-rearticulação de diversas configurações de poder em contextos pelos quais ela transita para ser homologada e consiste numa guerra de posições por projetos políticos distintos. A discordância, portanto, faz parte do processo da política democrática, o que implica em uma multiplicidade de rupturas para desarticular os diversos pontos nos quais uma determinada ordem está assegurada. Essa ordem, carregada de contradições pelos sujeitos, pode explicar as oscilações nas trajetórias legislativas municipais, as quais foram analisadas pelos graus de institucionalidade dos ordenamentos e, também, pelas escalas de democracia às quais os municípios indicaram pertencer.

Pela metáfora de uma escala, acreditamos que a consulta à comunidade é menos democrática que a eleição. A eleição, mesmo que não garanta a democracia na escola, é uma vivência mais democrática do que a consulta. Afinal, ser consultado não garante efetivamente o cumprimento do que foi definido pelos votantes, dando margem a listas triplíceis ou a outras estratégias de nomeação pelo executivo que podem manter desenhos patrimonialistas nas redes públicas e fazer valer a vontade do executivo em detrimento à vontade da comunidade traduzida nas urnas.

Observamos em alguns municípios que somente estudantes com mais de 16 anos estão autorizados a participar do processo consultivo para seleção de diretores. O fato de um município aprovar essa norma impede a maior parte dos estudantes da rede pública municipal de ser consultado e votar. Nesse aspecto, tende a ser menos democrática - por reduzir a participação dos destinatários da política - e menos inclusiva. Mas, ao que parece, aproxima-se do legalismo já que, conforme o código eleitoral brasileiro, o voto é facultativo aos maiores de 16 anos e menores de 18 (BRASIL, 2016). Poderíamos ilustrar por meio de uma escala em que o legislador se afasta da infidelidade normativa, mas, ao mesmo tempo, afasta-se do propósito da participação ampliada, impedindo experiências de participação a um número expressivo de estudantes.

As legislações analisadas exprimem a proposta legal de assegurar a gestão democrática nas escolas a partir dos processos de participação da comunidade na seleção de diretores. No entanto, conforme destacado por Lima (2018), a escola democrática nunca está garantida de uma vez por todas, para sempre. Exigirá processos permanentes de consolidação e de aprofundamento, e estes não são possíveis à margem de práticas democráticas participativas.

A gestão democrática das escolas se encontra legalmente assegurada, mas não se encontra em um cenário de concretude. Destacamos, ainda, que o que está previsto no Plano de orientação dos municípios não está necessariamente em curso. O fato da previsão de eleições ou consulta à comunidade nas legislações não é garantidor de que elas estejam efetivamente ocorrendo. Nesse sentido, tornam-se necessárias investigações futuras para pesquisar o contexto da prática em cada município. Nesse aspecto, a participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas é peça marcante no caminho para democratizar as escolas. Há ainda muito o que percorrer no sentido de entender a comunidade na cena do fazer político cotidiano da tomada de decisões, por meio de práticas e ações que contemplem aqueles a quem a escola se destina e aos que escolheram ali trabalhar.

REFERÊNCIAS

- APERIBÉ. Lei n. 667, de 23 de agosto de 2016. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Aperibé-RJ e dá outras providências. Aperibé, 23 ago. 2016. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/129784907/aemerj-04-11-2016-pg-2?ref=next_button. Acesso em: 21 jun. 2019.
- AMARAL, D. P. Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação: sentidos da gestão democrática. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, [s. l], v. 20, n. 3, p. 385-404, 2016.
- BALL, S. *Education Reform: a critical and post-structural approach*. London: Open. University Press, 1994.
- BRASIL. *Constituição*. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 março de 2019.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 21 mar. 2019.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 21 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 12. ed. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2016. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral/codigo-eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-12-edicao-atualizado.pdf. Acesso em: 2 jul. 2019.

CARMO. **Lei n. 1.852**, de 25 de novembro de 2016. Dispõe sobre a instituição da Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Carmo e dá outras providências. Carmo, 25 nov. 2016. Disponível em: <http://carmorjiticast.com.br/portal/arquivo/1/leis/2016/18522016.pdf>. Acesso em 26 de julho de 2020.

CASTRO, M. M.; AMARAL, D. P. N. 2-Seleção de diretores de escola como demanda do movimento estudantil: a agenda dissonante da política no Rio de Janeiro. *Jornal de Políticas Educacionais*, [s. l], v. 13, 2019.

CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 20., 1997, Caxambu. *Anais* [...]. Caxambu, 1997.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jul./set. 2016.

ITAGUAÍ. **Decreto n. 4.047**, de 29 de outubro de 2015. Dispõe sobre a eleição de diretores gerais e diretores adjuntos das unidades escolares da rede municipal de ensino. Itaguaí, 29 out. 2015. Disponível em: <http://www.itaguai.rj.gov.br/jornaloficial/pdfjornal/edicao447.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

LIMA, L. **Administração Escolar**: estudos. Porto: Porto Editora, 2011.

LIMA, L. A gestão democrática das escolas como referencial político, educativo e simbólico. *Movimento-Revista de Educação*, Niterói, n. 8, 2018.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. Dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, [s. l], ano XXII, n. 75, ago. 2001.

MOUFFE, C. Chantal Mouffe - Entrevista. [Entrevista cedida a] Bruno M. Lorenzetto Fernanda B. Gonçalves, José Arthur C. de Macedo, Miguel Gualano de Godoy. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, [s. l], v. 51, p. 237-254, 2010.

MOUFFE, C.; ERREJÓN, Í. **Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia**. 2. ed. Barcelona: Icaria, Más Madera en profundidad, 2016.

MOUFFE, C. **Por un populismo de izquierda**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2018. Libro digital, EPUB. Disponível em: www.amazon.com.br. Acesso em: 8 ago. 2019.

NATIVIDADE. **Lei municipal n. 796**, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências. Natividade, 22 dez. 2016.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (org.). **Participação de deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.

PARATY. **Projeto de Lei complementar n. 002**, de 2015. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do Município de Paraty e dá outras providências. Paraty, 2015. Disponível em: http://www.paraty.rj.leg.br/camaraparaty/busca_leis.php?SID. Acesso em 4 de outubro de 2019.

PARO, V. Estrutura da escola e prática educacional democrática. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. *Anais* [...]. Caxambu, 2007. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2780-Int.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

QEDU. **Censo da Educação Básica 2018**. 2018. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/2794-queimados/pessoas/aluno5ano>. Acesso em 26 fev.2020.

QUEIMADOS. **Lei n. 1278**, de 10 de novembro de 2015. Dispõe sobre o processo de eleições de diretores das unidades da rede pública municipal e dá outras providências. Queimados, 10 nov. 2015. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/educacao/controle-social-na-educacao/planos-municipais-de-educacao>. Acesso em: 8 ago. 2019.

SÃO FRANCISCO DO ITABAPOANA. **Lei n. 552**, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a retificação da Lei nº 547, de 22 de dezembro de 2016, que trata da escolha, mediante eleição direta, de Diretores. São Francisco do Itabapoana, 22 dez. 2016.

SOUZA, Â. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (org.). **Participação de deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

Endereços para correspondência: Rua Natalina, n. 15, apto. 102, Tijuca, 20530-030, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil; marcelamoraesdecastro@gmail.com

Roteiro, Joaçaba, v. 45, p. 1-22, jan./dez. 2020 | e21924 | E-ISSN 2177-6059

