

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS, EDUCAÇÃO,**  
**FORMAÇÃO E SOCIEDADE**

**DIONES BERNARDES DOS SANTOS**  
**MOTTA**

**OS DIRETORES ESCOLARES DO NOROESTE**  
**FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE**  
**JANEIRO: DESAFIOS PARA UMA GESTÃO**  
**DEMOCRÁTICA**



**NITERÓI/RJ**  
**2020**

**DIONES BERNARDES DOS SANTOS MOTTA**

**OS DIRETORES ESCOLARES DO NOROESTE FLUMINENSE DO ESTADO DO  
RIO DE JANEIRO: DESAFIOS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação, Mestrado em Educação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Políticas, Educação, Formação e Sociedade.

Orientador:  
Prof. Drº Pablo Silva Machado Bispo dos Santos

**NITERÓI/RJ**  
**2020**

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

M921d Motta, Diones Bernardes dos Santos  
OS DIRETORES ESCOLARES DO NOROESTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: : DESAFIOS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA / Diones Bernardes dos Santos Motta ; Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, orientador. Niterói, 2020.  
137 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/POSEDUC.2020.m.15091173773>

1. Gestão Democrática. 2. Seleção de Diretores. 3. Noroeste Fluminense. 4. Produção intelectual. I. Santos, Pablo Silva Machado Bispo dos, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD -

**DIONES BERNARDES DOS SANTOS MOTTA**

**OS DIRETORES ESCOLARES DO NOROESTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação, Mestrado em Educação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Políticas, Educação, Formação e Sociedade.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup> Pablo Silva Machado Bispo dos Santos.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_

Nota Atribuída: \_\_\_\_\_

**Banca examinadora**

---

**Prof. Dr: Pablo Silva Machado Bispo dos Santos (Orientador)**  
**PPGE/UFF**

---

**Prof. (a) Dr. (a): Cecília Neves Lima**  
**UFF**

---

**Prof. (a) Dr. (a): Daniela Patti do Amaral**  
**PPGE/UFRJ**

---

**Prof. Dr.: Jorge Nassim Vieira Najjar**  
**PPGE/UFF**

---

**Prof. Dr.: Roberto de Souza Salles**  
**UFF**

---

**Prof. (a) Dr. (a): Elisângela da Silva Bernado (Suplente)**  
**PPGE/UNIRIO**

Dedico este trabalho à Elaine de Fátima dos Santos Silva, mulher, professora, negra, espiritualista, militante das causas nobres, revolucionária.

Ao dividirmos a direção de uma escola pública, ela me proporcionou vivenciar as minhas melhores experiências profissionais ligadas à gestão democrática. Portanto, este trabalho tem muito dela, que mesmo se despedindo de mim tão cedo, de forma tão repentina, sinto seu amor cada dia mais vivo...

Onde quer que esteja, GRATIDÃO, companheira! Este trabalho é para você!

## AGRADECIMENTOS

Dizem que agradecer é a arte de atrair coisas boas. E eu concordo! Inicialmente, é preciso dizer que só pelo fato de poder escrever esses agradecimentos, é motivo de muita gratidão para mim. Pois bem, não tenho a pretensão de esgotar a plenitude deste sentimento, em apenas uma ou duas laudas a que a tradição acadêmica impõe. Seria muita ousadia da minha parte. Desde a oportunidade da vida em terra, até a Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Educação, muitas pessoas não somente atravessaram o meu caminho, pois isso pode parecer algo muito passageiro e inesperado, elas caminharam comigo, e eu diria que caminham até hoje. No país contraditório, marcado pela desigualdade e ao mesmo tempo pela sua religiosidade, destaco minha devoção a Deus e a Santo Antônio, acredito no mistério e no destino, contrapondo a academia em seu conhecimento científico, onde assumo o lugar epistêmico de onde vim e sou: da zona rural, ou melhor, da roça. Eu não seria o mesmo e não saberia a importância que a Escola Pública assumiu em minha vida, se não tivesse vindo de lá.

Ainda muito despretenso, naquela zona rural onde a luz elétrica há pouco tempo tinha chegado, sem internet, sem recursos, tornei-me gente em meio à minha família, meu pai, Messias Gonçalves Motta, minha mãe, Maria de Fátima Silva dos Santos Motta, meus irmãos, Disney Bluner dos Santos Motta e Dislaine Bernardes dos Santos Motta, pessoas que estiveram ao meu lado desde sempre e que sem eles, com certeza, não teria chegado até aqui. Ainda lá, destaco o que chamo da minha segunda Educação, a escola de zona rural, da turma multisseriada da tia Vera e da tia Francisca – sendo a segunda minha alfabetizadora. Como não agradecê-las? Por meio delas, agradeço a todos os meus professores das escolas públicas por onde passei na Educação Básica, e a todos aqueles do Ensino Superior, na Universidade Federal Fluminense, em um campus do interior, na cidade de Santo Antônio de Pádua, fruto do REUNI, do governo do maior líder que o Brasil já teve, Luiz Inácio Lula da Silva.

Já na pós-graduação, gostaria de agradecer aquele que lá na graduação já alimentava minha esperança do Mestrado, Jorge Nassim Vieira Najjar, professor, Mestre e líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação – O NUGEPPE, grupo de pesquisa que, assim como Jorge, agrega e nos faz seres humanos e pesquisadores ainda melhores. Por meio deste líder, agradeço a todos os outros professores do Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. Estendo, também, a todos os demais funcionários, entre eles, técnico-administrativos, faxineiros, porteiros e vigias.

Agradeço, também, aos amigos que fiz nesta trajetória acadêmica até aqui. Como foi bom tudo o que vivi com eles. Como que cresci. Desde a Educação Básica até o Mestrado, são

tantos e tantas, que se eu fosse citar o nome de cada um, ocupariam muitas folhas desta dissertação. Assim, prefiro trabalhar com o coletivo, chamando-os de companheiros(as) de luta e caminhada.

Nesta caminhada, destaco a pessoa que conheci antes mesmo de ter me conhecido, falo da professora e amiga, Daniela Patti do Amaral. Quando decidir fazer Mestrado, dei-me apenas duas alternativas: ou seria com o meu atual orientador ou seria com ela. Eu não tenho palavras para descrever tudo que ela significa para mim. Parece que ela adivinha o que quero ouvir, é como se possuísse o tempero que falta na minha pesquisa. Tudo o que ela fala é tão valioso, produtivo, bom, que fico querendo guardar tudo para não perder nada. Daniela é daquelas professoras que queremos estar juntinhos e aprendendo sempre mais. Eu não me canso de aprender com ela – trata-se de minha principal referência em gestão. Aquela que abriu as portas da UFRJ, para que eu cursasse uma disciplina de Gestão – e com ela, que é o melhor de tudo. Aquela que me inspira, alegre, motiva, faz-me querer continuar nos estudos de gestão. É muita gratidão que não cabe no peito e muito menos neste pouco espaço de agradecimento que tenho.

Ainda em minhas principais referências, agradeço àquele que hoje considero muito mais que um orientador de Mestrado, que também foi meu orientador de graduação, Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, um amigo, um pai, um irmão. Aquele que me deu as minhas primeiras oportunidades acadêmicas, que me ajudou a olhar para o mundo, a valorizar a vida, por meio de suas lutas constantes envolvendo sua saúde. Pablo é aquele professor que todo estudante deve ter por perto. É o orientador que encoraja o orientando, dá autonomia, chama atenção quando necessário, cobra resultados e vibra com as minhas conquistas. São nove anos ao lado desse meu porto seguro.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha avó, Sebastiana Amélia Silva dos Santos, por tanto amor doado a mim, enquanto esteve comigo neste plano espiritual. Ela acreditava em mim. Foi e ainda é minha melhor amiga. Assim, aproveito a oportunidade e agradeço àquela que, com certeza, estaria vibrando junto comigo a felicidade da conclusão deste Mestrado, minha amiga pessoal e profissional, Elaine de Fátima dos Santos Silva, a quem dedico este trabalho.

A você, que lê este trabalho, GRATIDÃO!

*“A história humana não se desenrola apenas nos campos de batalhas e nos gabinetes presidenciais. Ela se desenrola também nos quintais, entre plantas e galinhas, nas ruas de subúrbios, nas casas de jogos, nos prostíbulos, nos colégios, nas usinas, nos namoros de esquinas. Disso eu quis fazer a minha poesia. Dessa matéria humilde e humilhada, dessa vida obscura e injustiçada, porque o canto não pode ser uma traição à vida, e só é justo cantar se o nosso canto arrasta consigo as pessoas e as coisas que não tem voz.”*

**(Ferreira Gullar)**

## RESUMO

MOTTA, Diones Bernardes dos Santos. Os diretores escolares do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro: desafios para uma gestão democrática. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2020.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar como se dá a seleção de diretores das escolas públicas municipais da Mesorregião do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, produzindo um comparativo normativo das principais legislações nacionais e municipais sobre a gestão democrática e verificando o contexto da prática dessas políticas nos 13 (treze) municípios da região pesquisada. Para isso, primeiramente, é realizada uma abordagem teórico metodológica de uma pesquisa de cunho qualitativo à luz dos estudos do Ciclo de Políticas de Stephen Ball, Bowe e Gold (1992), seguido de um debate sobre democracia, desigualdade e gestão escolar no federalismo. Apresenta-se também as principais legislações e pressupostos teóricos que envolvem a gestão democrática e as políticas de seleção de diretores dos municípios pesquisados. Busca-se, então, preencher uma lacuna existente na literatura sobre pesquisas realizadas na região em destaque e identificar a necessidade de mais pesquisas relacionadas ao interior do Estado e a gestão escolar. Sendo assim, a proposta deste trabalho é responder a seguinte questão: como ocorre o processo de seleção de diretores escolares dos 13(treze) municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro? Por fim, observa-se que a gestão democrática, ainda hoje, apresenta-se como um grande desafio na seleção dos diretores escolares dos municípios que se mostram enraizados no patrimonialismo.

**Palavras-chave:** Escolas Municipais; Gestão Democrática; Noroeste Fluminense; Rio de Janeiro; Seleção de diretores.

## ABSTRACT

MOTTA, Diones Bernardes dos Santos. Os diretores escolares do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro: desafios para uma gestão democrática. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2020.

The current work has as a general objective to analyze how the selection of principals of the municipal public schools of the Northwest Fluminense Mesoregion of the State of Rio de Janeiro takes place, producing a normative comparison of the main national and municipal laws on democratic management and verifying the context of practice of these policies in the 13 (thirteen) municipalities in the surveyed region. For that, first a theoretical methodological approach of a qualitative research is carried out in the light of the studies of the Policy Cycle of Stephen Ball, Bowe and Gold (1992), followed by a debate on democracy, inequality and school management in federalism. It also presents the main laws and theoretical assumptions that involve democratic management and policies for the selection of the directors of the surveyed municipalities. It seeks, then, to fill out a gap in the literature on research carried out in the highlighted region and to identify the need for more research related to the interior of the State and school management. Therefore, the purpose of this paper is to answer the following question: how does the selection process of school principals in the 13 (thirteen) municipalities of the Northwest Fluminense Mesoregion of the state of Rio de Janeiro occur? Finally, it is observed that democratic management, even today, presents itself as a great challenge in the selection of school principals from the municipalities that are rooted in patrimonialism.

**Keywords:** Municipal Schools; Democratic Management; Northwest Fluminense; Rio de Janeiro; Selection of directors.

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

**AAE** - Associação de Apoio à Escola

**ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade

**ANFOPE** – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

**ANPED** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

**CF** – Constituição Federal

**CIEP** – Centro Integrado de Educação Pública

**CONAE** – Conferência Nacional de Educação

**FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**GD** – Gestão Democrática

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**INEP** – Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**FIRJAN** – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

**GESED** – Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais

**LDBEN** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**LOM** – Lei Orgânica Municipal

**MEC** – Ministério da Educação

**MPRJ** – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

**NUGEPPE** – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação

**PIBIC** – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

**PDE** - Plano de Desenvolvimento da Educação

**PME** – Plano Municipal de Educação

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**POLIS/UFF** - Núcleo de Pesquisa em Instâncias de Socialização e Políticas Públicas

**PPP** – Projeto Político-Pedagógico

**PPGE** – Programa de Pós-Graduação em Educação

**RJ** – Rio de Janeiro

**SAEB** - Sistema de Avaliação da Educação Básica

**STF** - Supremo Tribunal Federal

**UFF** – Universidade Federal Fluminense

**UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro

**UNIRIO** – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1** – Localização da Mesorregião Noroeste Fluminense no Estado do Rio de Janeiro..89

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Seleção de diretores e principais legislações relacionadas.....	93
<b>Quadro 2</b> - Comparativo da meta 19 do PNE e da meta 19 do PME — Município X.....	106
<b>Quadro 3</b> - Comparativo da estratégia 19 do PNE e da estratégia 19 do PME — Município X.....	107

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO – PROFESSOR, GESTOR E ESTUDANTE: A PESQUISA E SEUS PRINCIPAIS OBJETIVOS .....</b>	<b>16</b>
1.1. ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA .....	19
1.2. O CICLO DE POLÍTICAS .....	28
<b>CAPÍTULO 2 - O DEBATE SOBRE DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E GESTÃO ESCOLAR NO FEDERALISMO .....</b>	<b>31</b>
2.1. UM BRASIL DESCONHECIDO: A MESORREGIÃO NOROESTE FLUMINENSE E SUAS CARACTERÍSTICAS .....	37
<b>CAPÍTULO 3 – GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA: LEGISLAÇÕES E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>41</b>
3.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA .....	41
3.2. A LEI DE DIRETRIZES E BASES (LDBEN) E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ...	43
3.3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) .....	45
3.4. CONCEPÇÕES DE GESTÃO ESCOLAR.....	53
3.5. CONCEPÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	58
3.5.1. Eleição.....	61
3.5.2. Colegialidade.....	62
3.5.3. Participação na decisão .....	66
3.6. BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL.....	71
<b>CAPÍTULO 4 - SELEÇÃO DE DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS NO BRASIL: AVANÇOS E RECUOS DE UMA VELHA/NOVA HISTÓRIA .....</b>	<b>76</b>
4.1. O PATRIMONIALISMO DO ESTADO .....	80
<b>CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES NOS TREZE MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO NOROESTE FLUMINENSE.....</b>	<b>88</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE A – PERGUNTAS REALIZADAS AOS DIRETORES, PROFESSORES E RESPONSÁVEIS DOS ALUNOS.....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO A – TERMO DE APRESENTAÇÃO ÀS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>134,</b>

## **CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO – PROFESSOR, GESTOR E ESTUDANTE: A PESQUISA E SEUS PRINCIPAIS OBJETIVOS**

A presente pesquisa tem uma relação muito forte com a trajetória pessoal e profissional do professor-pesquisador. Surge de inquietações de um jovem aluno, ainda desprezioso, da escola básica de uma zona rural. Aquela escola onde o professor foi também diretor, secretário escolar, até servente e cantineiro, fez com que pensamentos de gestão já surgissem na cabeça de uma criança. Inquieto, sempre perguntava: “Um professor pode fazer tudo em uma escola?”. A resposta sempre vinha prontamente: “Sim! É uma escola de zona rural, com poucos alunos. A Secretaria de Educação não mandará mais funcionários”. A escola atendia até o 5º ano do Ensino Fundamental I, assim, a minha trajetória naquele lugar terminaria em breve. Terminou.

Continuei sendo indagador e inquieto em uma escola próxima, agora em um distrito. Naquele lugar existiam vendas e uma casa colada com a outra, algo novo para mim, mas o novo não se aplicava à diretora daquela escola, que estava na direção há 20 (vinte) anos e lembrava-me uma verdadeira monarquia. Em questões relacionadas à gestão, a escola era a mesma há 20 (vinte) anos, nada mudava e nada destituía aquela diretora da função.

Imaginava que se alguém fizesse algo, poderíamos escolher o diretor que achássemos que melhor nos representaria, acreditando que aquela senhora já teria contribuído o suficiente com a escola e deveria dar a oportunidade para outros profissionais que almejavam tal função. Lutei enquanto aluno, sociedade civil e presidente do Grêmio Estudantil, mas nada foi feito. Terminei minha antiga 8ª (oitava) série do Ensino Fundamental II naquela escola, deixando a diretora na função.

Seguindo minha trajetória, principalmente acadêmico-científico-cultural, fui fazer Formação de Professores, Curso Normal – Nível Médio. Lá continuei minha militância enquanto jovem questionador. Tornei-me presidente do Grêmio Estudantil, entrando em um espaço de participação chamado Associação de Apoio à Escola (AAE), onde a diretora se reunia com o grupo para debater questões relacionadas à escola, ou seja, tudo que se referia às tomadas de decisões era consultado a esta Associação. Hoje, relaciono tal mecanismo de participação aos Conselhos Escolares, apesar de não levar esse nome.

Este breve retrospecto da minha Educação Básica serve para exemplificar, de forma rápida (mas não menos importante), a minha relação com os espaços democráticos de participação, assim como o meu diálogo constante, mesmo na posição de aluno, com a gestão escolar.

Já na Universidade, em 2012, ingressei, no segundo semestre, no Núcleo de Pesquisa em Instâncias de Socialização e Políticas Públicas (POLIS/UFF), coordenado pelo professor Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, que viria a ser meu orientador na Graduação e no Mestrado. Nesse grupo, fizemos importantes pesquisas na Mesorregião Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro no que se refere às Políticas Públicas para Educação que, inclusive, resultou em um artigo intitulado “Um Brasil desconhecido: a educação nos municípios do Noroeste Fluminense a partir de indicadores econômicos, demográficos e educacionais”, publicado pela revista *Educación y Desarrollo Social*, da Universidad Militar Nueva Granada (SANTOS, 2016).

Em consonância com a Universidade, comecei a lecionar na Educação Básica dos municípios de Miracema e Itaperuna, chegando a compor a equipe de gestão da Secretaria Municipal dos Municípios, além de ter sido diretor de um CIEP com 1.200 (mil e duzentos) alunos, o que subsidiou a escrita do Trabalho de Conclusão de Curso: “Gestão Democrática: Descentralização do Poder e Participação da Sociedade Civil”, apresentado em maio de 2016.

Assinala-se que o meu Trabalho de Conclusão de Curso na Graduação tem muita relação com minha prática enquanto gestor, contudo, destaca-se que esta dissertação tem uma ligação muito mais direta e profícua. “Os Diretores Escolares do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro: Desafios para uma Gestão Democrática”, título deste trabalho, tem relação com a própria forma como fui nomeado (diretor), sendo indicado pelo poder executivo municipal. Assim sendo, nesta pesquisa, busquei construir um panorama geral, ancorando-me em uma pesquisa detalhada e séria, da situação dos diretores escolares na Mesorregião Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, buscando conhecer o processo de provimento a função de diretor escolar das escolas públicas municipais, produzindo reflexões necessárias mediante a existência de um Plano Nacional de Educação que prevê metas e estratégias em relação ao tema e ao desdobramento dele nos Planos Municipais de Educação, suas Leis Orgânicas Municipais e/ou alguma outra legislação municipal complementar sobre Gestão Democrática.

A versão final do texto que apresento nesta dissertação teve uma grande mudança em relação ao texto apresentado para o exame de qualificação, inclusive o título foi mudado, passando de “Os Gestores Escolares do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro e os desafios da meta 19 do novo Plano Nacional de Educação” para “Os Diretores Escolares do Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro: Desafios para uma Gestão Democrática. O termo “gestores” parecia muito amplo e exigiria uma pesquisa de campo mais detalhada e, conseqüentemente, mais demorada, pois poderia englobar em sua discussão não só os diretores, mas outros profissionais que ocupam funções ligadas à gestão. A mudança de título e de rumo

da pesquisa deu-se com a minha participação no primeiro semestre de 2019 (dois mil e dezenove), no Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais – GESED, coordenado pela professora Daniela Patti do Amaral, na UFRJ, que também participou da minha banca de qualificação, ao lado do professor Jorge Nassim Vieira Najjar, coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação – NUGEPPE, na UFF, grupo que muito contribuiu para o pensar desta dissertação, além do professor Roberto de Souza Salles.

Foi com a professora Daniela Patti do Amaral, na UFRJ, que já vinha pesquisando desde 2017 com sua orientanda e bolsista PIBIC, Anne Caroline de Souza Laurentino, “Mérito, Desempenho e Participação: Perfil dos Diretores Escolares nos Planos Municipais de Educação e Demais Legislações”, que adquiri um maior embasamento teórico-metodológico e da própria pesquisa de campo – adquirindo, inclusive, alguns dados da pesquisa a que me propus a fazer nesta dissertação.

Apresento, nesta dissertação, esta introdução, que compõe o capítulo um, destacando, sobremaneira, o que me levou a realizar este trabalho, introduzindo o problema da pesquisa, os objetivos gerais e os específicos, bem como as justificativas da pesquisa sobre os diretores escolares do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro frente aos desafios para uma gestão democrática. Nela, também indico a abordagem metodológica e o referencial teórico utilizado.

No segundo capítulo, apresento o debate sobre democracia, desigualdade e gestão escolar no federalismo, levantando questões inerentes ao regime federativo do Brasil frente à sua complexa estrutura, em que a União, os Estados e os Municípios exercem papéis distintos na promoção de garantia do direito à educação. Nesse contexto, algumas questões ganham destaque, fazendo-nos pensar a democracia, frente à desigualdade de um país marcado por sua vasta extensão territorial, que culmina pensar modelos de gestão, em especial a gestão escolar, no federalismo. A discussão nos leva a pensar acerca da democracia e do fortalecimento do estado, ou melhor, dos municípios do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à gestão democrática da educação e os seus desafios, em específico, na seleção dos diretores escolares da região pesquisada.

Ainda no segundo capítulo, apresento um “Brasil desconhecido”: a Mesorregião Noroeste Fluminense e suas características, destacando o universo do trabalho de Mestrado. Trata-se de uma região com pouquíssimas pesquisas, por isso a adoção da alcunha “Brasil Desconhecido”, principalmente de natureza acadêmica. Destaca-se que ela é composta por 13 (treze) municípios: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna,

Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai.

Enquanto professor-pesquisador recorri às Secretarias Municipais de Educação e aos principais *sites* de informações públicas, como, a título de exemplo, o do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que disponibiliza todos os Planos Municipais de Educação do Estado em sua página, na internet.

No terceiro capítulo, apresento um levantamento das principais legislações e pressupostos teóricos relacionados a gestão democrática posta em cena no Brasil, principalmente no período pós CF/1988. Aborda-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e a gestão democrática; o Plano Nacional de Educação (PNE), com ênfase na meta 19 e suas principais estratégias; concepções de gestão escolar na história da educação brasileira e concepções de gestão democrática segundo alguns autores que discutem a temática. Assim, fica posta a discussão inicial sobre a gestão democrática e suas possibilidades, bem como, os seus desafios na educação brasileira, favorecendo posteriormente as questões levantadas sobre a gestão democrática da educação nos municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

No quarto capítulo, apresento a seleção de diretores das escolas públicas no Brasil, problematizando os avanços e os recuos de uma velha/nova história; delineando um breve retrospecto de ordem histórica; traçando a gênese do desenvolvimento do processo de seleção de diretores escolares no Brasil; destacando, ainda, os avanços e os recuos de uma história que parece se repetir, marcada por uma série de descontinuidades políticas, possibilitando-nos compreender como a democracia e a gestão democrática foram entendidas e trabalhadas no cenário educacional brasileiro ao longo dos tempos. Frisa-se, em especial, uma ênfase atribuída a um Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, dado que os princípios democráticos por ela levantados vigoram prescritivamente até a atualidade.

Em síntese, no quinto e último capítulo, apresento as políticas de seleção de diretores nos treze municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense como resultado da pesquisa, fornecendo-nos um panorama detalhado e preciso dos desafios da gestão democrática nas escolas públicas municipais da região pesquisada.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, sugestões e recomendações para trabalhos futuros.

## 1.1. ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Com um estudo descritivo e interpretativo, em que se trabalhou o provimento à função de diretor escolar nos 13 (treze) municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, buscou-se desenvolver uma pesquisa em caráter qualitativo. Assim, corroborou-se com Godoy (1995), na medida em que a autora destaca que quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento de fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. Frente a isso, busca-se, sobremaneira, estabelecer uma relação muito próxima entre o pesquisador e o campo. Destarte, assinala-se que:

Na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória, etc. (GOLDENBERG, 2015, p. 14).

Portanto, para entender o próprio contexto social e as relações travadas em seu interior, torna-se necessário trabalhar com uma pesquisa de cunho qualitativo. O grupo social, a organização, a instituição e a trajetória descritos por Goldenberg (2015) são os pilares para desenvolver a pesquisa. Cabe algumas perguntas: Qual grupo social é o “alvo” da pesquisa? De que tipo de organização a pesquisa fala? Qual a instituição? Quais trajetórias estão envolvidas na pesquisa? Perguntas que só uma pesquisa qualitativa pode responder e que se pode conferir ao longo do trabalho. A pesquisa qualitativa, assim como destaca Minayo (2010, p. 23) “busca questões muito específicas e pormenorizadas, preocupando-se com um nível da realidade que não pode ser mensurado e quantificado”.

Assim, de acordo com Bogdan e Biklen (1994, p. 11-12), a pesquisa qualitativa possui 5 (cinco) características, a saber:

[...] a fonte direta dos dados é o ambiente natural, dessa forma, o investigador é o instrumento principal. Os pesquisadores gastam grandes quantidades de tempo em escolas, com famílias, em bairros, entre outros locais, buscando compreender questões educativas. Os dados são obtidos de diversas maneiras, por meio de áudio, vídeo ou anotações. Os investigadores têm a consciência de que o comportamento humano é influenciado pelo contexto. Dessa forma, sempre que possível, deslocam-se ao local do estudo; • os dados recolhidos são descritivos. O investigador analisa-os de forma minuciosa, preocupando-se com os detalhes. As transcrições de entrevistas, as fotografias, as anotações, os vídeos e os documentos fazem parte dos dados obtidos. O pesquisador busca analisar esses dados em toda sua complexidade, respeitando ao máximo a forma como foram registrados ou transcritos; • o interesse maior na pesquisa está no processo e não no resultado. Importantes questões são explicitadas no decorrer da investigação, sendo elas fundamentais para a pesquisa; • há tendência em analisar os dados de forma indutiva. Os conceitos são

construídos a partir dos dados que são recolhidos e agrupados, de forma que eles não são obtidos com o objetivo de confirmar ou não hipóteses construídas previamente; • o significado é de suma importância nesse tipo de abordagem. Leva-se em consideração o ponto de vista do informante, atribui-se importância à interpretação, à realidade, ao contexto e à visão de mundo dos sujeitos envolvidos na pesquisa de forma mais fiel possível.

Essas 5 (cinco) características exemplificam grande parte dos procedimentos que buscam-se adotar na pesquisa, desde a ida às Secretarias Municipais de Educação, até a análise dos dados obtidos nas entrevistas, com base nas anotações. Assim, temos a pesquisa descritiva, além de qualitativa. Acredito, na posição de professor-pesquisador, que uma complementa a outra, pois a descrição e a análise dos dados coletados estão inseridas em uma pesquisa qualitativa.

A respeito da pesquisa descritiva, Oliveira (2016, p. 68) assinala que:

Uma pesquisa descritiva exige um planejamento rigoroso quanto à definição de métodos e técnicas para a coleta e análise de dados. É recomendável que nesse tipo de pesquisas se utilizem informações obtidas através de estudos exploratórios. Essas pesquisas não só explicam a relação entre variáveis, como procuram determinar a natureza dessa relação, fundamentando com precisão os pressupostos ou hipóteses do objeto de estudo.

Frisa-se que na pesquisa descritiva surge outra perspectiva metodológica que antes de começar esta pesquisa não tinha sido pensada. Surge, portanto, a necessidade de escrever e entender um pouco sobre a análise de conteúdos, já destacada na citação anterior no que se refere à rigorosidade dos métodos e técnicas para a coleta e análise de dados. Destaca-se que é comum trabalharmos com análises de conteúdos em pesquisas qualitativas.

Acerca disso, Oliveira (2014, p. 570) destaca que:

O acesso a diversos conteúdos, explícitos ou não, presentes em um texto, sejam eles expressos na axiologia subjacente ao texto analisado; implicação do contexto político nos discursos; exploração da moralidade de dada época; análise das representações sociais sobre determinado objeto; inconsciente coletivo em determinado tema; repertório semântico ou sintático de determinado grupo social ou profissional; análise da comunicação cotidiana seja ela verbal ou escrita, entre outros.

Assim, foi possível a descrição dos conteúdos coletados de maneira que seja possível interpretá-los e analisá-los.

Segundo Bardin (1975, p. 42), a análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

É importante destacar que a análise de conteúdos já vem sendo feita de forma sistemática desde o início do trabalho investigativo da dissertação, iniciada no final de maio de 2018.

Outro ponto metodológico que permeia a pesquisa é a revisão bibliográfica. Ressalta-se que a revisão bibliográfica foi a primeira metodologia utilizada. Inicialmente, foi realizada uma leitura do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), um dos principais documentos legais da Educação Nacional, como a LDBEN (BRASIL, 1996), leis complementares e demais políticas<sup>1</sup>, principalmente no que diz respeito à gestão, produzindo um recorte histórico de 1988, ano da promulgação da Constituição Federal, que também faz parte da revisão bibliográfica até o presente ano. Após esta análise documental, realizaram-se leituras de autores como Shiroma (2004); Cury (2007 e 2008); Drabach (2016); Lima (2012); Souza (2006); Santos (2012); Amaral (2016); Dourado (2010), Najjar (2006); Oliveira, Duarte e Silva (2017); Ball, Bowe e Gold, (1992).

Conforme Sakamoto e Silveira (2014, p. 51),

Como parte de uma proposta de pesquisa, qualquer que seja, o levantamento bibliográfico também pode ser apresentado como um elemento diferenciado em destaque, configurando uma seção de atualização de estudos sobre o assunto, que poderá configurar o estado da arte daquele tema ou objeto pesquisado.

Salienta-se que a citação supracitada foi a primeira preocupação desta pesquisa – no primeiro semestre de 2018, a intenção foi levantar o máximo possível de bibliografia sobre o tema pesquisado. Neste sentido, é importante destacar que a pesquisa bibliográfica, no dizer de Marconi e Lakatos (2011, pp. 43-44)

[...] trata-se do levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto [...].

---

<sup>1</sup> Entende-se por demais políticas às criadas pós LDBEN (Brasil, 1996). Incluindo o Plano Nacional de Educação, em esfera macro, e, as Leis Orgânicas Municipais, Planos Municipais de Educação e Leis de Gestão Democrática, em esfera micro – nos municípios.

Sublinha-se que uma metodologia fundamental foi a Validação por Triangulação, que inclusive foi a mais usada por critério de fidedignidade, norteando a metodologia da presente dissertação. Ainda, enquanto professor-pesquisador, assumo uma responsabilidade expressiva na escrita desta metodologia, dado que afirmo a utilização desta em outros trabalhos acadêmicos, o que implica a leitura de um referencial bibliográfico que me possibilite uma discussão consistente e embasada acerca do que alguns autores, que fazem o uso de tal referencial metodológico, oferecem-nos em contribuição para outros trabalhos, como este que apresenta de forma inicial a intenção de utilização da metodologia em questão.

Verifica-se com alguns autores definições que me possibilitaram escolher a metodologia de Validação por Triangulação.

Para Decrop (2004 *apud* AZEVEDO *et al.*, 2013, p. 4), a Validação por Triangulação:

Significa olhar para o mesmo fenômeno, ou questão de pesquisa, a partir de mais de uma fonte de dados. Informações advindas de diferentes ângulos podem ser usadas para corroborar, elaborar ou iluminar o problema de pesquisa. Limita os vieses pessoais e metodológicos e aumenta a generalização de um estudo.

Ancorando em Decrop (2004, *apud* AZEVEDO *et al.*, 2013), busca-se construir, neste primeiro momento, uma ampla definição do que vem a ser o método de Validação por Triangulação, de maneira que fique claro e compreensivo o porquê da escolha deste e não de outro método. Destaca-se novamente a intenção da pesquisa, que visa analisar o processo de provimento à função de gestor escolar nos 13 (treze) municípios da mesorregião Noroeste Fluminense do Estado do Rio Janeiro, promovendo reflexões necessárias em relação à meta 19 do Plano Nacional de Educação.

Frente a isso, em discussão com o professor orientador Drº Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, optou-se por discutir metodologicamente, de forma inicial, o método de Validação por Triangulação, pois tal procedimento subsidia todo o processo de pesquisa com os gestores municipais, por meio de entrevistas, questionários, da observação de notas de campo e dos documentos.

Justificando o parágrafo supramencionado, Azevedo *et al.*(2013, p. 4) afirma que

A triangulação pode combinar métodos e fontes de coleta de dados qualitativos e quantitativos (entrevistas, questionários, observação e notas de campo, documentos, além de outras), assim como diferentes métodos de análise dos dados: análise de conteúdo, análise de discurso, métodos e técnicas estatísticas descritivas e/ou inferenciais, etc. Seu objetivo é contribuir não apenas para o exame do fenômeno sob o olhar de múltiplas perspectivas, mas

também enriquecer a nossa compreensão, permitindo emergir novas ou mais profundas dimensões. Ela contribui para estimular a criação de métodos inventivos, novas maneiras de capturar um problema para equilibrar com os métodos convencionais de coleta de dados.

Verifica-se que para analisar as políticas de provimento, é necessário entender a função de diretor existente nos municípios do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro; compreender o que diz a meta 19 do Plano Nacional de Educação e suas implicações na escolha de gestores escolares; identificar os principais desafios da meta 19 do Plano Nacional de Educação em relação às práticas desenvolvidas nas Secretarias Municipais de Educação no que diz respeito à escolha dos diretores escolares, assim como, colaborar com discussões acerca da escolha destes no Noroeste Fluminense, compreendendo quem é esse gestor escolar e em que medida o processo de sua escolha interfere ou não em sua gestão.

A fim de que haja uma liberdade em relação à figura do professor-pesquisador, faz-se necessário o uso da metodologia da Validação por Triangulação, para que, enquanto tal, possa fazer o uso de diversas possibilidades/técnicas com o intuito de atingir seus objetivos – objetivos estes expostos no parágrafo anterior.

A Triangulação possibilita o uso de múltiplos métodos, técnicas e fontes de dados na tentativa de suprir algumas dificuldades que se originam de um método em específico, podendo oferecer determinadas margens de erros.

Jick (1979) traz o alerta de que a Triangulação é uma estratégia de pesquisa de validação convergente tanto de métodos múltiplos quanto de multi-tratamento dos dados relativos a um mesmo fenômeno.

Baseando-se em um arcabouço teórico no que tange ao estudo da Validação da Triangulação, acredita-se, por conseguinte, em uma validação de todos os dados obtidos, bem como em seu olhar tridimensional em relação ao que está sendo pesquisado.

Günther (2006) afirma que a Triangulação é a utilização de diferentes abordagens metodológicas do objeto empírico para prevenir possíveis distorções relativas tanto à aplicação de um único método quanto a uma única teoria ou um pesquisador.

Assinala-se que, neste trabalho, foram as preocupações em relação à aplicação de um único método que culminaram na necessidade da escolha da Triangulação.

Enfatiza-se que, durante a entrevista de seleção do Mestrado, na posição de candidato à vaga, à época, ressaltai a necessidade futura de utilizar tal método – fala esta que culminou em outras leituras para que fosse possível dar início à pesquisa, utilizando tal método.

Em encontros de orientações, foi acordado com o orientador a necessidade de leitura de outras metodologias, como, por exemplo, Técnicas Etnográficas. Foi possível concluir que para uma triangulação dos dados, seria necessário compreender um pouco das Técnicas Etnográficas.

André (1995, p. 34) destaca que:

Por meio de técnicas etnográficas de observação participante e de entrevistas intensivas, é possível documentar o não documentado, isto é, desvelar os encontros e desencontros que permeiam o dia a dia da prática escolar, descrever as ações e representações dos seus atores sociais, reconstruir sua linguagem, suas formas de comunicação e os significados que são criados e recriados no cotidiano do seu fazer pedagógico.

Partindo desse pressuposto, considera-se que tal passagem vai ao encontro da Validação por Triangulação. Além disso, percebe-se as possibilidades que a etnografia pode oferecer para a Triangulação pretendida na metodologia proposta. Também, considera-se a questão cultural, que se faz presente na Etnografia, como fator de importante análise para uma maior compreensão da própria região que se configura no cenário da pesquisa a que me proponho, na posição de professor-pesquisador, a fazer.

Para Mattos (2011, p. 54), “Etnografia é a escrita do visível. A descrição etnográfica depende das qualidades de observação, de sensibilidade ao outro, do conhecimento sobre o contexto estudado, da inteligência e da imaginação científica do etnógrafo”.

Frente a esta breve explanação das Técnicas Etnográficas, que não tem o caráter de esgotar a discussão, cabe estabelecer outras considerações acerca da metodologia apresentada.

Sobre esta complexidade que justifica, ou melhor, fundamenta a escolha inicial em relação ao método da Validação por Triangulação, buscando compreender todo o universo da pesquisa, que foi possível chegar a uma possível conclusão frente à proposta. Não desconsiderando tal fato, foi possível perceber mais uma vez, que a pesquisa teria que trilhar por caminhos com metodologias que pudessem, de alguma forma, auxiliar toda essa complexidade. Destaca-se que a pesquisa não teve/tem o interesse de “escolher” uma metodologia que englobasse todo o trabalho, mas que melhor oferecesse subsídios necessários para o próprio caminhar da pesquisa e, conseqüentemente, para uma maior segurança metodológica do pesquisador.

A triangulação é um caminho seguro para a validação da pesquisa. É a alternativa para se empreender múltiplas práticas metodológicas, perspectivas e observadores em uma mesma pesquisa, o que garante rigor, riqueza e densidade ao estudo (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Mediante as múltiplas práticas metodológicas que compõem a Triangulação, cabe destacar os diferentes tipos desta. A princípio, assinala-se a Triangulação das Fontes, que, conforme Gibbs (2009), trata-se da análise de diferentes dados, resultantes de entrevistas, observações e documentos. O autor ressalta, inclusive, características específicas da pesquisa pretendida – que após a leitura para a escrita desta dissertação - facilitou ainda mais no delineamento da metodologia. Destaca-se, também, a Triangulação dos Investigadores, que, consoante Gibbs (2009), sob a ótica e a interpretação de diferentes pesquisadores podem ser realizadas por diversas equipes ou grupos de pesquisa em locais distintos. Por fim, mas não esgotando a possibilidade de outros tipos, frisa-se a Triangulação Metodológica, que, de acordo com Denzin (1970), consiste em um processo complexo de colocar cada método em confronto com outro para a maximização da sua validade (interna e externa), tendo como referência o mesmo problema de investigação. Em síntese, acredita-se que esta última categoria justifica melhor a escolha da Validação da Triangulação, frente às possibilidades que tal método fornece.

À luz de um olhar perspicaz e sensato, vê-se que o método em questão (Validação da Triangulação) está em diversas situações, ligado à pesquisa qualitativa.

Destaca-se, preliminarmente, que esta dissertação não deixa, sob hipótese alguma, de ser qualitativa, contudo, neste momento, na condição de professor-pesquisador, não irei me deter na definição do termo “qualitativo”, assim como fiz com o vocábulo “etnografia”.

Apesar disso, Minayo (2000, p. 48) pondera que

[...] as pesquisas qualitativas podem ser então compreendidas como ‘aquelas capazes de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas’.

A bem da verdade, em linhas gerais, o método da Validação da Triangulação exige um mínimo de conhecimento a respeito de outras metodologias, como as citadas. Sendo assim, afirma-se que a validação de diversas metodologias poderia passar pela Triangulação, principalmente as pesquisas qualitativas.

Para avançar na discussão, frente à importância da Triangulação em diversas pesquisas, inclusive a que faz parte desta dissertação, traz-se à tona uma passagem de Yin (2001, p. 120), em que o autor afirma que “a triangulação fundamenta-se na lógica de se utilizar várias fontes de evidências”. A utilização de várias fontes na coleta de dados é uma necessidade para uma validação da pesquisa.

Outro autor sobre o qual se debruça de forma aprofundada e substancial da Triangulação é Triviños (1987), destacando que a técnica de triangulação tem como propósito básico abranger a máxima amplitude na descrição, na explicação e na compreensão do objeto em estudo.

A análise de diversas fontes e dados, promovidas pela Validação por Triangulação, fornece uma análise conjunta do que se pesquisa.

Assinala-se que, no que tange aos cursos de *stricto sensu*, segundo Azevedo (2013), a maior parte dos cursos de pós-graduação prepara os estudantes para a utilização de um ou outro método, mas não para o emprego combinado de multimétodos. Com isso, destaca-se a necessidade de um estudo mais aprofundado de metodologias, em disciplinas como Temas de Pesquisa (disciplina esta ofertada pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal Fluminense), que propicie aprofundamentos e trocas necessárias em relação a tais técnicas. Perguntas como “Por que escolher essa metodologia e não outra?” poderiam ser facilmente respondidas.

Frisa-se que a Validação por Triangulação sem o objetivo de restrição de definições, com ancoragem em seu estudo, ajuda na compreensão, muitas das vezes, inquietações de pesquisas ainda em processo de iniciação. Por exigir uma leitura de outras metodologias? Acredita-se que sim, mas não só isso. Também, por permitir, como já destacado, obter um olhar tridimensional daquilo que se pretende pesquisar.

Ressalta-se que a Triangulação não se limita exclusivamente a *validar* algo pesquisado, assim como destaca Kelle (2001). O que se pretende com a Triangulação não é corroborar ou invalidar resultados com o recurso de diferentes métodos, mas sim produzir um retrato do objeto em estudo que seja mais completo do que o alcançado por um único método.

Reafirma-se que a proposta metodológica inicial do projeto de dissertação parte da necessidade do cruzamento entre diferentes técnicas de pesquisa, a saber: entrevistas semiestruturadas, questionários e análise documental, sendo este último referente aos documentos inerentes ao Plano Nacional de Educação, aos Planos Municipais de Educação, às Leis Orgânicas Municipais, às leis referentes à gestão escolar e democrática no Brasil e nos municípios e às leis e/ou documentos referentes às políticas públicas que envolvem a meta 19 do PNE, tanto em nível federal, quanto estadual ou municipal. Com isso, ilustra-se a metodologia de Validação por Triangulação com base na proposta anteriormente descrita e destaca-se o seu papel holístico na pesquisa pretendida.

Salienta-se que, por considerar toda a complexidade gerada na prática da pesquisa, anoro-me, na condição de professor-pesquisador, no que tange à Triangulação, em Denzin e

Lincoln (2006), Scriven (1991) e Weiss (1998), que destacam toda complexidade de se fazer pesquisa, assim como a importância que a Triangulação assume nesta empreitada.

Sublinha-se que a Triangulação sofre algumas limitações, mesmo considerando e sendo composta por outras metodologias propriamente ditas. Destaca-se o fato de o pesquisador legitimar um método que possivelmente pode ser o preferido dele; as técnicas utilizadas assumirem um caráter simplista; as várias interpretações induzirem ao erro colocam a própria validade em xeque.

Fielding e Schreier (2001) alertam que pode ser enganador o recurso a múltiplas fontes, dentre outras limitações, assim como qualquer outra metodologia. Na posição de professor-pesquisador, trago à tona tais limitações, a fim de esclarecer que, mesmo sendo escolhida como metodologia/técnica desta dissertação, a Validação por Triangulação não está livre de erros e, sobremaneira, caracteriza-se por ser limitada, como qualquer outra metodologia.

No dizer de Feyerabend (1977, p. 43), “[...] Meu objetivo não é o de substituir um conjunto de regras por outro conjunto do mesmo tipo: meu objetivo é, antes, o de convencer o leitor de que todas as metodologias, inclusive as mais óbvias, têm limitações [...]”.

A Triangulação, como estratégia de validação, utiliza-se de diferentes perspectivas metodológicas, possibilitando uma combinação de diferentes metodologias. Neste sentido, mesmo com suas limitações, muitos defensores e pesquisadores, como Denzin e Lincoln (2006), afirmam que tal metodologia garante uma maior rigorosidade nas pesquisas e uma maior profundidade na discussão do assunto. Assim sendo, enquanto professor-pesquisador, considere viável, no primeiro momento desta pesquisa, conceber a Triangulação como possibilidade primeira de atingir os objetivos propostos no projeto desta. Afirma-se, ainda, que tal técnica exige, de certa maneira, um conhecimento prévio de outras como, a título de exemplo, a análise de dados.

Em síntese, sem o interesse de esgotar a questão metodológica, destaca-se que o método da Validação por Triangulação acaba por sintetizar toda a intenção desta pesquisa, contudo isso não finda outras possibilidades, por isso, trabalha-se também a perspectiva do ciclo de políticas concebida por Stephen Ball, Richard Bowe e Anne Gold (1992), buscando captar a dinâmica dos agentes e instituições no que tange a suas relações de poder e projetos estratégicos de ação, notadamente política.

## 1.2. O CICLO DE POLÍTICAS

Stephen Ball, Richard Bowe e Anne Gold (1992) fazem-nos entender como todo o processo político ocorre, antes mesmo da produção dos textos legislativos chegando à sua interpretação e, conseqüentemente, encenação nas escolas.

Sob uma análise a partir do ciclo de políticas de Ball, Bowe e Gold (1992), destaca-se que ela distancia-se de uma linearidade cartesiana.

Conforme estes mesmo autores há três facetas para uma política, a saber: a política proposta, que entendemos como a política oficial, existente nos primeiros discursos, advindas do contexto em que as políticas surgem; a política de fato, que é o texto político, prescrita nos documentos oficiais e a política em uso, que é a implementação da política, sua prática.

Assim, nessa diversidade de intenções e disputas que influenciam e determinam o processo político, Ball, Bowe e Gold (1992) propõem-nos um ciclo contínuo em três contextos: contexto da influência, contexto da produção do texto e o contexto da prática. Ball (1994) ainda acrescenta o contexto dos resultados e efeitos, assim como o contexto da estratégia política.

Assinala-se que é no contexto da influência que possivelmente as políticas são iniciadas, assim vem à luz o art. 214 da CF/88 (BRASIL, 1988), alterado pela emenda 59/09 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o caráter decenal do PNE e, o próprio, aprovado pela lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014), pensados a partir de grupos de interesse ligados a partidos políticos responsáveis pelo processo legislativo, organizações nacionais e internacionais, grupos representativos de diversas instâncias, sindicatos, movimentos, dentre outros, que acabam defendendo suas ideologias e, conseqüentemente, influenciando na elaboração da política.

No contexto da produção, há os textos de natureza político-legal e oficial, que podem ser decretos, leis, ofícios, portarias, resoluções, que seriam, de modo geral, a política propriamente dita – tratam-se de textos que podem apresentar possibilidades e limitações. Além disso, destaca-se que tais textos podem apresentar diversas fragilidades, como a falta de diagnóstico sobre aquilo a que a política destina-se. Frisa-se que é imprescindível discutir se o texto de âmbito nacional (como o PNE) está interpretado nas legislações dos treze municípios pesquisados na Mesorregião Noroeste Fluminense.

Ressalta-se que o contexto da prática, mais explorado, neste caso, pelos treze municípios, busca trabalhar a vivência (a “lida”) dos textos legais frente ao contexto para o qual foram pensados e elaborados. Neste contexto, encontram-se as possíveis respostas pelas quais, enquanto professor-pesquisador, busco.

Todavia, destaca-se que o ciclo de políticas distancia-se de uma visão verticalizada de implementação das políticas, permitindo-nos analisá-las, entendendo os interesses, as disputas, os contextos em que são criadas e encenadas na prática, por sujeitos que influenciam e são

influenciados em um ciclo que nos permite entender a política como um todo, em suas diversas faces, possibilitando-nos compreender como ocorre o provimento à função de diretor escolar nos treze municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense.

Salienta-se que, ao relacionar a proposta de pesquisa com o ciclo de políticas de Ball, é possível compreender que a elaboração de uma política é constituída por diferentes disputas de interesse, que no percurso para chegar ao destinatário sofre diversas transformações, principalmente por meio dos atores, a partir de suas interpretações, que, por sua vez, acabam por ressignificar o que foi proposto inicialmente pela política.

Percebe-se, a princípio, com ancoragem nos municípios analisados, que os poderes executivo e legislativo tensionam os secretários municipais para a encenação da política proposta inicialmente em âmbito nacional, como o PNE. Porém, os caminhos percorridos pela dissertação, nos ajuda a compreender como essa encenação ocorre. Verifica-se contextos contraditórios frente ao que a lei determina, produzindo efeitos que configuram critérios antidemocráticos de escolhas de diretores.

Conforme Mainardes (2006, p. 48),

Argumentar-se-á que a abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e que essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos.

Em suma, Mainardes (2006), por meio de seus estudos, possibilitou-nos entender amplamente toda a trajetória política das principais legislações relacionadas ao provimento à função de diretor escolar nos treze municípios, mediante uma análise atual e histórica das políticas relacionadas ao tema. Assim, foi possível subsidiar toda a discussão levantada no decorrer do trabalho e, principalmente, as demais metodologias trabalhadas. Sublinha-se, por fim, que o ciclo de política não é só um referencial metodológico, mas principalmente teórico, por isso, não poderia deixar de ser levantado no primeiro capítulo, fechando, portanto, esta discussão inicial.

## **CAPÍTULO 2 - O DEBATE SOBRE DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E GESTÃO ESCOLAR NO FEDERALISMO**

Mediante a dimensão territorial continental do Brasil e todas as questões que implicam a gestão escolar no federalismo<sup>2</sup>, assinala-se neste capítulo toda a discussão que envolve a diversidade imbricada sobre a democracia e a gestão escolar no sistema federativo.

Conforme William Anderson o federalismo define-se como

[...] o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, Länder, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (FGV, 1987, p. 471).

Nesta forma de estruturação é necessário problematizar a discrepância na distribuição das receitas fiscais dos estados e municípios no que se refere aos “padrões” estabelecidos pelas políticas públicas em nosso país, em especial, as ligadas à educação, que colocam esse direito público subjetivo em condições de subalternidade de estado para estado e/ou de município para município.

O federalismo aqui destacado é permeado por um discurso jurídico fundamentado legalmente, em que se reconhece a necessidade da existência de esferas distintas de poder na estrutura de organização do Estado brasileiro. Destaca-se a noção de um relacionamento de cooperação entre o governo federal, os estados, o distrito federal e os municípios, o que possibilita debater a democracia no federalismo.

Ao adentrar na autonomia dos entes federados e, conseqüentemente, no regime de colaboração entre suas relações estabelecidas, pode-se observar uma divisão do poder, que parece elementar para a democracia do país, levando em consideração a legitimidade de cada um destes para execução de suas demandas, assim, não perdendo de vista a responsabilidade de todos (União) no combate às desigualdades, repensando cotidianamente ações descentralizadoras de redistribuição de renda.

---

<sup>2</sup> O Federalismo é uma forma de organização do Estado em que existe um governo que exerce funções de Estado centralizador. Mas, ao mesmo tempo que existe um poder central, há a divisão de poder entre as unidades que o formam. No caso do Brasil, o poder é dividido entre a administração dos governos federal, estadual e municipal. Fonte: <https://www.significados.com.br/federalismo/>.

Portanto, o federalismo é entendido como um modelo de organização estatal, em que sua estrutura central, tanto jurídica quanto política, deve atuar em defesa dos interesses comuns da sociedade brasileira, em que todas as partes (União, Estados e Municípios) devem cumprir suas obrigações corroborando com a organização da federação, principalmente no que se refere ao papel do Governo Federal em garantir apoio às unidades federativas.

A concepção de federalismo abordada neste trabalho contrapõe-se à ideia de um Estado unitário, em que a União caracteriza-se e baseia-se pela ação descentralizada, corroborando com a democracia nacional e com a autonomia das políticas territoriais/locais, que, legalmente, devem exercer suas autonomias na elaboração e execução de suas próprias leis e políticas, sem precisar depender da unidade política de esfera nacional

Quanto a isso, Schultze (1995) levanta aspectos constitucionais da organização federativa face à formação dos estados, destacando a divisão dos poderes Executivo e Legislativo na União, nos Estados e Municípios, orientados pelas suas autonomias. Neste sentido, esta abordagem feita pelo autor sobre o sistema federalista traz a relevância da organização política de todas as esferas governamentais, sejam elas federais, estaduais e municipais sob orientações institucionais e jurídico-constitucionais.

Fiori (1995), por sua vez, destaca uma segunda definição e/ou perspectiva, concebendo o federalismo como uma constante arena de disputa, em uma espécie de barganha pragmática, que acaba culminando em pactos federativos. O autor fala de um campo de poder em que se desenvolve todo o processo de pensamento, elaboração e execução das políticas públicas do estado. Há especial interface com a regulação estatal, com mecanismos regulatórios que são resultado de uma transferência mútua de interesses entre as esferas de governo. Para Fiori (1995, p. 23-24), essa barganha entre as unidades federativas “define a quota de poder que cabe a cada uma das instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.” Destaca-se que a história do Brasil, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, mostra-nos isso.

Interessa, neste trabalho, o modelo de cooperação que visa uma integração entre as políticas, trabalhando a equalização de condições de vida, favorecendo a dignidade humana em todo o território nacional

Tendo em vista, neste momento, a relação federalismo e desigualdade no Brasil Prado (2006) elenca duas categorias de (des)equilíbrio, a saber: vertical e horizontal. A primeira ancora-se na distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais; por conseguinte, a segunda baseia-se nas diferenças entre governos subnacionais na capacidade de prestação de serviços públicos, como saúde e educação.

Clarifica-se que ambas possuem relações com o grau de centralização/descentralização<sup>3</sup> de três importantes dimensões: a) gasto-execução das políticas públicas de cada esfera de governo; b) bases próprias de arrecadação de cada esfera de governo e c) montante e forma das transferências intergovernamentais necessárias à execução das políticas públicas (transferências entre esferas de governo) (REZENDE, 2006).

Destarte, forma-se o problema básico da equalização face à construção estrutural da desigualdade. Destaca-se que a garantia de um padrão mínimo de serviços públicos para os cidadãos fica comprometida – logo, a equalização assume outras roupagens dependendo do ente federado

Para isso, é fundamental o papel do governo federal, determinando, por meio da economia, os tipos de serviços públicos básicos à dignidade humana, pois, em linhas gerais, questões que exigem maior investimento não podem ser solucionadas exclusivamente pelos governos estaduais e municipais, porque a arrecadação deles não é suficiente, grosso modo, para a garantia de serviços públicos de qualidade.

Averigua-se, portanto, a necessidade de ações normativas e redistributivas do governo central (federal). Ainda, salienta-se a existência da correlação de forças entre os entes federados, que acabam aceitando ou não a normatização do governo central, bem como a forma de redistribuição. Contudo, é indiscutível a prerrogativa do papel crucial que o governo central assume na obstrução de barreiras que impedem a equalização no Brasil – o governo federal deve trabalhar, portanto, na colaboração e na coordenação federativa.

Ao analisarmos a CF de 1988, podemos identificar alguns desequilíbrios federativos inerentes à falta de análise estrutural dos próprios parlamentares que criaram as leis - como Ulisses Guimarães, pois não projetaram, a curto e a longo prazo, a necessária fonte de recursos para toda a execução de serviços públicos básicos descentralizados.

A CF de 1988 acabou ampliando significativamente as responsabilidades dos estados e, principalmente, dos municípios<sup>4</sup>, com os direitos fundamentais à pessoa humana, mas não

<sup>3</sup> Descentralização consiste na Administração Direta deslocar, distribuir ou transferir a prestação do serviço para a Administração Indireta ou para o particular. Note-se que, a nova Pessoa Jurídica não ficará subordinada à Administração Direta, pois não há relação de hierarquia, mas esta manterá o controle e fiscalização sobre o serviço descentralizado. Por outro lado, a desconcentração é a distribuição do serviço dentro da mesma Pessoa Jurídica, no mesmo núcleo, razão pela qual será uma transferência com hierarquia. Fonte: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1126602/qual-a-diferenca-entre-descentralizacao-e-desconcentracao>.

<sup>4</sup> A posição dos municípios na República Federativa do Brasil foi profundamente alterada pela Constituição de 1988, que passou a considerá-los como componentes da estrutura da federação, ou seja, como entes federativos. Tal previsão se encontra no caput de seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)” e, também, no artigo 18, que diz: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos

proveu recursos necessários para tais políticas descentralizadas num país marcado historicamente pela desigualdade e pela heterogeneidade

No que tange à Constituição Federal de 1988, pode-se identificar raras iniciativas do Legislativo com o objetivo de regulamentar o regime de colaboração, em consequência disso, todas as iniciativas acabaram partindo do Executivo, a título de exemplo, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), (BRASIL, 2007). Esta e outras ações criadas pelo Executivo não atendem satisfatoriamente os princípios de equalização e alertam ainda mais para a falta de regulamentação do regime de colaboração, disposto no parágrafo único do art. 23 da CF de 1988, (BRASIL, 1988).

Como o campo empírico da pesquisa de Mestrado dá-se em treze municípios, é importante destacar esse federalismo no tocante, em especial, às questões inerentes aos municípios.

Inicialmente, cabe frisar os efeitos positivos da descentralização de poderes, que significam alargamentos democráticos.

Consoante Abrucio (2010, p. 45),

A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas. Inovações foram criadas por várias municipalidades nas mais diversas áreas governamentais. Exemplo disso é que programas hoje consagrados no plano nacional, como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Bolsa Escola (hoje Bolsa Família), nasceram por iniciativas de prefeitos e da sociedade local, e não na Esplanada dos Ministérios. Também houve avanços no que se refere ao controle social, com experiências como a do Orçamento Participativo. Finalizando esse argumento, cabe frisar que a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais. Basta lembrar como era o modelo da merenda escolar antes da descentralização feita na década de 1990: ela era comprada pelo governo federal – geralmente de fornecedores de São Paulo e Rio de Janeiro –, ia normalmente para Brasília e de lá era distribuída aos governos subnacionais. O grau de desperdício era enorme – para não falar da corrupção (ABRUCIO, 2010, p. 45).

Em contrapartida, o mesmo autor destaca os efeitos negativos que acabam promovendo a desigualdade no federalismo, olhando para os municípios, em específico.

Só que os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se

---

autônomos, nos termos desta Constituição.” Fonte: <https://gnipper.jusbrasil.com.br/artigos/377178253/o-municipio-como-ente-da-federacao>.

a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes (ABRUCIO, 2010, pp. 45-46).

Contudo, em particular, é necessário problematizar como fica o direito à educação dos cidadãos brasileiros, trazendo para discussão a igualdade de condições de inclusão, acesso e permanência nas escolas. Como fica este direito subjetivo? A desigualdade educacional, portanto, apresenta-se como um problema ainda não resolvido, pois fatores como a atuação do poder público e de suas relações tecidas entre o governo federal, estados e municípios ainda não destruíram barreiras macrorregionais e microrregionais que favorecem a construção e até mesmo reforça a desigualdade educacional em todo o território nacional

Sendo a gestão democrática uma das premissas da CF/88, principalmente no que tange a educação e tendo como cerne a gestão escolar da esfera municipal, de acordo com Abrucio (2010, p. 59).

A gestão democrática local avançou bem menos do que o previsto pela norma legal. Decerto que há experiências inovadoras e democratizantes em redes e escolas municipais, mas a desigualdade que marca o país torna o processo mais difícil caso não haja maior atuação de outros níveis de governo.

Apesar de a Constituição Cidadã e a Lei de Diretrizes e Bases terem sido confeccionadas há mais de duas décadas, a gestão democrática da educação, de modo geral, ainda é um desafio em grande parte dos municípios brasileiros. Frente a isso, nota-se que a desigualdade no federalismo é um dos principais fatores que impedem a vivência da democracia e o direito à educação de milhares de pessoas. A união, com sua tarefa de coordenar a política educacional bem como promover uma função supletiva e redistributiva de recursos financeiros e assistência técnica aos entes federados, promove descompassos no contexto da prática dos mesmos, pois nota-se insuficiências na função desempenhada pela mesma – a título de exemplo, repasse dos recursos financeiros.

A fim de se pensar um sistema nacional de educação que dê conta da desigualdade reforçada pelo federalismo, Abrucio (2010, p. 60) discorre sobre:

a) Uma política mais redistributiva dos recursos, para além da política equalizadora do Fundef e Fundeb. Obviamente, isso vai envolver verbas

- federais e a retirada do setor educacional da DRU (Desvinculação das Receitas da União), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), abrindo espaço maior para o combate das desigualdades;
- b) Criação de instrumentos para fortalecer a gestão pública municipal na educação a partir de indicadores, de modo que haveria incentivos maiores aos municípios que cumprissem certas metas, como ocorre hoje na assistência social;
- c) Fortalecimento da coordenação no plano estadual, aumentando a cooperação estado/município e município/município de uma mesma região. Em regiões metropolitanas, as parcerias deveriam envolver, além do governo estadual e das prefeituras, a União, dado o impacto nacional do problema nesses lugares. Mecanismos como consórcios (públicos e privados) poderão ser usados para tal fim, bem como o fortalecimento de associações municipais e outros arranjos informais territoriais;
- d) Fortalecimento dos fóruns federativos existentes, todos de corte horizontal (Consed e Undime), e criação de arenas verticais para negociação de medidas de cunho federativo, similares às comissões bipartite e tripartite da saúde;
- e) Utilização do Plano Nacional de Educação, não só para constituir consensos sobre objetivos gerais, mas principalmente para fixar instrumentos e metas de gestão educacional, com a definição de como isso funcionará na engrenagem federativa brasileira. Esse seria um passo decisivo para ter uma coalizão ativa – e não só reativa – na educação, visando dar suporte a um sistema nacional de políticas públicas.

Dessa forma, em linhas gerais, o autor em questão aponta caminhos alternativos para as desigualdades advindas do federalismo brasileiro, reduzindo os desequilíbrios intergovernamentais que insistem em reforçar a desigualdade educacional no Brasil, na busca por um federalismo educacional mais inclusivo e equilibrado, que mantenha a ideia da descentralização, mas que construa e ao mesmo tempo atenda aos padrões mínimos de qualidade, combatendo as desigualdades regionais entre municípios, que acabam colocando-os em situações vulneráveis e de subalternidade<sup>5</sup>A busca de um regime efetivo de colaboração deve ser como a própria democracia, constante e entendida como um processo, buscando a equidade como sinônimo preciso de equilíbrio entre os governos federal, estadual e municipal.

Outras discussões são geradas a partir deste capítulo, como o próprio patrimonialismo existente nos treze municípios pesquisados, que pode ser entendido como um dos resultados dos desequilíbrios provocados em nível macro pelas próprias políticas instituintes – fatos não são isolados, mesmo se tratando de municípios com características (culturais, linguísticas, socioeconômicas etc.) distintas. Assim, é possível perceber, como a desigualdade no federalismo influencia em determinados comportamentos dos poderes legislativo e executivo, frente a uma cultura antidemocrática e vazia de sentidos produzidos pela participação ativa e

---

<sup>5</sup> A saber: falta de políticas de assistência social, saneamento básico, moradia, infraestrutura urbana, construção de mais creches em tempo integral, merenda de qualidade e valorização dos profissionais da educação. Fonte: IBGE (BRASIL, 2018).

autônoma de comunidades escolares, em matéria de Educação. Metaforicamente, uma política de “toma lá dá cá” ganha notoriedade em um cenário onde costumam imperar trocas de favores.

A discussão de gestão escolar no federalismo, face aos estudos democráticos, fica, então, extremamente comprometida, mediante a falsa autonomia dos municípios e dos estados, frente ao governo federal. Os municípios pesquisados são considerados longe da capital (Rio de Janeiro), com distância superior a 200km (duzentos quilômetros), o que nos possibilita entender ainda mais a localização geográfica, econômica e populacional e as condições de subalternidade em que estão inseridos, principalmente pela escassez de recursos próprios, dependendo quase que exclusivamente de ajuda do governo federal e estadual para a garantia de serviços mínimos, como assistência social, educação e saúde. Verifica-se que tal dependência é necessária, porém é “tóxica” a própria autonomia dos treze municípios, assim como em relação a avanços possivelmente democráticos que poderiam vir a favorecer o processo de gestão democrática das escolas

É um tanto complexa a questão das disparidades regionais no Brasil, com isso, mais complexa ainda é a busca por soluções imediatas.

Abrucio (2010) aponta-nos alguns caminhos essenciais, como os citados neste capítulo, contudo, circunscrito, neste momento, é possível que políticas a nível micro, a título de exemplo, possam nos ajudar, grosso modo, no que concerne às desigualdades presentes no federalismo.

Destaca-se que a sociedade interiorana que habita os trezes municípios deve se despir de uma cultura interessada em benefícios particulares, que geralmente levam à corrupção, fazendo emergir potencialidades em políticas no interior dos municípios. Para isso, trago como exemplo os critérios de seleção de diretores escolares nas redes municipais pesquisadas. Com o intuito de entendermos o campo da pesquisa, assim como ilustrar a discussão tecida até o presente momento, na próxima seção, discutiremos, substancialmente, as principais características da mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio Janeiro.

## 2.1. UM BRASIL DESCONHECIDO: A MESORREGIÃO NOROESTE FLUMINENSE E SUAS CARACTERÍSTICAS

A Mesorregião do Noroeste Fluminense é uma das 6 (seis) mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro. É formada pela união de 13 (treze) municípios, a saber: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai.

Conforme o levantamento do IBGE (BRASIL, 2017), a região é composta por aproximadamente 307.032 habitantes, correspondendo a 2% do total da população do Estado do Rio de Janeiro. É a mesorregião que concentra os maiores índices de pobreza do estado.

Consoante Santos (2016, p. 36), “A Mesorregião Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro é a que possui o menor PIB do Estado, respondendo por apenas 0,9% do total do PIB do Estado do Rio de Janeiro”.

Assim, o documento “Retratos Regionais, da FIRJAN, destaca:

A riqueza produzida no Noroeste Fluminense, medida pelo PIB, foi de R\$ 4,7 bilhões em 2012, o que representa 0,9% do total produzido no estado. O valor da produção cresceu dois pontos percentuais abaixo do estadual: a região aumentou o produto em 20% enquanto o Rio de Janeiro cresceu 22% no período de 2007 a 2012 (FIRJAN 2015, p. 4).

Mesmo com a formulação de algumas políticas públicas voltadas especialmente para a Educação, Santos (2012) irá chamar a atenção para o termo “Refração Política”, que se refere a distância entre a formulação de uma política no plano da legislação e seus impactos na dimensão concreta.

Acerca do Noroeste Fluminense, assinala-se que essa região também é uma das que apresenta os menores rendimentos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — IDEB.

A mesorregião Noroeste Fluminense é marcada em sua história de criação a partir de grandes proprietários de fazendas (latifundiários) que doaram grandes lotes de terras para a construção dos respectivos municípios. Diante do exposto, é importante destacar que, em sua história, a região Noroeste Fluminense é constituída pela forte presença do coronelismo, tradicionalismo e do patrimonialismo. Por possuir grande poder econômico, os fazendeiros acabam empregando grande parte da população e dando morada em suas terras a essas pessoas, o que constituiu historicamente uma relação de dependência entre senhores e empregados, culminado, sobremaneira, em uma oligarquia, pois esses fazendeiros eram/são aqueles que se candidatavam/candidatam a representantes do povo, passando o poder para seus filhos e netos, impedindo, portanto, que a população vivenciasse/vivencie de fato a democracia.

Assim, de modo geral, as iniciativas de políticas públicas acabam não garantindo os direitos à população, por conta de uma cultura coronelista – resistência e influência de grandes latifundiários no contexto da prática das políticas nos municípios e, também, por causa da diversidade de características deles

No que concerne ao cenário em que as políticas públicas em Educação encontram-se nos 13 (treze) municípios do Noroeste Fluminense, assinala-se que tais cidades municipalizaram os seus ensinos, Educação Infantil ao Ensino Fundamental II, pós Constituição Federal de 1988, ou seja, contamos com sistemas de ensino com 30 (trinta) anos de existência, no mínimo. Atualmente as redes atendem de 5 mil a 15 mil estudantes, da Educação Infantil ao Ensino Fundamental II Segmento, contando com cerca de 300 a 600 professores.

No início desta pesquisa, os primeiros lugares visitados foram a Secretarias Municipais de Educação. A princípio, porque precisava da autorização para realizar a pesquisa em relação aos respectivos municípios. Em seguida, porque o trabalho se propunha a pesquisar sobre os cenários atuais das Secretarias Municipais de Educação no que se refere à Gestão Democrática face ao Plano Nacional de Educação, ao Plano Municipal de Educação, à Lei Orgânica Municipal e/ou alguma outra legislação municipal complementar sobre Gestão Democrática. Destaco a disponibilidade e a boa vontade dos 13 (treze) secretários municipais de educação, porém, o desconhecimento por parte de alguns, por exemplo, sobre o que trata a meta 19 do PNE-2014, dificultou um pouco a obtenção de informações ligadas à gestão escolar dos municípios.

Como grande parte dos treze municípios são limítrofes um do outro, a cultura de um acaba perpassando a cultura do outro, como a própria história, também. Por exemplo, Miracema já pertenceu a Santo Antônio de Pádua até 1935, ano de emancipação político-administrativa do município. Com isso, temos municípios marcados pela desigualdade geográfica do estado do Rio de Janeiro e, ao mesmo tempo, municípios com fortes pontos culturais materiais e imateriais do estado, em exemplo, a Folia de Reis.

O aumento dos parques educacionais de nível superior, nos últimos tempos, principalmente a partir da década passada, tem contribuído significativamente para a construção de um outro panorama educacional nos treze municípios. A oferta de vagas em instituições particulares, a título de exemplo, no município de Itaperuna e a de oferta de vagas em instituições públicas<sup>6</sup>, por exemplo, no município de Santo Antônio de Pádua, onde é sediado um dos campus da Universidade Federal Fluminense, vem formando novos profissionais

---

<sup>6</sup> Os dados do MEC (2012) mostra que com a interiorização houve o aumento do número universidades federais e elevou de 148 campi para 274, crescimento de 85%. Em relação aos municípios atendidos no país, houve o aumento de 114 para 272, representando um crescimento de 138%. A título de exemplo dessa interiorização temos o município de Santo Antônio de Pádua, no Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 17/12/2019.

especialistas para o mercado de trabalho, favorecendo, em especial, a formação de professores e futuros gestores das escolas públicas e particulares da mesorregião Noroeste Fluminense.

Mediante o exposto e de possíveis “avanços”, é preciso termos em mente que

O quadro de estagnação econômica do NOF é recorrente e persistente. A região, que é sempre vista como agrícola por parte do governo estadual, encontra na prestação de serviços médicos e educacionais, na indústria de vestuário/têxtil, na extração de rochas ornamentais e na fabricação de peças fundidas de ferro e aço, uma oportunidade de sobrevivência, apontando para o total descaso dos governos estaduais pelas demandas da região. Constatamos que a Região de Governo Noroeste Fluminense (NOF) continua estagnada economicamente e que as administrações estaduais vêm tratando o NOF com total descaso ao longo dos últimos 30 anos. Permanece a visão, por parte dos governantes, de que a região tem uma “vocação agrícola” (LUMBRERAS, 2009, p. 12).

Ancorando-nos na pesquisa e nos estudos realizados sobre a Região Noroeste Fluminense, a justificativa do atual quadro econômico, político, social e cultural em que esta se encontra dá-se por essa “vocação agrícola”, destacada por Lumbreras (2009), o que dificulta a escrita de uma outra história, com outras características, desta mesma mesorregião, sendo palco de pouco interesse de pesquisadores e amargando a periferia de um estado rico e desigual como o Rio de Janeiro.

Após esta breve abordagem do contexto cultural, econômico e social dos municípios, cabem algumas considerações das políticas de principal interesse nesta pesquisa, a começar pelo Plano Nacional de Educação e, posteriormente, algumas legislações pertinentes ao tema, relacionadas à pesquisa realizada nos treze municípios.

### **CAPÍTULO 3 – GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA: LEGISLAÇÕES E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS**

Este capítulo destina-se a discutir a Gestão Democrática (GD) posta em voga no cenário nacional, trazendo a abordagem na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014). Busca-se endossar a discussão a partir das concepções de gestão escolar e de gestão democrática existentes no Brasil produzindo uma relação com três dimensões elementares: Eleição, Colegialidade e Participação na decisão (LIMA, 2014). Por fim, mas não menos importante, constrói-se um breve histórico da gestão democrática no Brasil e seus principais desafios cotidianos.

#### **3.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

O Ordenamento Jurídico Brasileiro possui como fulcro da legislação a sua Constituição Federal (BRASIL, 1988). Do ponto de vista jurídico ela vem a ser a carta magna, a regulamentação máxima, matriz de toda a legislação que lhe sucede sendo, portanto, um elemento nomotético de caráter instituidor. Não se pode esquecer, no entanto, que do ponto de vista Político, a CF/88 (BRASIL, 1988) é ao mesmo tempo uma Política Pública Instituinte, e seu poder de instituição se coloca na medida em que institui o ordenamento jurídico e contribui para a delimitação dos limites normativos do Estado, e, ao mesmo tempo, devido a este mesmo ordenamento e às relações entre Estado e Sociedade acaba por vir a ser instituída no âmbito desta mediação. (SANTOS, 2012, p.6).

Falar em Gestão Democrática implica falar em Constituição Federal não só em seu caráter instituidor, mas também em seu caráter de política pública (SANTOS, 2012). Nossa Carta Magna fundamentada sobre égide da democracia demarca uma nova era na Educação brasileira, logo em seu artigo 205, primeiro a tratar da Educação, da Cultura e do Desporto, destaca-se:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, p. 117).

Observa-se que fundamentos necessários a Gestão Democrática podem ser vistos logo na parte que trata do exercício da cidadania, uma vez que se torna impossível falar em exercício da cidadania na Educação sem a garantia da GD no Ensino.

Em seu próximo artigo que trata dos princípios do ensino, podemos observar mais claramente a Gestão Democrática.

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; [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (BRASIL, 1988).

Portanto, a Gestão Democrática aparece frente a tanto outros princípios que se fundamentam a ela, em uma relação de interdependência, como percebemos acima. No sentido expresso por Cury (2007, p. 494):

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição (art. 37) (BRASIL, 1988): transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática (CURY, 2007, p. 494).

Através do autor, percebemos a importância de nossa CF/1988 (BRASIL, 1988), para a concretização de uma Gestão Democrática no Ensino Como nossa Lei maior, é marcada por forte influência de princípios democráticos, nos possibilitando entender a relação da mesma com a GD do ensino.

Ainda em Cury (2007), o autor nos exemplifica o modelo de Gestão Democrática, como de uma administração concreta fundamentada na CF/1988:

Por que concreta? Porque o concreto (**cum crescere, do latim, é crescer com**) é o nasce com e que cresce com o outro. Este caráter genitor é o horizonte de uma nova cidadania em nosso país, em nossos sistemas de ensino e em nossas instituições escolares (CURY, 2007, p. 494).

Mas o crescer com o outro só é possível garantindo os processos de Gestão Democrática nas escolas. Destaca-se, portanto, a seleção de diretores escolares por meio do processo consultivo/eleição, como forma próxima desse preceito constitucional.

### 3.2. A LEI DE DIRETRIZES E BASES (LDBEN) E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Nunca em nossa história temos feito tantos progressos no setor educacional, mas também nunca alcançamos uma consciência tão clara de nossas próprias fraquezas (RIBEIRO, 1996, p. 12)

Entende-se a LDBEN nº 9394/96 (BRASIL, 1996) como um desdobramento, um detalhamento da CF/1988, no que se refere à Educação. Portanto, ela busca reforçar o que já estava determinado na Constituição Federal de 1988, como relatado anteriormente. Em seus artigos 3; 14; 15 e 56 aborda-se a temática da Gestão Democrática, perpassando inclusive todos os níveis e modalidades de ensino.

Em seu artigo 3º diz:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
[...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; [...] (BRASIL, 1996).

Pode-se afirmar, portanto, que dentre outros princípios, a gestão democrática deverá fazer parte do ensino público. É importante salientar que ela abrange de forma tanto administrativa quanto pedagógica todas as questões referentes ao ensino.

Em seu artigo 14 define os princípios da gestão democrática:

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 (BRASIL, 1996).

Neste sentido destacam-se frente à GD as peculiaridades de cada Sistema de Ensino e as formas de participação dos mesmos, pautadas em dois princípios basilares que abordam a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar. Dois pontos importantes que inclusive servem de alicerces legais para uma seleção de diretores escolares através de processos consultivos/eleição, como observa-se no artigo 14.

Já no seu artigo 15 define que:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica

e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

A descentralização ganha importante notoriedade quando trata das respectivas autonomias das unidades escolares no que se refere à autonomia pedagógica, administrativa e de Gestão Financeira. Trata-se de uma Gestão Democrática que descentraliza o poder e garante a participação nas tomadas de decisões, não só dos diretores, mas de toda comunidade escolar. Assim, cria-se entre as escolas uma capacidade de se autogovernar, se autogerir, contando apenas com a colaboração financeira dos seus respectivos sistemas de ensino.

Avançamos neste embasamento legal com o artigo 56, que trata exclusivamente da GD da educação superior

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional (BRASIL, 1996).

Portanto, pode-se afirmar que a Gestão Democrática está presente em todas as etapas da Educação Nacional, tendo força de lei que deverá ser cumprida pelas unidades de ensino nas múltiplas formas de participação de toda comunidade escolar. A GD torna-se um fator necessário para a efetivação do exercício da cidadania e para a qualidade do ensino.

Consultamos ao que diz Santos (2015, p. 981):

Face ao exposto e tomando como base a análise de documentos oficiais como a LDB 9394/96 (BRASIL, 1996), torna-se claro que o desafio da implantação da Gestão Democrática no que tange à Política Educacional Brasileira comporta (no mínimo) duas etapas gerais em sua efetiva construção: a) Construção dos mecanismos em que a participação de todos os envolvidos na dinâmica da gestão (em todos os níveis da política educacional) possam acompanhar e atuar em nível decisório; b) Promover a participação e utilização consciente dos referidos mecanismos (SANTOS, 2015, p. 981).

Muito além de estar garantida na lei, a Gestão Democrática deve estar garantida no dia a dia das escolas, com uma participação consciente, como destaca Santos (2015), não uma participação por participar, aparentemente neutra e despretensiosa, mas de uma modalidade em que a “voz de cada um possa ecoar” nos processos decisórios, como em processos consultivos/eleições para diretores escolares.

A LDBEN (BRASIL, 1996), como a Lei maior da educação brasileira, se faz bem detalhada e estruturada, se assim se pode dizer, em relação a Gestão Democrática, trazendo

princípios necessários para a autonomia dos sistemas de ensino, das unidades escolares, dos profissionais da educação e da sociedade civil.

Pode-se afirmar, garantida em lei a GD já é, desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, contudo, onde ficam os seus processos instituintes dentro e fora das escolas? Destacamos um deles, em uma passagem de Valle (1997, p.107):

É importante registrarmos a necessidade de a sociedade civil ocupar seu assento na condução das políticas públicas em nosso país. Se quisermos a democratização das relações sociais, não podemos permitir a acomodação que leva à descrença e mantém as linhas conservadoras nas questões educacionais. É um trabalho lento que precisa de todo nós (VALLE, 1997, p. 107).

Portanto, o que busca-se é exatamente isto, uma gestão democrática na educação que garanta a participação da sociedade civil, descentralizando cada vez mais o poder, muito além das figuras do executivo, legislativo e do diretor escolar, potencializando forças em âmbitos legais e sociais, abarcando outras legislações complementares e reforçando a importância da democracia em processos como a seleção de diretores escolares através de processos consultivos/eleições.

Ainda assim, há que se questionar em que medida tal participação no âmbito escolar e dos sistemas de ensino não se constitui em mera participação tutelada de participação formal em que a gestão democrática se exerce como norma legal, mas não se corporifica de fato como processo instituinte do princípio presente na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996. Parece propício levantar este questionamento nas demais seções do trabalho, a fim de que se possa construir argumentos que favoreçam o próprio desencadeamento da dissertação.

### 3.3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

O Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), surge como uma política promissora para a garantia de qualidade e equidade na educação. É fruto de uma intensa participação de diversos profissionais da educação de todo o país, através das Conferências Municipais em que professores, pedagogos e gestores puderam contribuir na elaboração preliminar do documento que foi estruturado em 6 (seis) eixos, a partir das diretrizes e metas estabelecidas para a educação nacional, são eles: I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; II - Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; III – Democratização do acesso,

permanência e sucesso escolar; IV – Formação e valorização dos/das profissionais da educação; V – Financiamento da educação e controle social; VI – Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.

Em termos constitucionais, o art. nº 214 da Constituição Federal de 1988 trata especificamente do Plano Nacional de Educação.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Destaca-se que, das seis metas estipuladas, nenhuma foi atingida satisfatoriamente após trinta anos da Constituição. A diretriz VI, que se refere a formação para o trabalho, foi instituída pela emenda constitucional nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009), e, mesmo após 10 (dez) anos, ainda é alvo de disputa e resistência por parte do governo no que se refere à meta de aplicação de recursos públicos comprometendo, inclusive, as outras metas estabelecidas que dependem da aplicação de recursos.

Após a Constituição, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, como um desdobramento da CF 1988. Em seus artigos 9º, 10º e 11º, ela prevê:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

Art. 10º. Os Estados incumbir-se-ão de:

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

Art. 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. (BRASIL, 1996, *on-line*).

Observa-se que a LDB nº 9394/96 traz a incumbência da União, dos Estados e dos Municípios no que se refere ao Plano Nacional de Educação, o que para época foi um grande

avanço em termos de políticas; assim, naquele mesmo ano, começa a ser discutido o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), que só viria a ser sancionado em 09 de janeiro de 2001, por meio da Lei nº 10.172.

Destaca-se que a distância entre a elaboração do documento e o dia em que foi sancionada a Lei que o instituía em âmbito nacional demarca interesse políticos partidários, voltados para a onda neoliberal da Educação, concretizadas pelas políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, em meados da década de 1990 e início da década de 2000.

Avançando na discussão, agora no Plano Nacional de Educação, que passou a vigorar de 2001 a 2010, frisa-se a meta 19 daquele Plano, que antecede o atual.

Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar. (BRASIL, 2001, *on-line*).

Ressalta-se que este plano fundamentou-se a partir de três perspectivas, ocasionando insucessos na concretização das metas assim conforme Beisiegel (1999, p. 229),

[...] uma primeira, que predomina nas propostas do MEC, denominada por Cury (1998, p. 171) realista-conservadora, fortemente condicionada por limitações impostas pela política econômica do governo da União. Uma segunda posição, igualmente presente no documento do MEC, propõe metas mais ambiciosas do que as compatíveis com as orientações atuais da política econômica da União. E, finalmente, uma terceira posição, presente no plano consolidado no II CONED, que estende consideravelmente o alcance das propostas e dos recursos financeiros para todas as áreas dos serviços educacionais e que, por falta de uma expressão mais adequada, poderia ser designada, provisoriamente, como político-utópica.

Contudo, salienta-se que o Plano Nacional de Educação significou um avanço para a Educação brasileira no sentido de promover uma possibilidade de futuras políticas públicas a favor da educação.

Acerca disso, Didonet (2000, p. 11) destaca que:

[...] a) é o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto, tem força de lei; b) cumpre um mandato constitucional (art. 204 da Constituição Federal de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, art. 87, 1º); c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, o que garante continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década; d) contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens, da gestão e financiamento e da avaliação; e) envolve o Poder

Legislativo no acompanhamento de sua execução; e f) chama a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução.

Assim, em sua avaliação final, o PNE 2001-2010 teve poucos impactos no plano da prática, principalmente por conta da predominância dos interesses do poder executivo sobre o legislativo, sendo alvo de mais de nove vetos em sua aprovação final, assim como destacou Cury (2009, p. 26), remetendo o PNE em questão como um “Plano-anão: grande cabeça e pés pequenos”. O fato de Beisiegel (1999) ter destacado as metas como político-utópica, faz-nos entender da necessidade de um diagnóstico mais preciso nas formulações de metas mais objetivas. Por que mais objetiva?

De acordo com Dourado (2010, p. 684),

[...] retratam a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão.

Neste sentido, tivemos por 10 (dez) anos um plano que, em conformidade com Davies (2002, p. 117), trazia “muito discurso, nenhum recurso”, o que ocasionou uma ineficiência e a necessidade de se pensar um PNE que, especialmente, atendesse aos anseios da sociedade civil. Porém, Martins (2012, p. 102) destaca que esse PNE não foi de tudo um fracasso, destacando a sua importância para a época: “Como o copo meio preenchido, que está parcialmente cheio e parcialmente vazio, o PNE falhou em alguns aspectos e foi bem sucedido em outros. E deixou seu legado, para ser ou não aproveitado pelo próximo plano”.

Achar que o PNE (2001-2010) foi de tudo um fracasso seria uma grande ingenuidade, mas reconhecer e entender suas fraquezas desde a sua formulação dá subsídios necessários para pensar políticas públicas no plano concreto da prática, tomando a responsabilidade da execução do plano para toda sociedade civil e, não só a União, mas os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em conformidade com Aguiar (2010, p. 724),

[...] a ausência de cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União. Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano. Dependendo da forma como se efetivam as relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes, as metas poderão ser ou não alcançadas.

Contudo, sabemos que União, principalmente no que se refere à aplicação de recursos, não desempenhou o seu papel como deveria, contudo, em uma análise detalhada, deve-se atentar para as responsabilidades de outras esferas, que, inclusive, fazem parte desta pesquisa, como os municípios.

Com base nos estudos de Gomes (2015, p. 147), que revelam as 2.906 emendas apresentadas pela comissão especial, comandadas pelo deputado Angelo Vanhoni, do PT, obtivemos um “recorde em se tratando de uma proposição legislativa ordinária”. Ainda, segundo a autora, “houve 455 emendas válidas” a partir das 5 (cinco) sessões ordinárias que trataram de todas as emendas propostas. Começa, portanto, um embate que chama-se “contexto da influência”, por meio dos estudos de Ball (2010), para a aprovação das emendas.

Assim, uma Comissão Especial da Câmara, que acabou levando em consideração as alterações realizadas pelo senado, redigiu o texto final, posterior a todas as etapas de votações, que não foram poucas, encaminhando para a discussão e aprovação final em plenário datado no dia 28 de maio, sendo finalmente aprovado em 03 de junho de 2014, dependendo apenas da sanção da então Presidenta Dilma Roussef, sendo, à época, sancionado com rapidez e na íntegra pela Presidenta. Sublinha-se que o Projeto de Lei transformou-se na Lei nº 13.005 de 2014, nosso atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), com vigência de 10 (dez) anos.

Avançando mais um pouco, destaca-se as discussões iniciais do que deveria ser o PNE 2011-2020, que surge em contexto de insucesso do plano anterior (2001-2010).

Ao término da vigência do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), contabilizou-se a existência, em 2014, de 14 estados, além do Distrito Federal, sem Plano Estadual de Educação (PEE) (54% do total de 26) e, em 2011, cerca de 2.181 municípios (39,2% de 5.565) sem Plano Municipal de Educação (PME) (BRASIL, 2012). Somou-se a esses déficits a ausência de um novo PNE que, originalmente, conforme previsto no PL nº 8.035/2010 (BRASIL, 2011), de autoria do Poder Executivo federal, deveria vigorar no decênio 2011-2020, mas cujo trâmite legislativo consumiu três anos e meio desse período, tendo sido aprovado somente em 25 de junho de 2014, por meio da Lei n. 13.005 (SOUZA, 2016, p. 157-158).

O novo PNE tem uma grande responsabilidade no que tange ao cumprimento das metas e de alguns déficits não atendidos no anterior, como já destacado. Outro fator de grande relevância foi o não acompanhamento/monitoramento dos Planos Estaduais e Municipais. Criaram-se metas e estratégias que visam, segundo o próprio documento:

[...] assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País. Portanto, as metas são orientadas

para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania (BRASIL, 2014, p. 9).

Neste sentido, busca-se garantir o direito à Educação Básica com qualidade, com base nas 20 (vinte) metas estabelecidas, e promover esforços necessários em um regime de colaboração entre o governo federal, estadual e municipal, a fim de atingir, dentro de 10 (dez) anos, os objetivos propostos para cada uma delas – o que não foi possível no PNE anterior. Assinala-se que as principais diretrizes não mudam em relação ao anterior, apenas aumentam. São elas:

- 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 (BRASIL, 2014, *on-line*).

O novo PNE (2014-2024) traz 20 (vinte) metas, diferente do seu antecessor, que trazia 295. Fomentando a participação da sociedade civil, consolidando-se enquanto política de estado, garantindo à população brasileira as seguintes políticas e princípios:

- A efetivação do Sistema Nacional de Educação e a instituição do Fórum Nacional de Educação como instância máxima de deliberação do SNE;
- A regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre os entes federados;
- A ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB de modo a garantir 10% do PIB para a educação nacional, bem como a efetiva regulação democrática da educação nacional;
- A defesa de educação democrática e de qualidade, tendo por eixos a inclusão, a diversidade e a igualdade, bem como a instituição de um sistema nacional de avaliação em sintonia a esses princípios de modo a assegurar, por meio de políticas integradas e afirmativas, melhoria no acesso e permanência com sucesso para todos;
- A consolidação de políticas e programas de formação, desenvolvimento profissional e valorização dos trabalhadores da educação, incluindo planos de carreira e remuneração compatíveis (DOURADO, 2011, p. 690).

Contudo, a meta de principal interesse, para este trabalho, é a 19, específica da gestão democrática, a saber:

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. (BRASIL, 2014, p. 59).

Aprofundando na discussão, destaca-se o tema gestão democrática no PNE, analisada por Gomes (2015, p. 146):

[...] a análise das notas taquigráficas das audiências realizadas na Câmara dos Deputados durante a tramitação da proposta mostra que se perdeu a oportunidade de aprofundar a discussão sobre essa vertente do plano, sobretudo as lições aprendidas nas experiências implementadas a partir da redemocratização. O tema foi ofuscado pelo debate sobre o financiamento da educação, avaliação e outros que se sobrepuseram na agenda. Não foi realizada nenhuma audiência pública com o tema gestão democrática.

Mesmo trazendo o que é entendido como avanço, destaca-se que tal meta introduz um modelo gerencial de administração, com ênfase para a meritocracia e, posteriormente, a participação da comunidade escolar.

Peroni e Flores (2014, p. 186) destacam:

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

Cabe ainda destacar as estratégias da meta 19, sendo elas: repasse de recursos da União para os demais entes federados (19.1); estímulos à formação de conselheiros do FUNDEB (19.2); criação de Fóruns Permanentes de Educação nos entes federados (19.3); criação de grêmios estudantis e associações de pais (19.4); conselhos municipais de educação (19.5); estímulo à participação da comunidade escolar na formulação dos documentos norteadores e reguladores das escolas (19.6); autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nas escolas (19.7); desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares (19.8). (BRASIL, 2014, p. 59-60).

Destaca-se que este PNE traz estratégias que foram empecilho para a efetivação do PNE anterior, como o repasse de recursos, trazido na estratégia 19.1.

Na estratégia 19.2, observa-se um esforço constante no que tange ao acompanhamento e ao controle social dos recursos do FUNDEB, o que também ficou à mercê no plano anterior.

Já na estratégia 19.3, tem-se a criação dos Fóruns Permanentes, ou seja, de diversos conselhos, a fim de coordenar/acompanhar as Conferências de Educação de todo o país.

Na estratégia 19.4, percebe-se mais claramente a preocupação em se estabelecer mecanismos de Gestão Democrática, por meio de grêmios e associação de pais – a sociedade civil começa a ganhar notoriedade.

A próxima estratégia, 19.5, vai ao encontro da anterior, destacando o papel dos conselhos municipais de educação. É importante salientar que tal espaço de participação não seria mencionado, a priori, nesta dissertação, mas apareceu fortemente nas falas das primeiras entrevistas realizadas.

A estratégia 19.6 destaca a participação da comunidade escolar nas tomadas de decisões da escola, chamando a sociedade para a participação e o compromisso em oferecer uma educação de qualidade a todos.

Na estratégia 19.7, apresenta-se as autonomias das instituições, mas que requer discernimento de questões inerentes à escola. Frisa-se que a autonomia administrativa, financeira e pedagógica será destacada mais adiante, pois esta foi um dos principais pontos de discussão na pesquisa de campo.

Por último, temos a estratégia 19.8, que trata da formação de diretores e gestores escolares.

A respeito da última estratégia elencada, crítico-reflexivamente, cabe problematizar e perguntar: Qual formação? Uma formação para todos ou baseada na meritocracia? Como os diretores serão avaliados? A Gestão Democrática não fica comprometida? No decorrer da pesquisa, algumas respostas vão surgindo, dando uma dimensão dos gestores do Noroeste Fluminense e os desafios da meta 19.

Na estratégia 19.1, em especial, verifica-se a tentativa de solucionar práticas antidemocráticas e pouco claras sobre a seleção de diretores escolares. A saber:

[...] priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Em consonância com Conceição (2018, p. 58), destaca:

Dito isto, a aprovação do PNE (BRASIL, 2014) se configurou em uma tentativa de solucionar práticas clientelistas, além de pouco democráticas e participativas, de seleção de diretores de escolas públicas no país, uma vez que o PNE apresenta uma meta específica para o tema. E introduziu, pela primeira vez, critérios técnicos de mérito e desempenho na seleção de diretores, apesar da amplitude de sentidos e configurações do que sejam mérito, desempenho e formas de consulta à comunidade.

Assim como destacou o autor, verifica-se que o PNE não deixa de ser um avanço para superarmos desafios históricos que impendem a gestão democrática nas escolas, como as práticas clientelistas, que, antes mesmo da pesquisa ser finalizada, já poderiam ser percebidas nos documentos disponibilizados pelas Secretarias Municipais de Educação, por exemplo, os Planos Municipais de Educação, disponíveis no próprio *site* do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro.

Com base nesta abordagem do Plano Nacional Educacional, outras questões merecem destaque para elucidar a escrita deste trabalho, como as próprias concepções de Gestão Escolar e Gestão Democrática que norteiam esta pesquisa.

### 3.4. CONCEPÇÕES DE GESTÃO ESCOLAR

Compreender as concepções de Gestão Escolar implica analisar as posições políticas daqueles que se encontram dentro e fora das escolas e, também, analisar à luz de aspectos sociais, o papel delas na garantia de uma educação de qualidade, uma vez que tais modelos se relacionam à qualidade de ensino.

Libâneo (2013) chama a atenção para os modelos de Gestão Escolar existentes no Brasil. Ao discutir tal questão, torna-se necessário problematizar ideologias culturais, políticas e sociais que permearam historicamente a Educação brasileira.

Destaca-se dois pontos em formas de perguntas, necessários para construir concepções de gestão: Fala-se em Gestão Escolar Centralizada, baseada na dominação e na subordinação? Fala-se em Gestão Escolar baseada na descentralização do poder e na transformação social? Dois modelos antagônicos que, sem um entendimento claro de quem se dedica a pesquisar Gestão, podem gerar um descompasso na busca de uma escola mais democrática.

Conforme Lück, (2007, p. 17),

O conceito de gestão está associado à mobilização de talentos e esforços coletivamente organizados, à ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um “todo” orientado por uma vontade coletiva.

Com base em Lück (2007), verifica-se uma definição clara do que vem a ser a gestão nas escolas, sob uma nova perspectiva pós LDBEN (1996), diferente de modelos anteriores à referida lei, como nos afirmam Campos e Silva (2009, p. 1.893):

Anterior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº. 9394/96, a escola era administrada por princípios fundamentados na Administração Escolar, que se constatava na assimilação do modelo de administração científica ou Escola Clássica, orientado pelos princípios da racionalidade limitada; da linearidade; da influência estabelecida de fora para dentro; do emprego mecanicista de pessoas e de recursos para realizar os objetivos organizacionais de sentido limitado.

Pode-se dizer que tem-se, a princípio, dois modelos antagônicos em jogo, que já nos possibilitam, em perspectiva histórica, saber a quem a educação atendia: aos interesses exclusivos do Estado ou aos interesses da sociedade civil.

Em um modelo centralizador e hierárquico, em que o diretor exclusivamente tinha o papel de controlar, inspecionar e impor de modo restritamente vertical, Lück (2006, p. 35) afirma-nos que: “Bom diretor era o que cumpria essas obrigações plena e zelosamente, de modo a garantir que a escola não fugisse ao estabelecido em âmbito central ou em nível hierárquico superior”.

A Educação como “balcão de negócios” reduzia a Gestão Escolar para uma mera administração da escola, de modo a garantir a eficácia dos modelos impostos pelos sistemas de ensino, porém, é importante ter bem claro que o modelo de gestão ultrapassa o de administração em seu sentido restrito, assim como nos afirma Lück, (2007, p. 27): “O conceito de gestão supera o de administração, pois se assenta na mobilização do elemento humano, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas”. Não se elimina a administração, é claro, mas se antes contava-se com uma administração autoritária, hoje passa-se a contar com uma gestão democrática, que supera e vai muito além do ato de administrar, como em uma empresa.

Mais precisamente a partir do século XIV, a administração passa a ser compreendida como uma ciência ligada à organização do tempo e à gerência de recursos e pessoas, contando com modelos de administração escolar, como o da Administração Militar, pautada na hierarquia e na disciplina; da Administração Religiosa, como unificação de valores, visões e missões e da

Administração como modelos de fábricas, tendo o Fordismo<sup>7</sup> e o Taylorismo<sup>8</sup> como principais mecanismos ideológicos e políticos de administração. A educação, neste caso, não fugiria destes padrões fabris impostos, moldada de maneira semelhante de tais modelos.

Com o Toyotismo<sup>9</sup> não foi diferente, tal modelo desenvolvido no Japão, em meados dos anos de 1950, em que todos deveriam participar de todas as etapas dos processos produtivos, influenciou de maneira contundente a educação, ditando as novas regras de produção no mundo, buscando sempre a produtividade em massa, onde a educação deveria responder a tais expectativas.

A partir da década de 1970, tais concepções começaram a ser superadas, principalmente em decorrência do fenômeno da Globalização. Já na década de 1980, com o processo de redemocratização do país, pautado na democracia, tem-se a gestão em seu sentido literal da palavra, obstruindo barreiras ideológicas e centralizadoras e democratizando a educação, conforme destacam Adrião e Camargo (2007). Para estes autores, a adoção do termo gestão sugere “uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha.” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 68).

Pode-se falar agora em gestão escolar democrática, ampliando as responsabilidades do diretor da escola, da sociedade civil e também das esferas governamentais.

Consoante Campos e Silva (2009, p. 1.864),

Com o movimento da redemocratização e a conseqüente promulgação da Constituição Federal de 1988 e a LDBEN 9394/96, o movimento de democratização, descentralização e construção da autonomia, princípios democráticos da Carta Magna e da LDBEN vigente, os mesmos, passaram a constituir novas formas de mecanismos e ações no interior das Unidades Escolares, oportunizando a participação da comunidade escolar e local nas decisões que envolvem as questões educacionais, ampliando a responsabilidade e atuação do gestor escolar.

---

<sup>7</sup>**Fordismo:** Essa modalidade de produção foi criada a partir do Taylorismo, com seu mentor Henry Ford, na década de 20. Sua ideia foi elaborada em sua própria indústria de automóvel, a Ford, baseado na especialização da função e na instalação de esteiras sem fim na linha de montagem, à medida que o produto deslocava na esteira o trabalhador desenvolvia sua função.

<sup>8</sup>**Taylorismo:** O criador desse sistema produtivo foi Frederick Taylor, que acreditava na especialização de tarefas, ou seja, o trabalhador desenvolvia uma única atividade.

<sup>9</sup>**Toyotismo:** Sistema de produção criado no Japão que tinha em sua base a tecnologia da informática e da robótica, isso ocorreu na década de 1970, e primeiramente foi usado na fábrica da Toyota. Nessa modalidade de produção o trabalhador não fica limitado a uma única tarefa, o operário desenvolve diversas atividades na produção.

**Fonte:** <http://www.brasilecola.com/taylorismo/fordismo/toytismo.htm>

Configura-se, portanto, uma nova concepção de Gestão Escolar sobre qual, este trabalho toma como objetivo de fundamentar a identificação de uma nova prática frente ao PNE (2014-2024).

Hoje, os modelos centralizadores de Gestão Escolar já não surtem mais efeitos como antes. É notório afirmar que ainda poderá haver modelos autoritários na educação do Brasil de hoje, mas é preciso destacar os avanços que ocorreram na busca de uma gestão democrática.

A democracia começa na educação em seu caráter formador e ideológico, daí a importância de se construir espaços propícios à troca de experiências entre os pares, na elaboração de um projeto político-pedagógico, na construção de conselhos escolares, na eleição de diretores, na eleição do grêmio estudantil. A Gestão Escolar não deve ser sinônimo de “balcão de negócios”, mas de uma forma de gerir em que todos tenham vez, voz, ou seja, ação-reflexão-ação.

De acordo com Libâneo (2013, p. 105),

As concepções de gestão escolar refletem diferentes posições políticas e concepções do papel da escola e da formação humana na sociedade. Portanto, o modo como uma escola se organiza e se estrutura tem um caráter pedagógico, ou seja, depende de objetivos mais amplos sobre a relação da escola com a conservação ou transformação social.

Tem-se, portanto, concepções de gestão escolar demarcadas pelo contexto político, já destacada e reforçada por Libâneo (2007). Cabe frisar, neste momento, as características da gestão escolar, destacada por Buss (2008, p. 23):

Gestão pedagógica: é a ação mais importante, institui objetivos para o ensino-aprendizagem, propõe metas para a concretização das propostas pedagógicas e sua avaliação. O articulador é o Gestor Escolar.

Gestão de Recursos humanos: Gestão de pessoas: alunos, professores, comunidade escolar em geral.

Gestão Administrativa: zela pela parte física da escola, burocrática da instituição, direitos e deveres de todos os agentes da unidade e cumprimento do regimento interno escolar.

Tais características não podem ser perdidas de vista pois caracterizam uma concepção de gestão escolar emancipadora e com políticas de gestão democrática, que busca envolver toda a discussão sobre a concepção de Gestão Escolar, a partir de uma visão sociocrítica, como Libâneo (2007, p. 322), afirma:

Uma visão sociocrítica propõe compreender dois aspectos interligados: de um lado, a organização como construção social envolvendo a experiência

subjetiva e cultural das pessoas; de outro, essa construção não como um processo livre e voluntário, mas mediatizado pela realidade sociocultural e política mais ampla, incluindo a influência de forças externas e internas marcadas por interesses de grupos sociais sempre contraditórios e às vezes, conflituosos.

Assinala-se que as concepções de gestão escolar sempre serão mutáveis a partir do contexto cultural, político e social, exigindo reflexões necessárias para modelos de gestão implícitos, como por exemplo, o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Em conformidade com Souza (2009, p. 124) “a gestão escolar, pelas determinações legais, deve ser pautada pelo princípio e pelo método democráticos. Todavia, há pouca clareza sobre o que significa a tradução de um em outro, na ação concreta nas escolas públicas país afora”.

Em consonância com Libâneo (2013), percebe-se os diversos tipos/estilos de gestão escolar que influenciam diretamente na organização escolar e em suas diversas formas de simbologia, interferindo em todas as relações tecidas dentro e fora do contexto escolar. Tanto Libâneo (2013) quanto Lück (2009) mencionam que cada escola torna-se singular, com uma cultura organizacional única.

Libâneo (2013) destaca a existência de, no mínimo, quatro concepções de gestão escolar, a saber: técnico-científica, auto gestonária, interpretativa e democrática-participativa.

A técnico-científica aproxima-se mais de uma visão tecnicista, composta por uma direção escolar centralizadora e com pouca ou nenhuma participação da comunidade escolar, divide rigorosamente todos os cargos e funções da escola para melhor controlá-los, sendo a que melhor se aproxima da visão de administração empresarial.

Em contrapartida, a auto gestonária baseia-se em uma visão mais coletiva de trabalho, tendo como princípio a auto-organização do grupo de profissionais que compõem a instituição, não aceitando as normas e os sistemas de controle de modos verticais, dando uma maior ênfase à responsabilidade coletiva, mas não aborda a participação da comunidade escolar.

A interpretativa, por sua vez, valoriza as interações entre as pessoas, profissionais da educação, alunos e comunidade escolar, atribuindo muita importância aos elementos subjetivos que fazem parte do dia a dia da escola. enxerga a instituição de ensino como um reflexo da realidade social, subjetivamente, e, também, socialmente construída – não uma estrutura já pronta, dada, e, portanto, exclusivamente objetiva.

Por fim, a democrática-participativa estabelece uma preocupação maior na interação entre o diretor escolar e todos os membros da comunidade escolar, traçando objetivos comuns, pautados nas relações estabelecidas por meio do diálogo e nas práticas de colaboração e trabalho

coletivo participativo, sendo a que mais se aproxima da Gestão Democrática defendida hoje por estudiosos da área de gestão escolar.

Contudo, nas palavras de Libâneo (2013, p. 91):

[...] para atingir os objetivos de uma gestão democrática e participativa e o cumprimento de metas e responsabilidades decididas de forma colaborativa e compartilhada é preciso a mínima divisão de tarefas e a exigência de alto grau de profissionalismo de todos. Portanto, a organização escolar democrática implica não só a participação na gestão, mas, também, a gestão da participação em função dos objetivos da escola. A gestão da participação implica a existência de uma sólida estrutura organizacional, responsabilidades muito bem definidas, posições seguras em relação às formas de assegurar relações interativas democráticas, procedimentos explícitos de tomada de decisões, formas de acompanhamento e de avaliação. Tais características da gestão da participação são competências próprias da direção e da coordenação pedagógica da escola, tendo em vista que a tarefa essencial da instituição escolar é a qualidade dos processos de ensino e a aprendizagem que mediante práticas pedagógicas-didáticas e curriculares, propiciam melhores resultados de aprendizagem dos alunos.

Na próxima seção, serão trabalhadas as concepções de gestão democrática, envolvendo toda a discussão sobre gestão escolar já levantada, com um olhar especial ao debate sobre a dimensão histórico-político-social pós Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

### 3.5. CONCEPÇÕES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente (FREIRE, 1992, p. 6).

Introduzir o conceito de Gestão Democrática com Paulo Freire (1992) significa destacar tanto o aspecto legal de nossa Constituição Federal no que diz respeito ao exercício da cidadania das pessoas, quanto a dimensão humana, política e social do que vem a ser uma sociedade civil participativa, igualitária e de todos.

Fruto de reivindicações de movimentos sociais de todo o Brasil, por volta dos anos 80, como já mencionado, o Brasil passa por um processo de redemocratização, em que iria se intensificar tanto na própria CF/1988, quanto nas leis posteriores, a questão da gestão com cunho democrático, de modo a garantir a democracia, principalmente no âmbito educacional.

Neste ensejo, começam a ser estudados conceitos de Gestão Democrática que pudessem dar conta das necessidades sociais e das exigências legais.

Inicialmente, é preciso nos remetermos às palavras de Martins (2009, p. 45):

[...] Gestão caracteriza-se pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e manejo de seu trabalho. Percebe-se então que a nova concepção de gestão, que vem sendo construída, não é, portanto, um conceito concluído, vem a necessidade de uma formação global do sujeito.

No que tange à GD nas escolas, conforme Najjar (2006, p. 21),

A democracia [...] é um processo ininterrupto de emancipação humana, possível de ser alargado no cotidiano da instituição escolar pela ação política/educacional daqueles sujeitos que crêem que essa emancipação é não só possível, mas necessária.

A Gestão Democrática, portanto, é uma necessidade para que se possa haver a emancipação humana, principalmente no âmbito educacional. Isto implica deixar o autoritarismo de lado, assim como o poder centralizado só na figura do diretor, e garantir a participação dos funcionários da escola e de toda a sociedade civil que pertence à comunidade escolar.

Barros (2011, p. 15) afirma que

A Escola democrática é quando o grupo busca a construção coletiva da gestão, onde os princípios democráticos demonstram o processo de construção de uma ação política, em que busca na ação coletiva a emancipação do homem, por meio da participação do grupo.

Na definição de Gestão Democrática na Escola, pode-se concluir que ela envolve diversos atores sociais na busca pela efetivação de um direito que é garantido por lei e que, muitas das vezes, sofre refrações quando confrontado com a prática do dia a dia. O objetivo desses atores, ou seja, deste tipo de governo, é garantir ao aluno o que para Libâneo (2007, p. 75) é:

Democratizar o ensino é ajudar os alunos a se expressarem bem, a se comunicarem de diversas formas, a desenvolverem o gosto pelo estudo, a dominarem o saber escolar, e ajudá-los na formação de sua personalidade social, na sua organização enquanto coletividade.

Consoante Barros (2011, p. 16),

Entende-se gestão democrática como uma maneira de organizar as tarefas de modo que facilita a participação ampla de todos os setores da comunidade escolar além de transmitir a troca de saberes entre todos, só assim, a escola alcançará seu objetivo.

Só pode-se falar em educação de qualidade e de democracia em seu sentido literal da palavra, de uma gestão de todos, para todos e com todos, garantindo o pleno exercício da cidadania, participando de práticas coerentes de uma educação que deverá se fundamentar em uma democracia na sua organização enquanto coletividade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa com práticas coerentes de autonomia, favorecendo a emancipação humana.

Licínio Lima, ao ser entrevistado pela professora Daniela Patti do Amaral, em recente artigo intitulado a “Gestão Democrática das Escolas como Referencial Político, Educativo e Simbólico: entrevista com o professor Licínio Lima”, produz a seguinte fala:

Tal como a democracia, a escola democrática nunca está garantida de uma vez por todas, para sempre. Exigirá processos permanentes de consolidação e de aprofundamento e esses não são possíveis à margem de práticas democráticas e participativas, do exercício de uma cidadania ativa e responsável, da velha virtude da coragem cívica de que já falavam os autores clássicos das teorias democráticas, ou seja, contra a passividade, o desinteresse, a alienação, a indecisão. Nesse sentido, a escola democrática não existe a não ser como processo (LIMA, 2018, p. 246).

E é sobre esses processos que se busca entender o provimento, a função de gestor escolar na Mesorregião Noroeste Fluminense, face ao Plano Nacional de Educação em sua meta 19, os Planos Municipais de Educação, as Leis Orgânicas Municipais e/ou alguma outra legislação municipal complementar sobre Gestão Democrática, caso exista. Como está se dando este processo, se na verdade está ocorrendo ou não. Esta escola democrática está existindo de forma processual? Tentamos verificar e ao mesmo tempo responder o que é a gestão democrática da escola pública, utilizando dos estudos de Amaral (2018, p. 247):

A gestão democrática das escolas representa não apenas uma categoria teórica e até jurídica, mas também um referencial político e educativo de elevado valor simbólico. Corresponde a um ideal educativo e a um projeto de democratização política e social com expressão própria nas escolas e não a uma simples decorrência, mais ou menos mecânica, da democratização política de um regime. Tem uma história, um passado associado a lutas sindicais e estudantis.

Lima (2014) trabalha com três dimensões elementares relacionadas diretamente à gestão democrática, são elas: a eleição, a colegialidade e a participação na decisão, dimensões fundamentais para definir a própria concepção de gestão democrática que norteia a discussão levantada neste trabalho.

A seguir, apresenta-se essas três dimensões, de modo a dialogar com a pesquisa realizada nos treze municípios.

### **3.5.1. Eleição**

A eleição de diretores é concebida como a forma mais democrática de escolha, contrapondo-se ao autoritarismo e o clientelismo de uma administração da educação marcada historicamente pelo patrimonialismo que será melhor discutido posteriormente. Neste sentido, esta dimensão é considerada uma das que mais favorece a gestão democrática do ensino público

Ao analisar a história do Brasil, pode-se observar que a eleição para diretores foi adotada por vários sistemas de ensino, muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Destaca-se a mobilização dos educadores e de suas entidades, como ANPED e ANFOPE e de outras organizações da sociedade civil a favor de uma escola mais democrática. Nossa Carta Magna acabou sendo influenciada por esses movimentos por processos de escolhas de diretores já em curso em alguns sistemas de ensino do Brasil.

Mendonça (2000, p. 10) traz a eleição de diretores e seus principais problemas como principal ponto de discussão em seu texto publicado na 23ª Reunião Nacional da ANPED.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as experiências de eleições de diretores se ampliaram nos sistemas de ensino, tendo sido, em muitos deles, regulamentadas por instrumentos legais de diferentes naturezas. Os problemas e as limitações deste processo, apontados em vários estudos, abrangem fatores como excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas típicos da velha política partidária, aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito, dentre outros. Várias legislações, tendo em vista as avaliações decorrentes da implantação de processos eleitorais, introduziram mecanismos reguladores no sentido de diminuir a possibilidade de incidência desses e de outros problemas. Dentre os mais importantes destacam-se a tentativa de despersonalização do poder com a exigência de apresentação de planos de gestão que são debatidos em assembleias de eleitores e o controle das campanhas eleitorais, com adoção de penalidades que chegam à impugnação da candidatura em casos mais graves.

A eleição, portanto, é um espaço de participação de todos, contando com os profissionais da educação que atuam dentro da escola e com aqueles que estão fora, desde que atendam a critérios básicos para se candidatar.

É importante destacar, ainda, que toda a comunidade escolar participa desde comissões eleitorais até na votação e apuração dos votos. Mesmo que tal dimensão pareça livre de “apropriações elásticas” (Amaral, 2019), ela possui problemas e limitações como destacadas por Mendonça (2000). Deve-se entender que esta política como texto é fruto e resultado de múltiplas agendas e influências, que mudam de acordo com as arenas e interpretações, com os textos e contextos que carregam consigo as suas histórias (BALL, 1994). Ainda assim, a eleição, de acordo Lima (2014, p. 1071), é a “mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas”.

No ano de 2009, após ser motivo de muita discussão em diversos sistemas de ensino, o debate sobre o termo “Eleição de Diretores” chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), que entendeu, mais uma vez (pois a Constituição já deixava claro tal interpretação), que o termo “eleições” para provimento à função de diretor de escola pública é inconstitucional, ratificando tal decisão por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2997, verificada na Corte pelo Partido Social Cristão (PSC) contra dispositivos estaduais e municipais, como a Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que utilizavam de outra interpretação. Com isso, o PNE (2014) traz o termo “consulta à comunidade” e não “eleição”, acabando com qualquer problema de inconstitucionalidade com o uso do termo, orientando estados e municípios a incorporarem o termo correto em seus respectivos planos estaduais e municipais de educação.

### **3.5.2. Colegialidade**

Face ao processo de escolha do diretor, mesmo sendo por eleição, este não deixa de assumir a figura central nas relações de poder travadas no interior da escola. Sobre os princípios democráticos, a colegialidade faz com que essa monocracia seja menor, pois possibilita a participação de outros atores dentro e fora e da escola. É importante destacar que, assim como as eleições de diretores, a colegialidade já existia em alguns sistemas de ensino do Brasil antes da promulgação da Constituição Federal em 1988. Porém, é importante frisar o que destaca Mendonça (2000, p. 11):

A prática e as avaliações dos próprios sistemas de ensino têm demonstrado, no entanto, que, muitas vezes, os objetivos dos diferentes segmentos não se

harmonizam, sendo necessário buscar a formação colegial da decisão por maioria, com o conseqüente compromisso de acatamento por parte dos membros vencidos. Essa situação está longe de configurar-se tranquila nas unidades escolares, revelando, muitas vezes, a dominação que ainda exercem os docentes sobre os demais segmentos. Há indicações de que a participação de pais em instâncias organizadas externas à escola é capaz de dar outra qualidade ao funcionamento dos colegiados, o que pode indicar a necessidade de uma melhor articulação entre a escola e essas associações da comunidade onde se situam.

Quando se propõem a trabalhar a colegialidade, há uma disposição em relação as questões levantadas por Mendonça (2000), o que implica um constante processo de escuta e de cooperação com as ideias do outro.

É importante, contudo, a existência de órgãos colegiados, a título de exemplo, os Conselhos Escolares. Eles são capazes de garantir a eficácia em tomadas de decisões, deliberações internas da escola, fiscalizações, propostas e participação da comunidade frente à autonomia administrativa, pedagógica e financeira das instituições de ensino, assim como destaca o caderno 7 (sete) do Programa Nacional dos Conselhos Escolares: “O papel do Conselho Escolar é o de assumir a luta pela efetivação do direito a educação no âmbito de suas atribuições” (BRASIL, 2006, p.18).

Em conformidade com Balaban (2006, p. 29):

A partir da promulgação da Constituição Federal de (CF) de 1988, têm-se verificado no Brasil a adoção de práticas sob a perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação das comunidades na gestão das políticas públicas. Para que a sociedade exerça as funções de fiscalização, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das ações executadas pelos entes da federação, foi necessária a institucionalização de órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente. Surgiram, então, os conselhos configurados como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

Inquietante e reflexiva, tal citação remete, primeiramente, ao que já debruçou-se neste trabalho, como as próprias noções de democracia e de autonomia, perpassando pelos aspectos legais, como a CF/1988 e a LDB nº 9394/96. Muito além de se construir conceitos, acredita-se que é preciso instituir e promover mecanismos eficazes que garantam uma Gestão Democrática, isso se torna concreto quando se refere não só aos Conselhos Escolares, mas também ao Projeto Político Pedagógico e ao Conselho Municipal de Educação.

Inicialmente, é necessário tecer algumas reflexões sobre os Conselhos Escolares que começaram a ganhar uma maior visibilidade a partir do ano de 2006, com a criação do Programa

Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares<sup>10</sup>, em que em uma tentativa ímpar foi lançada uma séria de ações relacionadas a seguir:

- Oficinas de Elaboração de Projetos para Implantação e Fortalecimento de Conselhos Escolares - São encontros presenciais que tem por objetivo a capacitação de profissionais da educação (técnicos) das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que desenvolverão ações de formação continuada para conselheiros escolares dos seus respectivos sistemas de ensino.
- Encontros Municipais de Formação de Conselheiros Escolares - São encontros presenciais que tem por objetivo a capacitação de conselheiros escolares. Durante os encontros são realizadas palestras e oficinas, em que é trabalhado o material didático pedagógico elaborado especificamente para o Programa.
- Curso de Extensão a Distância, Formação Continuada em Conselhos Escolares - São cursos que tem como objetivo desenvolver competências e qualificar a atuação de técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na promoção de ações para a formação continuada de conselheiros escolares.
- Curso de Formação para Conselheiros Escolares (nova modalidade) - São cursos que tem como objetivo a qualificação dos conselheiros escolares para que participem efetivamente da gestão da escola, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.
- Elaboração de material didático-pedagógico específico para a formação de Conselheiros Escolares - Consiste na elaboração de cadernos que constituem o material pedagógico do Programa e que servem de subsídio para as oficinas e os cursos ofertados pelo Programa e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Todas estas ações teriam como objetivo, além de fomentar políticas de Gestão Democrática, garantir a formação continuada dos profissionais da educação, de modo a instrumentalizar educadores de todo o Brasil, para que possam implantar os Conselhos Escolares em suas respectivas Unidades de Ensino.

Em consonância com Brasil (2004, p. 22),

---

<sup>10</sup> Todas as ações de formações podem ser acessadas no portal do MEC (Ministério da Educação) na aba Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Disponível em: [portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares](http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares).

Depreende-se que os Conselhos de Escolares se inserem na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada, para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dirigentes.

Fundamenta-se a importância dos Conselhos Escolares nas tomadas de decisões das escolas no que se refere principalmente à democratização e à construção da cidadania; à aprendizagem na escola; ao respeito e à valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; ao aproveitamento significativo do tempo pedagógico; à gestão democrática da educação e à escolha do diretor; ao espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação; ao financiamento da educação no Brasil; à valorização dos trabalhadores em educação; à relação entre a escola e o desenvolvimento com igualdade social; aos direitos humanos; e sua organização em fórum. Tais pontos cruciais aos Conselhos Escolares podem ser estudados mais detalhadamente nos doze cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Os Conselhos Escolares representam um espaço propício para a participação, discussão, negociação e encaminhamento das demandas do sistema de ensino, promovendo a participação da sociedade civil e garantindo a Gestão Democrática.

Em linhas gerais, as funções dos Conselhos Escolares são deliberativas, fiscais, consultivas e mobilizadoras, uma vez que participam dele a representação dos estudantes, a direção da escola, a representação dos pais ou responsáveis pelos estudantes, dos professores, dos demais profissionais da educação e da sociedade civil. A escola pode, assim, de forma democrática, discutir seus principais problemas e as possíveis soluções para eles.

Quando se fala em Gestão Democrática, os Conselhos Escolares aparecem como um mecanismo de implementação e fomento que almejam a democracia. É importante salientar que eles são peças importantes para o próprio Projeto Político Pedagógico da Escola e para a legitimidade do próprio Conselho Municipal de Educação.

Quanto a esse novo modelo de gestão, nas palavras de Cury (2010, p.02):

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.

Os Conselhos Escolares são um exemplo clássico desta citação de Cury (2010), que remete também a tantos outros mecanismos públicos de deliberação e decisão.

Ainda no dizer de Cury (2010, p. 01):

A gestão democrática, enquanto temática histórica nos move em direção contrária àquela mais difundida em nossa trajetória política, em que os gestores se pautam ora por um movimento paternalista, ora por uma relação propriamente autoritária. Paternalismo e suas variantes, autoritarismo e congêneres são formas de pensar e agir sobre o outro não reconhecido como igual.

De modo geral, só pode garantir a direção contrária daquela que perdurou por anos em nosso país, se haver um fortalecimento dos mecanismos eficazes como os Conselhos Escolares que possam favorecer a participação de todos nas tomadas de decisões.

Para o Ministério da Educação, os Conselhos Escolares são:

Órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolares e locais, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. Representam, assim, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. São, enfim, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã. (BRASIL, 2004, p. 34).

Por uma gestão democrática que busca, sobremaneira, uma descentralização do poder e uma maior participação da sociedade civil, trilhando um caminho de um país mais igualitário e coerente com seus objetivos proclamados, é que se fundamenta a importância de uma política tão rica e verídica, como a dos Conselhos Escolares.

Assim, Lima (2014) destaca que a existência de órgãos colegiados, como os conselhos escolares, poderá constituir uma alternativa democrática valiosa. Porém, devemos tomar alguns tipos de cuidado, já levantados por Ball *et al* (1992), que destaca a não neutralidade dos indivíduos que encenam nestes movimentos, que acabam carregando seus posicionamentos políticos, valores culturais e sociais, acabando por influenciar suas interpretações, podendo modifica-las ou ressignifica-las.

### **3.5.3. Participação na decisão**

A participação na decisão é uma dimensão adotada por Lima (2014), que acaba por englobar a eleição e a colegialidade como pressupostos. De que adiantaria falar de eleição e de colegialidade sem a participação? Seria uma gestão democrática esvaziada de sentidos, pois ela pressupõe participação. A participação na decisão emerge como uma dimensão central da gestão democrática das escolas (LIMA, 2014).

Na etimologia da palavra, "participação" origina-se do latim "participatio" (*pars + in + actio*), significando "ter parte na ação". Portanto, não estamos falando de uma participação passiva, de número, mas que a todo momento é parte da ação gerada dentro e fora das escolas. "Executar uma ação não significa ter parte, ou seja, responsabilidade sobre a ação. E só será sujeito da ação quem puder decidir sobre ela" (BENINCÁ, 1995, p. 14).

Conforme Lück (1998, p. 1),

[...] a participação tem como característica fundamental a força de atuação consciente, pela qual os membros de uma unidade social (de um grupo, de uma equipe) reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica, da cultura da unidade social, a partir da competência e vontade de compreender, decidir e agir em conjunto.

É nesse decidir e agir em conjunto que a participação acaba sendo uma dimensão indispensável à gestão democrática nas escolas. Participação implica cooperação entre os envolvidos dentro e fora da escola, implica uma escuta atenta e a busca por uma incessante compreensão do que o outro julga ser pertinente ao contexto escolar. Porém, as condições de participação ainda não conseguiram obstruir barreiras históricas que são construídas com a prevalência da fala de uns em detrimento da fala de outros. As relações de poder travadas na sociedade ainda determinam a força de quem fala e de quem simplesmente escuta e não tem sua fala legitimada.

A esse respeito, consoante Mendonça (2001, p. 87),

Diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo, dos alunos e de suas classes. O diretor funciona como guardião dessa concepção, evitando interferências de servidores e de pais.

Entendendo a democracia como um processo, não pode-se dizer que a participação efetiva e o amplo acesso à informação aconteceram de fato, Souza (2009), pois ainda se

relaciona essa participação à mera presença em reunião de responsáveis, festa da família, dentre outros eventos que não configuram a participação de que Lima (2014) se refere.

No decorrer da escrita desta dissertação, foi submetido um artigo para a disciplina de Epistemologia da Educação do próprio programa, intitulado “A ordem do discurso no contexto de uma escola pública: uma análise da figura do gestor escolar a partir de Michel Foucault”. Na pesquisa para o texto, algumas questões foram importantes para se pensar a escrita da dissertação, como, por exemplo, a constatação sobre uma ordem do discurso que impede a participação de toda a comunidade escolar na gestão de uma escola pública.

O artigo origina-se de uma pesquisa realizada no primeiro semestre do ano de dois mil e dezoito, em uma cidade da mesorregião do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro (Miracema), onde se analisou, em uma escola pública, a figura do gestor escolar, a partir das reflexões promovidas pelo pensador crítico Michel Foucault, com ancoragem em suas obras, como “A Ordem do Discurso” e “Os Intelectuais e o Poder”, trabalhadas na disciplina de Epistemologia da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal Fluminense (MOTTA, 2018). Ao analisar questões relacionadas entre o sujeito e o poder, este autor possibilita-nos constatar a partir da prática vivenciada e dos estudos realizados, a figura do gestor escolar impregnada de uma ordem, de uma verdade, causada pelo seu discurso que historicamente impõe poder sobre a comunidade escolar. Observa-se, portanto, que a figura desse sujeito que fala e manda, acaba assumindo no interior da escola o papel de autoridade máxima, apropriando-se de um discurso que exclui e verticaliza o saber e o poder, ocasionando uma relação de superioridade do sujeito falante (o gestor) perante a sujeição dos demais atores envolvidos no cotidiano desta instituição de ensino e, conseqüentemente, impossibilitando a participação de todos.

“Em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas, que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social” (FOUCAULT, 1979, p. 179). Com base em Foucault, introduziu-se uma discussão inicial sobre as relações de poder no interior da escola, introduzindo a discussão a partir da sua obra, “A Ordem do Discurso”, relacionando-a com a figura do gestor escolar.

De acordo com Mendonça (2001, p. 84), “A educação brasileira experimentou uma democratização tardia. Criada e cevada para servir à elite [...] A cultura política autoritária predominou, intercalada por espasmos de democracia”.

Mesmo com alguns avanços democráticos, principalmente na Educação, a ideia ainda é muito recente, mesmo após 30 (trinta) anos da promulgação da Constituição Federal de 1998. A resistência da elite, fundamentada pelo discurso neoliberal, faz com que fique cada vez mais

difícil um diálogo construtivo, no sentido de superar políticas autoritárias que delimitam poderes centralizadores, como no caso do prefeito que centraliza o poder dentro de uma escola municipal por meio da sua indicação para gestor escolar.

A escola onde produzi a pesquisa para o trabalho supracitado, é a mesma onde atuei como gestor escolar durante um ano e meio. Naquele período, o provimento à função de diretor também era por meio de indicação, o que me chamou bastante atenção, a ponto de escolher tal temática para meu Trabalho de Conclusão de Curso em Pedagogia, “Gestão Democrática: Descentralização do Poder e Participação da Sociedade Civil”. Ainda no mesmo período, procurei discutir as formas de descentralização do poder no ambiente escolar, um espaço que, historicamente, caracteriza-se pela verticalidade nas tomadas de decisões e que se configura em sua essência como antidemocrático. Estudei, portanto, as possibilidades de Gestão Democrática em duas escolas públicas no município de Miracema, onde até então era somente professor; hoje, professor e pedagogo.

É realizado este breve retrospecto histórico para que o leitor possa entender como cheguei até a escrita de um trabalho que acabou por contribuir para com a escrita desta dissertação.

Produzindo um contato mais direto com alguns autores, como Michel Foucault, percebe-se as possibilidades de aprofundamento, mais especificamente no que tange às relações de poder travadas no contexto escolar, frente ao que Foucault (2012) possibilitou chamar de “Ordem do discurso”.

Ainda, destaco a ideia de Foucault (2012, p. 12) como possibilidade de compreensão do próprio sistema de ensino:

O que é, no fim de contas, um sistema de ensino senão uma ritualização da fala, senão uma qualificação e uma fixação dos papéis dos sujeitos falantes; senão a constituição de um grupo doutrinário, por difuso que seja; senão uma distribuição e uma apropriação do discurso com os seus poderes e os seus saberes?

O pensamento de Foucault chama a atenção para a possibilidade de olhar a macro política na qual a escola está inserida, em que os sistemas de ensino já instituem a forma como as unidades de ensino deverão apropriar seus discursos, utilizando seus poderes, no caso o gestor, para demonstrarem autoridade/autoritarismo, estabelecerem uma ordem do discurso.

Esta forma de controle que o discurso do gestor assume é explicada por Foucault (2012, pp. 8-9):

Suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que tem por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade.

O desejo levantado por Nietzsche (1886) é explicado por Foucault (1970, 2012) como forma de dominação do outro, baseado da ordem do discurso.

Em conformidade com Foucault (2012, p.13), “Todo o sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que estes trazem consigo”. Neste sentido, verifica-se com as falas da diretora da escola a preocupação em manter a apropriação dos discursos por meio dos saberes e dos poderes que a fala do gestor é capaz de promover, não existindo a participação que projeta a gestão democrática em uma instituição de ensino.

O coronelismo, fundamentado pelos grandes fazendeiros proprietários de terras e que fazem da política algo próximo a uma monarquia, passando a cadeira de prefeito de pai para filho, isso quando o pai já não tem mais condições de “parar em pé”, é algo presente nas cidades em que realizo a minha pesquisa. O diretor, burocrata de médio escalão, encarregado de reafirmar a escola como um dispositivo de poder, passa a executar/reproduzir a política existente.

Uma ordem do discurso é estabelecida, tentando, a todo momento, proibir o outro de falar, reafirmando seu lugar de subalternidade e de proibição de participação. Em suma, utilizando do próprio autor: é possível reverter essa ordem, afinal, ela não está acabada, não é permanente e entendendo a gestão democrática como um processo, deve-se coletivamente promover meios de participação ativa de toda comunidade escolar nas tomadas de decisões.

Voltando aos estudos de Lima (2001), o autor destaca que a participação é realizada por diferentes condições e diversos elementos. Ele classifica as organizações escolares em critérios de democraticidade, regulamentação, envolvimento e orientação, discutindo os tipos e os graus de participação de cada uma delas.

A democraticidade é a participação direta dos sujeitos, seja pela eleição de diretores e/ou algum outro mecanismo parecido, podendo ser, também, indireta, como a participação da comunidade escolar em conselhos e movimentos, com base em seus representantes.

A regulação está ligada à participação, que deve ser legitimada através de documentos legais, consubstanciando participações formais estabelecidas através das leis e informais por regras criadas no interior das próprias instituições de ensino.

O envolvimento está ligado à participação, podendo ser analisado como mais ou menos participativo/ativo. Lima (2001) destaca este envolvimento, tomando a participação como ativa, reservada ou passiva. Assim, existe a orientação pautada nos modelos organizacionais, traçando objetivos comuns em conjunto.

Por fim, assinala-se o que Lima (2014) chamou de pseudoparticipação, uma participação sem envolvimento efetivo dos sujeitos, apenas decretada, conseguindo se igualar a não-participação. Acrescenta, em sua análise sobre o participacionismo, que, mesmo os indivíduos tendo acesso às tomadas de decisões realizadas por outrem, não participam ativamente.

A discussão sobre participação é vasta, uma vez entendida como parte do processo de uma gestão democrática da escola, porém, conseguiremos ilustrar esse aporte teórico já levantado quando chegarmos aos resultados da pesquisa a que se propõe este trabalho.

### 3.6. BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Antes de apresentar algumas ideias sobre gestão democrática, faz-se necessário ressaltar que a mesma não existe sem comprometimento, respeito e amor, e como escreve Freire com muita propriedade, um amor que não subjuga o outro, mas que promove e dá autonomia na práxis, e isso só é possível por se tratar de uma relação de consciências humanas (OLIVEIRA, 2015, p. 90).

Nesta relação de consciências humanas, busca-se, neste trabalho, traçar um breve histórico da gestão democrática.

Pode-se destacar que os estudos acerca da administração escolar começam a ganhar notoriedade no Brasil a partir da década de 1960. À época, o modo de gerir uma escola era parecido com a forma de comandar uma empresa, assim como afirmou Saviani (1995, p. 26) ao discorrer sobre a pedagogia tecnicista:

Na verdade, a pedagogia tecnicista, ao ensaiar transpor para a escola a forma de funcionamento do sistema fabril, perdeu de vista a especificidade da educação, ignorando que a articulação entre escola e processo produtivo se dá de modo indireto e através de complexas mediações.

Tal modelo de gestão nas escolas já se fazia presente desde, especificamente, a década de 20 em que se tentou difundir conceitos de administração escolar baseados na administração de empresas. Tais concepções ganharam subsídios teóricos nos trabalhos de Taylor e Fayol que fomentaram os princípios da Administração Clássica. A escola deveria se adequar às demandas

do mercado, de modo a favorecer a lucratividade e as formas de trabalho das fábricas sobre um impulso do progresso nacional, entendendo a educação como algo neutro.

Querino Ribeiro (1978, p. 15) diferencia tais modos de gerir a educação afirmando que:

Em educação o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis. São assim, as duas administrações, polarmente opostas.

Mesmo com movimentos sociais contrários, tal concepção perdurou também durante toda a década de 70, fazendo com que a educação continuasse a atender, exclusivamente, ao tecnicismo e ao cientificismo.

Machado (2004, p. 15) afirma que:

Os anos 70 seguem o caminho em busca da eficiência escolar através da racionalização, do tecnicismo, da cientificidade e da profissionalização, para atender o mercado de trabalho e diminuir a demanda pelo ensino superior. O texto da Lei nº 5692/71 é a expressão dessa tendência, que anseia imprimir ao sistema de ensino maior produtividade através da economia de recursos.

O anseio por uma educação técnica e barata fazia desta um modelo de exclusão que atendia única e exclusivamente os interesses do mercado, pautados em uma política perversa que se fundamentava no reducionismo exacerbador do Liberalismo.

Este modelo tecnicista, segundo Ghiraldelli Jr. (1991, p. 197): “Buscou provar sua superioridade científica sobre as teorias pedagógicas concorrentes” trazendo tais concepções para dentro das escolas. A figura do diretor era autoritária e centralizadora, devendo dar conta das demandas impostas, fazendo que a sociedade civil, que compunha toda a comunidade escolar, seguisse tais preceitos de forma neutra, silenciada e antidemocrática.

Adentrando na década de 80, marcada pelo processo de redemocratização do Brasil, pode-se contar com estudos marcantes e provocantes, contrários ao modelo tecnicista de gestão. Em exemplo, autores como Félix (1984) e Paro (1986) que trouxeram à tona um novo conceito de gestão, um conceito que atribuía ao termo uma amplitude democrática capaz de garantir uma participação dos principais interessados em uma educação para libertação, para o povo brasileiro.

Com uma Constituição Cidadã, começa-se a trilhar novos caminhos pautados na lei maior de um país, como já mencionado, buscando o exercício de uma cidadania negada durante

anos à grande parcela da população brasileira. Se agora pode-se falar em um governo do povo, de uma educação do povo, que viria a se efetivar com uma gestão democrática.

À época, falava-se em uma pedagogia histórico-crítica que, nas palavras de Saviani (1995, p. 69), tinha uma “preocupação em analisar a questão educacional a partir do desenvolvimento histórico objetivo”.

Conforme Machado (2004, p. 20),

Ademais, na esteira da democratização do país, a legislação educacional da década de 80 e 90 postulou o princípio da gestão democrática. Na Constituição de 1988, esse princípio aparece sacramentado em seu art. 206, inciso VI. É interessante notar que a Carta Magna não fala em uma escola democrática, mas numa gestão democrática, o que, de certa forma, denota a importância concedida a esse instrumento no âmbito educacional. O princípio da gestão democrática é ratificado pela Lei nº 9394/96, no art. 3º, inciso VIII, e no art. 14.

Agora, pode-se destacar que a gestão democrática seria postulada tanto na CF/1988, quanto na LDB, garantindo uma educação para todos, que viria a ser exigências até de acordos internacionais, que o Brasil viria assinar, como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos — Jomtien — 1990, que tratados inúmeros compromissos que os países signatários deveria cumprir para garantir uma educação mais inclusiva e menos excludente.

Ainda na década de 90, os princípios democráticos foram tomados pelas políticas neoliberais, remetendo-nos ao modelo Toyotista, pautado no princípio da Gestão de Qualidade Total, buscando uma “modernização” no ensino e tentando trazer à tona uma “neutralidade” no ensino, ameaçando a democracia que tanto almejada, bem como a gestão democrática da educação.

Consoante Hora (1994, p. 3), frente ao novo modelo que tencionava os sistemas de ensino, a autora destaca um novo panorama surgindo:

A administração da educação é entendida como o conjunto de decisões e interesses da vida escolar, no sentido dos processos centralizadores acaba pôr reforçar capitalismo [...], entretanto, o novo panorama de mobilização da sociedade brasileira vem alcançando amplitude nas relações de poder em todas as áreas de ação política no país, [...] os processos se tornam mais abertos e democráticos na sociedade global e estabelece um perfil de democratização em setores específicos em especial na educação. Essa tendência exige que a política educacional e a prática nas escolas assimilem o processo e criem possibilidades para que a manifestação democrática se consolide em cada brasileiro.

Neste ensejo, o governo brasileiro buscou implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas de todo o país, atribuindo autonomia financeira, administrativa e pedagógica às instituições públicas. Destaca-se, ainda, o Plano Decenal de Educação para todos, em resultado da Conferência de Educação para todos, ocorrida em Jontiem, na Tailândia, em 1990.

Mesmo diante de ameaças ideológicas tentando disseminar os avanços que obteve-se, teve-se a intensificação das colaborações entre União, Estados e Municípios, no que diz respeito aos recursos financeiros e aos recursos humanos, aos programas nacionais de fortalecimentos das políticas de Gestão Democrática, além da intensificação de Conselhos Escolares e demais Conselhos Municipais, implantação de Projetos Políticos Pedagógicos, eleições diretas para diretores de escolas, eleições de grêmios estudantis e inserção da sociedade civil nas tomadas de decisões da Educação local e nacional, como o Conselho Municipal de Educação e a Conferência Nacional de Educação — CONAE. Contudo, é importante destacar que, mesmo depois da Constituição de 1988, que regulamentou a Gestão Democrática, enfrentamos alguns desafios.

De acordo com Oliveira (2015, p. 95),

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa.

Entendendo a gestão democrática como um processo, sabe-se que, a título de exemplo, o fato de as leis que a regulamentam existirem não garantem sua efetivação na prática.

A década de 90 é um exemplo claro da afirmação supracitada, mesmo com a promulgação da LDBEN nº 9394/96, que vem reforçando a gestão democrática do ensino.

Já na primeira década do século XXI, contamos com iniciativas isoladas de fortalecimento de tal política, mas que, infelizmente, não obtiveram muitos êxitos.

Vieira (2007) chama-nos a atenção para a dificuldade de se implementar uma gestão democrática, levando em consideração a história do Brasil, inclusive a história das políticas educacionais, marcadas por uma descontinuidade, a fim de atender interesses particulares e não coletivos.

Parte da dificuldade da gestão diz respeito ao fato dela se situar na esfera das coisas que têm que ser feitas. E o que tem que ser feito nem sempre agrada a todos. Não dá votos; ao contrário, fere interesses. Desestabiliza o que está

posto. Por menores que sejam as mudanças pretendidas, atingem pessoas. Corporações. (VIEIRA, 2007, p. 59).

Salienta-se a defesa de uma gestão democrática, na abertura do novo século, com Gadotti (1997), que, ao destacar a descentralização do ensino público no país, elenca quatro grandes princípios, concebendo a gestão democrática como o primeiro deles.

Gestão democrática – sistema único e descentralizado supõe objetivos educacionais raros e dermidos estabelecendo entre escola e governo. Visando à democratização e melhoria na qualidade do ensino, sem ter que passar pelas instâncias hierárquicas e verticais do poder (GADOTTI, 1997, p. 3).

Por fim, em conformidade com Amaral (2016, p. 400):

É importante salientar que os dispositivos legais viabilizam e induzem a implementação e consolidação da gestão democrática nos sistemas públicos de ensino, entretanto, eles não garantem que a gestão democrática chegue ao chão da escola. Neste sentido, destaca-se a importância da participação da comunidade escolar acompanhando e avaliando o processo de consolidação da gestão democrática nas instituições de ensino na garantia de uma educação pública de qualidade.

Em síntese, é na linha de pensamento de Amaral (2016) que justifica-se a necessidade de se pesquisar, após 5 (cinco) anos da aprovação do novo PNE (2014-2024), se a gestão democrática chegou à escola ou a quantas anda este processo, verificando, assim, os Planos Municipais de Educação, as Leis Orgânicas Municipais e/ou alguma outra Lei complementar sobre a gestão democrática dos treze municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro..

## **CAPÍTULO 4 - SELEÇÃO DE DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS NO BRASIL: AVANÇOS E RECUOS DE UMA VELHA/NOVA HISTÓRIA**

O presente capítulo apresenta, a partir do ponto de vista teórico, as formas de provimento à função de diretor escolar no Brasil, fazendo-nos entender, a partir de um olhar histórico, os avanços e recuos de uma velha/história que acaba se repetindo nos dias atuais, tornando-se nova nas escolas públicas de todo o país.

No Brasil, frente ao seu amplo processo de descentralização, presencia-se diferentes sistemas de ensino, que acabaram por adotar critérios distintos na escolha de diretores escolares. Isso se dá, em grande medida, aos fundamentos proclamados no inciso VIII do artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei. 9394/1996, que traz: “gestão democrática no ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

Contudo, pode-se observar algumas questões importantes para o termo gestão escolar.

A gestão democrática é tratada apenas nos estabelecimentos oficiais de ensino, colocando de fora as escolas privadas (ADRIÃO; CAMARGO, 2007). Uma outra questão sobre a qual debruça-se mais no decorrer desta pesquisa está relacionada diretamente à transferência da responsabilidade pela execução do princípio democrático da educação pública para os sistemas de ensino estaduais e municipais, como destacou Paro (2007).

Assim, cada sistema de ensino tem a autonomia, a partir da elaboração de lei específica, de escolher a forma como os seus dirigentes escolares serão escolhidos, fazendo existir, no Brasil, diferentes formas de provimento à função de diretor escolar.

Se por um lado observa-se a CF (1988) e a LDBEN (1996) como avanços em termos de legislações, deve-se levar em consideração décadas passadas, para perceber se os avanços são maiores que os recuos vivenciados.

Destaca-se, em decorrência do já exposto, a existência de diversos modelos de escolhas de diretores escolares no Brasil. Conforme Dourado (2001, p. 83), ainda na década de 1980, as formas mais presenciadas em todo o país compreendiam: “1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; 5) eleição direta para diretor. Com isso, mesmo antes da LDBEN (1996), já se presenciava uma variedade de formas de escolha de diretores escolares.

Com o enfraquecimento da Ditadura Civil Militar e a efervescência de movimentos pró-democracia, mais especificamente no final da década de 1970 e início da década de 1980, as

discussões ligadas à gestão democrática da educação influenciaram diretamente diversos sistemas para a escolha dos seus diretores escolares, contrapondo ao patrimonialismo e ao clientelismo político presentes nas indicações de diretores das escolas públicas até então, o que, por sua vez, não significou o fim da indicação política para a função, pois de acordo com Paro (2003), mesmo com os ditos avanços na década de 1980, as marcas do clientelismo e do patrimonialismo político persistiram, remetendo, por conseguinte, ao sistema oligárquico predominante no Brasil durante a República Velha.

Portanto, qual é a figura do diretor escolar?

Consoante Souza (2007, p. 166),

Reconhecer na figura do diretor a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor “escala” e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública.

Assim, “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2001, p. 83).

Qual o compromisso desse diretor com a comunidade escolar? A priori, nenhum, pois o seu compromisso foi firmado com o político (no caso dos municípios, vereadores ou prefeito), que lhe prometeu a função gratificada.

Outro artigo trazido para discussão é “Do palanque do comício da campanha eleitoral à cadeira de gestor: meu candidato venceu, agora o poder é meu” (MOTTA, 2018).

O artigo buscou discutir o provimento à função de gestor escolar na mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio Janeiro, com um recorte situacional na cidade de Miracema, onde desenvolveu-se o estudo. Apresentando dados preliminares da pesquisa de Mestrado, problematizando práticas comuns nos interiores deste país, advindas de apoio político-partidário, o professor apoia um candidato X para prefeito e/ou vereador, sobe nos palanques, faz discurso montado e controlado, balança bandeira, posa para foto oficial de campanha e torna-se gestor, aquele que irá mandar, como constatado em uma das falas que compõem a etapa das entrevistas da pesquisa: “Meu candidato venceu, agora o poder é meu”. Indaga-se sobre esse tipo de poder, mas principalmente como isso impede e funciona como obstáculo para construirmos uma gestão na educação verdadeiramente democrática.

Destaca-se um trecho da letra do samba de enredo da Paraíso do Tuiuti 2019: “Vendeu-se o Brasil num palanque da praça. E ao homem serviu ferro, lodo e mordança...Vendeu-se o Brasil do sertão até o mangue [...]”.

Após cento e trinta anos da “abolição da escravatura”, a escola questionou essa tal liberdade dada não só aos negros, mas a toda nação brasileira. Dada a positiva repercussão do enredo, onde o Brasil se identificou com seu próprio retrato exposto na avenida, a escola resolveu repetir, no carnaval de dois mil e dezenove o seu protesto, trazendo à luz o enredo “O Salvador da Pátria”, cuja a sinopse baseia-se em um bode eleito vereador, na cidade de Fortaleza, em 1922. Estamos falando, em particular, de um Brasil vendido na praça, em que após mais de um século da abolição da escravatura, passando por duas ditaduras civis militares, pela aprovação de uma constituinte, ainda caminha “a passos de formiga e sem vontade”, como escreveu o cantor e compositor Lulu Santos, em busca de uma democracia em que caiba todos.

Por que está sendo dito tudo isso?

Acredita-se que seria muita ingenuidade, falar de democracia, políticas públicas em Educação, gestão democrática, avanços e recuos, sem entender como se configuram as conjunturas políticas na história de nosso país, de maneira a conhecer o Brasil de hoje. O porquê de ter trazido à tona um trecho do samba de enredo para 2019 da Escola de Samba Paraíso do Tuiuti parte de uma experiência prática, vivenciada por uma pesquisa iniciada no ano de 2015, que tinha por objetivo estudar políticas de gestão democrática em um município da mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro, resultando em um Trabalho de Conclusão de Curso, “Gestão Democrática: Descentralização do Poder e Participação da Sociedade Civil”, como já mencionado na introdução desta dissertação.

Assim como escreveu Machado (1915), poeta espanhol do século passado, “Caminhante não há caminho, se faz caminho ao andar”, portanto, pelo que já andei e tenho andado, no primeiro momento da pesquisa, apenas tinha me debruçado a entender o provimento da função de diretor no Município de Miracema, onde atuo, no momento, como professor e pedagogo. Nesta caminhada, fui diretor durante quatro anos, sendo dois desses anos no Município de Miracema. Achei, na condição de professor-pesquisador, importante trazer esta parte de minha trajetória, que retrata um pouco da minha experiência, a fim de que o leitor possa entender o subtítulo que deu origem ao artigo “A Venda no Palanque da Praça”, sobre consumidor, dando em troca não uma moeda ou algumas notas, mas sim minha imagem e minha fala em um palanque na praça, montado para um comício de candidatos a prefeito e vereadores.

Destaca-se que não só o prefeito exige essa “moeda de troca”, mas os vereadores, que, caso sejam eleitos, têm suas escolas para indicarem os gestores que as ocuparão, por isso,

problematiza-se “Do Palanque do Comício da Campanha Eleitoral à Cadeira de Gestor: Meu candidato venceu, agora o poder é meu”. Discute-se não apenas o provimento à função de gestor, mas principalmente a sua vontade de poder, daquele que antes do palanque do comício não passava de um “simples” professor. O poder é algo a ser considerado, portanto, não ficará de fora, pois ele, muitas das vezes, impede que a democracia seja garantida/conquistada. Vender a função de diretor no palanque da praça, remete a pensar sobre o Brasil de hoje e suas políticas, imaginando a venda deste, do sertão até o mangue, restando apenas ferro, ouro e mordança àqueles que não compraram politicamente os seus lugares ao sol.

Com ancoragem nessa espécie de “negócio” estabelecido entre o candidato a prefeito, os vereadores e os professores, ambos assumem compromissos.

Particpei da reunião de escolhas das escolas, cada professor escolhe a escola que quer – caso tenham dois que queiram a mesma escola, o prefeito e o Secretário Municipal de Educação levam em consideração aquele que fez mais pela campanha, e isso inclui maior envolvimento da família, dentre outros critérios discutidos por eles.

Diante disso, destaca-se que tal prática tão comum na mesorregião do Noroeste Fluminense resume o ambiente escolar em um “instrumento de barganha política” (ALVES, 2009, p. 76).

Nesta forma de escolha do gestor escolar, corroboro com o pensamento de Arroyo (1983, p. 128),

[...] o diretor de unidade de ensino no sistema escolar público sempre foi um cargo de confiança do poder central ou local. Acompanhando a história da escola pública, observamos que ele sempre foi um dos mecanismos do jogo do poder e da barganha política. A figura do diretor escolar era uma das peças importantes no controle dos docentes e da rede escolar.

Outro ponto a ser levado em consideração, a fim de avançar na discussão, parte do pensamento de Mendonça (2001), em que o autor destaca que essa forma de provimento consolida a interferência política no interior da escola, permitindo ações de clientelismo político; o autor conclui que “para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição”.

Tais considerações acima descritas, revelam indícios de resultados da pesquisa, demonstram como se configura o cenário político da mesorregião pesquisada e sua relação íntima com o provimento à função de gestor escolar, em específico no município de Miracema, onde se inicia a pesquisa pretendida.

#### 4.1. O PATRIMONIALISMO DO ESTADO

De início, é importante destacar que o patrimonialismo brasileiro remonta às origens da ocupação portuguesa aqui no Brasil. Naquela época, os franceses, por meio do escambo, levavam o pau-brasil e exploravam o indígena de diversas maneiras.

Em 1534, a coroa portuguesa decidiu “colonizar” o Brasil, dada a crise do comércio que se instalava no oriente. Tudo com um viés muito privatista, passando para os capitães donatários o direito de explorar a terra e, até mesmo de dividi-la da maneira que achassem mais proveitoso. Temos, portanto, as sesmarias, transferindo para o setor privado, em linhas gerais, a administração pública, tornando o senhor de engenho um cargo temido e obedecido.

Sem o objetivo de esgotar o retrospecto histórico, destaca-se que esse senhor de engenho até hoje existe, na figura de políticos, a título de exemplo, os prefeitos do interior.

Em 1548, diante da fraca produtividade de algumas capitânias, foi necessário criar o governo geral, via regimento Tomé de Souza. É importante destacar que isso não acabava com as capitânias, criava meios de assessorá-las porque não havia recursos e interesse de criar uma obra de administração pública. As câmaras de vereança decidiam vida, morte, produção e administração privadas no Brasil, o que possibilita entender muitos dos processos ocorridos no interior.

Todo este breve resumo, com especificidades da época, foi mantido até o século XX e XXI, obstruindo supostos processos de Gestão Democrática no Brasil, criando, inclusive, um processo de trabalho que vai de encontro à ideia defendida neste trabalho.

Em 1936, no período do governo Vargas, o autor Sérgio Buarque de Holanda escreveu um livro chamado “Raízes do Brasil”, com temas que vão ao encontro de todo o contexto social, político, cultural e econômico que o Brasil atravessava. Além disso, especificamente, ele traz alguns apontamentos e nos faz refletir sobre o patrimonialismo. Isto é, o autor destaca que o legado personalista, da experiência colonialista, constituía um obstáculo a ser vencido, para criarmos condições democráticas no Brasil (HOLANDA, 1936).

Neste mesmo período, enfrenta-se um forte arranjo de adaptações frente às transferências culturais do país que colonizava, ou seja, de Portugal para o Brasil. A ideia de um estado pai, dono, patrão, desmobilizava qualquer tipo de ação que viesse a iniciar processos de Gestão Democrática. Existia, portanto, uma massa de população completamente desorientada e desordenada em sindicatos e centrais manipulados por este Estado que detém do poder exclusivo, que age como dono de tudo, não como servidor.

Avançando mais um pouco na história, traz-se para a discussão um livro de Simon Schawartzman, “As bases do autoritarismo brasileiro”, lançado em 1982, pela editora Campus. Por meio da leitura do livro pode-se compreender o patrimonialismo como um obstáculo à Gestão Democrática no Brasil. Em seu livro, o autor destaca como o Estado patrimonialista produz um processo de exclusão das pessoas. O estado neo-corporativista desenvolve uma espécie de atividade econômica em um estilo neo-mercantilista, que, em linhas gerais, o Estado acaba se intrometendo em empreendimentos econômicos de todo o tipo, como em bancos, indústrias, comercialização de produtos, dentre outros, em que se estabelece a distribuição de privilégios a pequenos grupos privados, que acabam construindo laços de interesse com teor burocrático. (SCHAWARTZAN, 1982, p. 75).

Ainda em Schawartzan (1982), o autor destaca que, apesar do passado contraditório, o futuro está posto para ser construído. É possível pensar em uma luta da classe trabalhadora que possibilite mudança dentro do projeto que politicamente está ordenado. Assim, o autor diz “que estaremos livrando-se do estado pai, patrão, dono e carcereiro” (SCHAWARTZAN, 1982, p. 76). É esse Estado que ganha notoriedade principalmente na mesorregião Noroeste Fluminense, o que leva a crer na existência de uma tradição e do medo que os políticos por profissão têm em relação à perda de espaço, fazendo de tudo para se manterem no poder.

Recentemente, Antônio Roberto Batista (2008) destacou que “a coisa pública se dá em moldes patrimonialistas, isto é, o Estado encontra-se apropriado”. Assinala-se que o que vivencia-se no interior, em específico na mesorregião Noroeste Fluminense do estado, é um patrimonialismo que impede a própria educação de criar condições necessárias para processos de Gestão Democrática, que só serão possíveis, face à superação do patrimonialismo do Estado, sustentados pelos grandes latifundiários que acabam sendo os prefeitos da cidade, passando o poder de pai para filho e utilizando-se de políticas autoritárias, a fim de enfraquecer supostos movimentos contrários

O professor Licínio Lima, da Universidade do Minho, em Portugal, trabalha com uma série de desafios relacionados à Gestão Democrática. Nesta empreitada, o autor ensina que deve haver a inserção social da sociedade civil propriamente dita. Em seus diversos trabalhos, em que compara Brasil com Portugal, destaca que no Brasil vivencia-se excessivas centralizações, principalmente em termos educacionais. Aprofundando nos escritos de tal estudioso, percebe-se que em Portugal o sistema português é mais descentralizado que no Brasil e destaca que se precisa criar condições para processos permanentes de consolidação da democracia (LIMA, 2018).

Vivencia-se uma histórica massificação na educação e não se pode confundi-la com a escolarização. No Brasil, ainda hoje, a fala dos entrevistados talvez ajude a perceber isto: predomina-se a massificação, aumentando a distância dos extratos e a impossibilidade de se pensar uma democracia, bem como em uma Gestão Democrática. A formação que se oferece nas escolas é desigual e excludente, onde tais características configuram e sustentam o estado patrimonialista.

O governo do Brasil, moldado no patrimonialismo em seu discurso, centraliza suas ações na subordinação de currículos, *kits* pedagógicos fornecidos por empresas privadas, dentre outros exemplos que em nada contribuem para uma Gestão Democrática. Observa-se um Estado que promove uma LDBEN (9394/96), mas que não a desvincula do poder estatal, ou seja, sem uma participação efetiva da sociedade civil, principalmente dos jovens.

Conforme Mendonça (2001, p. 89),

Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público. Essa forma de provimento, que denominei indicação, baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática. A exoneração segue, nesse sentido, a mesma lógica. Na medida em que o beneficiado com o cargo perde a confiança política do padrinho, a exoneração é acionada como consequência natural, como o despojamento de um privilégio.

A respeito deste perfil de gestor, Esquinsani (2013) destaca que o gestor patrimonialista dificilmente tomará decisões com base na objetividade da organização e da gestão da unidade educativa, pois está extremamente comprometido com as relações tecidas com os seus apoiadores e consequentes eleitores.

Neste sentido, destaca-se, fortemente, a predominância dos interesses individuais de alguns (a minoria) sobre os interesses coletivos (a maioria). Reforça-se algo já exposto neste trabalho: não se vê, em uma primeira análise, uma preocupação com o aluno, bem como a sua aprendizagem, o que se vê é uma relação de poder travada dentro e fora das escolas.

No que diz respeito à relação de poder citada, é importante nos atermos sobre que:

O poder não existe, quero dizer o seguinte, a ideia que existe em um determinado lugar, ou emanado em um determinado ponto, algo que é um poder, me parece baseada em uma análise enganosa, e que em todo caso, não dá conta de um número considerável de fenômenos. Na realidade o poder é um feixe de relações mais ou menos organizado, mais ou menos pirimidizado, mais ou menos coordenado (FOUCAULT, 2009, p. 183).

Neste sentido, a ideia de poder abordada muito tem a ver com as relações estabelecidas de fenômenos políticos e sociais. O poder não existe por si só, e o processo de provimento à função de diretor por indicação política explica, na prática, como essas relações e esses fenômenos são estabelecidos a partir do estado patrimonialista que acaba por definir o sistema de ensino, como escreveu Foucault (2012, p. 12):

O que é, no fim de contas, um sistema de ensino senão uma ritualização da fala, senão uma qualificação e uma fixação dos papéis dos sujeitos falantes; senão a constituição de um grupo doutrinal, por difuso que seja; senão uma distribuição e uma apropriação do discurso com os seus poderes e os seus saberes?

É neste sistema de ensino, que acaba por definir quem fala, instituindo papéis hierárquicos, construindo doutrinas capazes de impedir a democracia de exercer sua verdadeira função como um governo do povo, que se configura e consolida-se a realidade de escolas que ainda não puderam vivenciar processos de Gestão Democrática.

Avançando um pouco mais na discussão, recorrendo ao que diz Paro (2003), a seleção de diretores pode ser resumida em três modalidades: indicação; seleção por meio de concurso público ou formas correlatas de aferição de competência técnica e eleição. Quanto a isso, Dourado (2000) acrescenta os processos mistos de escolha de diretores, como a seleção seguida de eleição e a seleção seguida de indicação, assim como verificado no próprio questionário do SAEB, em 2013.

As indicações, como já mencionadas, podem ser consideradas a opção menos democrática de escolha de diretores escolares (PARO, 2003). Ainda, consoante o autor afirma: “Em todas as argumentações contrárias a escolha do diretor pelo processo de nomeação por autoridade estatal, o denominador comum é a condenação do clientelismo político que subjaz ao processo” (PARO, 2003, p. 15).

O concurso “é considerado uma forma avançada, objetiva e imparcial de escolha dos dirigentes” (PARO, 2003, p. 19). Porém, o concurso público distancia-se drasticamente do que entendemos como democrático, pois “o diretor pode escolher a escola, mas os professores e a comunidade não podem escolher o diretor” (PARO, 2003, p. 25). Isso seria um recuo no processo democrático. Contudo, cabe destacar que o próprio PNE (BRASIL, 2014) vai ao encontro de tal dimensão ao destacar a seleção de gestores por mérito e desempenho, que pode ou não abarcar o concurso, como foi o caso adotado pelo estado do Rio de Janeiro, antes dos estudantes reivindicarem o direito ao voto.

Já a eleição, de acordo com Lima (2014, p. 1.070),

É, todavia, uma regra nuclear da democracia e, nas escolas, também um testemunho e uma prática com potencial impacto numa educação para e pela democracia, mesmo considerando que a competência técnica pode ser melhor garantida através do concurso e que a nomeação, em regimes democráticos, não é solução rara. Mas a eleição é democraticamente superior e, de resto, mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas.

Sem dúvidas, a eleição é o processo mais coerente, visto pelo viés da democracia, porém, ela por si só não garante a gestão democrática, chamando-nos a atenção para o diretor que foi escolhido pela comunidade escolar. Quem é ele? Outra pergunta faz-se necessária: Qual é o grau de participação dos próprios alunos? A partir de que idade podem votar, sendo que nas prefeituras a faixa etária atendida sem distorção idade-série, vai até 14 anos? Perguntas que só uma pesquisa de campo, feita em nível micro, ou seja, nas secretarias municipais de educação, podem responder. Por isso, a necessidade da pesquisa que se realiza nesta dissertação.

Amaral (2016, p. 84) destaca os esquemas mistos:

Já no chamado esquema misto, o diretor é escolhido por diferentes combinações. Por exemplo, mesclando provas de conhecimento com a capacidade de liderança e administração, ou então, decidido em conselhos menores da escola. Nesses esquemas mistos é comum a comunidade participar em alguma parte do processo.

Contudo, os esquemas mistos podem induzir as secretarias municipais de educação a repetir a velha/nova história, fazendo o uso de critérios que se aproximam muito mais da indicação que dos chamados esquemas mistos propriamente ditos. A comunidade, assim, fica dependendo de como definirão sua participação, sem muita coerência democrática no que tange ao sentido amplo de participação.

As questões levantadas até agora, a partir do contexto das reformas pós Constituição Federal de 1988, promovidas na década de 1990, em especial, no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC –, culminando na criação do Ministério da Reforma do Estado, no ano de 1995, e do Plano Diretor datado no mesmo ano, contribuíram para novas interpretações sobre a gestão pública, que acabou assumindo uma lógica gerencial, sob a influência neoliberal econômica, desestabilizando e mudando os rumos do processo de democratização no Brasil, iniciado no final dos anos de 1970. Percebe-se, assim, um recuo nos modelos de gestão democrática no país.

Nesse intento, Drabach (2016, p. 5) afirma que

Na administração pública, a introdução da gestão gerencial, por um lado, tinha o propósito de tornar a máquina pública mais eficiente e funcional, por outro lado visava a diminuição e a otimização dos recursos destinados, especialmente para as políticas sociais, dentre elas a educacional. O objetivo final era abrir espaço para o desenvolvimento econômico do país e para a sua inserção no mercado globalizado.

Com a Reforma do Estado promovida pelo governo FHC, temos a reforma na educação, afetando especialmente seu modelo de gestão, a partir de influências internacionais que apostavam em um modelo gerencialista de gestão da escola.

Em conformidade com Drabach (2016, p. 6),

A reforma na educação desencadeou um processo de descentralização de funções de caráter operacional e a centralização das decisões relacionadas com a política educacional: normas, avaliação, currículo, financiamento. Sabemos que a Reforma do Estado provocou efeitos sobre a gestão educacional na esfera macro.

Configura-se, portanto, mesmo pós Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, um modelo de gestão patrimonialista e que regredia décadas, concebendo esse diretor escolar como um administrador de empresas e não de escolas.

A ênfase nos resultados, colocando em prova a eficiência do ensino público, bem como dos diretores escolares, ganhou uma grande notoriedade. Tal modelo pode ser definido como gestão gerencial, reforçada, posteriormente, com avaliações externas, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB –, devendo o diretor escolar ter competência técnica para administrar uma escola e fornecer resultados.

Ainda que a partir de 1988 encontra-se a primeira tese que traz no título o termo “gestão escolar” (TEIXEIRA, 1988), até hoje o termo “administração escolar” está presente em diversos trabalhos, mesmo que seja em menor proporção do que em décadas anteriores, como nos explicou Angelo Ricardo de Souza, em sua tese de doutorado, “Perfil da Gestão Escolar no Brasil”. Assim, o termo “administração escolar” implica a ausência de uma perspectiva pedagógica e, principalmente, democrática na condução da escola (MUTIM; FREITAS, 1999). Isso é visto como algo negativo, principalmente, tratando-se a partir da perspectiva da gestão democrática, presente tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na LDBEN de 1996.

No que se refere à década de 90, Souza (2006, p. 101) acrescenta que

Apesar dessas constantes preocupações com os temas específicos mais acionados, há, a partir da segunda metade dos anos 90, o surgimento e/ou ampliação de outros assuntos, os quais compreendem um segundo bloco de temas específicos mais acionados, mas que só ocorrem de maneira marcante no período final. Trata-se dos estudos sobre a prática e desafios do diretor escolar bem como sobre a sua formação.

Chama a atenção a questão da formação desse diretor escolar, pauta de discussão na segunda metade da década de 90. Indagou-se, portanto, quem era esse diretor escolar e qual a sua formação mínima.

Os parágrafos anteriores remeteram a uma burocratização excessiva da administração escolar, destacada por Lima (2001), que acaba alertando sobre o erro que se acaba cometendo pois as escolas não são instituições exclusivamente burocráticas. Assim, destaca o autor:

O estudo da escola como organização burocrática tende, [...], a transferir para a escola dimensões características das organizações burocráticas, desde a rigidez [...], passando pela delegação de autoridade, a departamentalização e a especialização [...], até aos desempenhos mínimos aceitáveis, consagrados por regras universais e abstractas [...], considerando muito menos, ou mesmo não considerando, a importância dos conflitos organizacionais, a definição problemática dos objetivos, as dificuldades impostas por uma tecnologia ambígua e as estruturas informais (LIMA, 2001, p. 28)

O diretor escolar acaba assumindo outros papéis, resumindo sua função em exclusivamente domínio técnico, dificultando a compreensão do termo “gestão escolar e democrática”, uma vez que a participação do outro acaba ficando comprometida, pois fala-se de um ambiente verticalmente estruturado, determinando visivelmente as relações de poderes políticos travados dentro e até mesmo fora das escolas.

A velha história do diretor administrador vai se repetindo, até mesmo na entrada do novo século (XXI). Contudo, tem-se um aumento considerável nas pesquisas relacionadas ao termo “gestão escolar”. Em um levantamento prévio no banco de teses e dissertações da Capes, ultrapassamos, no início dos anos 2000, a marca de 500 trabalhos que tratavam da questão, como nos apontou Souza (2006).

A seleção de diretores aparentemente avança, mas em seus pormenores recua. Mesmo alguns dados, como os da Prova Brasil (2015), apontem que a seleção de diretores por eleição tenha ultrapassado a marca dos 50%, destaca-se, neste trabalho, as variantes de um questionário respondido pelos próprios diretores, concebendo outras formas que eles entendem como “eleição”.

Os interesses políticos entram em cena, Lima (2001), por exemplo, afirma isso. Os contextos de Ball *et al* (1992) permitem entender uma velha/nova história, de um federalismo desigual, que demarca muito bem a subalternidade econômica em que se encontram milhares de municípios nesse Brasil afora e que consolida modelos bem antagônicos ainda pouco explorados.

Em um recente levantamento, sobre os trabalhos que abordam a seleção de diretores, observa-se a preferência de pesquisadores em falar da dimensão pedagógica do processo e, principalmente, da gestão democrática, algo bem delimitado, e não dos modelos antagônicos presentes, provocando uma reflexão a partir deles.

Mesmo com a criação de alguns mecanismos que não podem deixar de ser considerados, como um avanço, em termos democráticos, como os Planos Nacionais de Educação (BRASIL, 2001 e 2014), alguns planos e programas, ainda é produzido discursos parecidos e trabalhos que “descobrem” sempre o mesmo. Ao mesmo tempo que deparamos com municípios do Brasil que usam o termo “eleição” como principal meio de seleção de diretores, têm municípios onde o critério de escolha é puramente político-partidário, como destacado no capítulo anterior.

A pesquisa realizada nesta dissertação busca ilustrar esses avanços e recuos da história da seleção de diretores, em específico, na Mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro, composta por treze municípios.

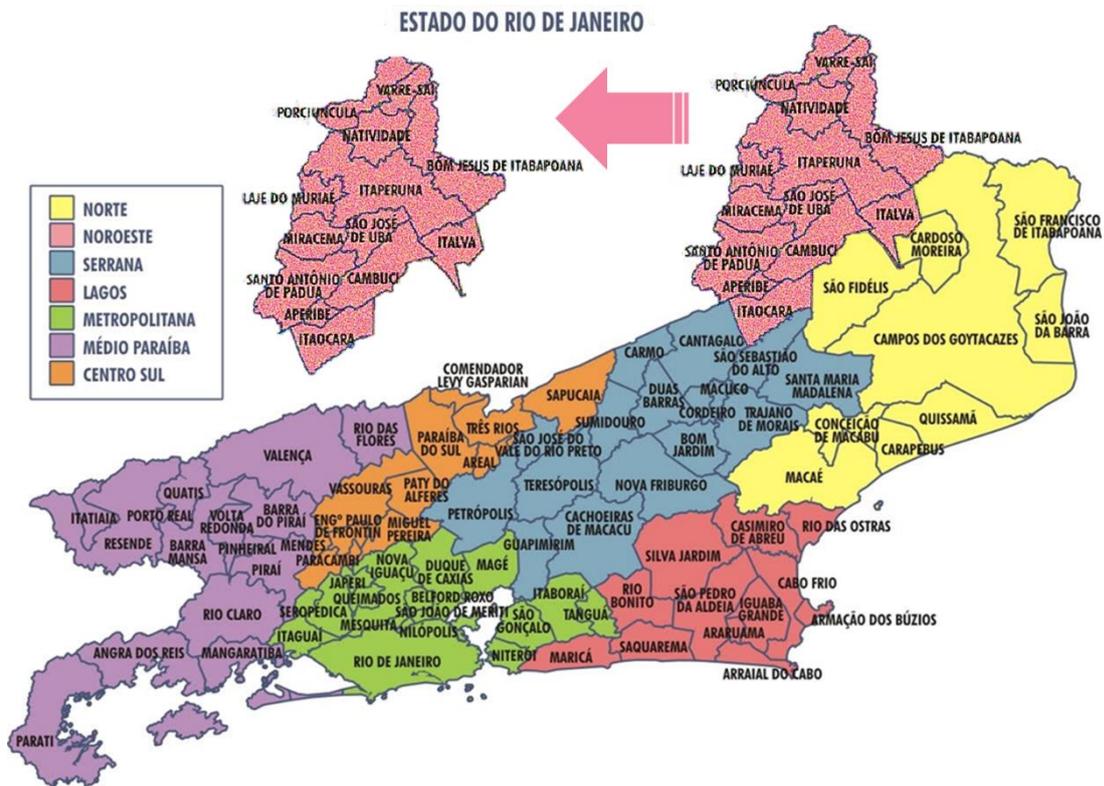
Os avanços, como já vistos, principalmente em termos de legislação, ocorreram, mas se no contexto da prática (BALL *et al*, 1922) ocorreram ou não, só a pesquisa é capaz de nos fornecer subsídios necessários para responder esta pergunta. Sabe-se que no contexto histórico, como mostrado neste capítulo, os avanços e os recuos são perceptíveis, mas cabe a pergunta, e nos treze municípios (Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai), como se configuram as Leis Orgânicas Municipais, os Planos Municipais de Educação e alguma outra lei que trate da seleção de diretores após cinco anos da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE)?

No capítulo 5, tenta-se responder essas perguntas, de maneira a trazer um pouco sobre cada município e os seus processos de seleção de diretores, destacando a necessidade de pesquisas posteriores para maiores aprofundamentos pois o pouco tempo do Mestrado, exatos dois anos, não é suficiente para discutir toda a complexidade que envolve a temática tratando-se de treze municípios que, mesmo pertencentes a mesma região, possuem particularidades que merecem destaque em trabalhos acadêmicos.

### CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES NOS TREZE MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO NOROESTE FLUMINENSE

A princípio, assinala-se que é importante localizarmos, no mapa do estado do Rio de Janeiro, a região Noroeste Fluminense, assim como seus 13 (treze) municípios, a fim de que seja possível analisar geograficamente a localização deles, verificando a distância com a capital (Rio de Janeiro) e a região que não favorece o cultivo, por exemplo, da agricultura, por conta do clima seco em quase todas as estações do ano, resultando no que já foi exposto neste trabalho, quando a região foi apresentada como campo da pesquisa.

Figura 1: Localização da região Noroeste Fluminense no Estado do Rio de Janeiro<sup>11</sup>



Fonte: GGE-RJ/SPE

<sup>11</sup> O Noroeste Fluminense é formado por 13 municípios que reúnem 2% da população do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). É a região do estado com a menor densidade demográfica, em comparação com as outras. Itaperuna é o município mais populoso, com 30% da população do Noroeste. Fonte: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae\\_INFREG\\_2014\\_Noroeste.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INFREG_2014_Noroeste.pdf). Acesso em dez/2019.

A partir da localização da Mesorregião Noroeste Fluminense, destaca-se, de forma resumida, as principais características educacionais dos treze municípios. A começar pelo maior deles, Itaperuna.

Itaperuna tem uma taxa de escolarização de 96,1 %, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 6,4 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 5,1 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Laje do Muriaé, em contrapartida, tem uma taxa de escolarização de 98 %, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,0 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 3,8 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Miracema, por sua vez, tem uma taxa de escolarização de 97,5%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,9 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,7 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Santo Antônio de Pádua, por seu lado, tem uma taxa de escolarização de 98,1%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 6,1 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,8 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

São José de Ubá, tem uma taxa de escolarização de 99,2%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 6,5 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,4 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Aperibé tem uma taxa de escolarização de 96,7%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,9 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 5,1 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Itaocara, em contrapartida, tem uma taxa de escolarização de 99,6%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,8 no IDEB – anos iniciais do Ensino fundamental e 4,8 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Cambuci, por sua vez, tem uma taxa de escolarização de 98,8%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,9 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,6 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Varre-Sai, por seu lado, tem uma taxa de escolarização de 96,8%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 4,9 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,1 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Porciúncula, por seu turno, tem uma taxa de escolarização de 99,1%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,2 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 3,9 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Italva tem uma taxa de escolarização de 98,6%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,6 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 5,1 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Bom Jesus do Itabapoana, em contrapartida, tem uma taxa de escolarização de 98,1%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,9 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,7 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Natividade, por fim, tem uma taxa de escolarização de 98,6%, dos 6 aos 14 anos de idade, com média 5,1 no IDEB – anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,6 no IDEB – anos finais do Ensino Fundamental, ambos da rede pública municipal.

Todos os dados foram extraídos do *site* eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, divulgados no ano de 2018, referentes aos dados da Prova Brasil e do censo escolar do ano anterior, 2017.

A bem da verdade, frisa-se que os dados acima ajudam a ter uma dimensão de como se configura a educação dos 13 (treze) municípios, mesmo que não seja proposta nenhuma relação explícita com o tema pesquisado, mas é necessário apresentá-los.

Feito isso, foi deixado para este capítulo alguns achados da pesquisa, que acabam possibilitando tantas outras interpretações e abordagens desta.

Torna-se necessário, ainda, destacar a contribuição da professora Daniela Patti do Amaral, professora associada da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, pelo fato de suas pesquisas dialogarem diretamente com o que propus neste trabalho.

Ressalta-se que todas as 13 (treze) Secretarias Municipais de Educação foram contactadas, a fim de agendar uma visita em cada uma delas. Salienta-se, também, a grande dificuldade em chegar nos secretários(as) de educação, pois dificilmente conseguia falar com eles(as) diretamente, pois sempre era atendido por algum outro membro técnico da secretaria. Em muitas ligações, ficavam de me retornar e não retornavam, talvez pela agenda cheia de uns, o que não pode deixar de ser destacado. O fato é que, por telefone, minha primeira tentativa de diálogo, não foi possível obter as informações das quais necessitava. Neste ínterim, resolvi fazer algumas visitas agendadas, o que também se tornou algo muito incerto, pois em um município, por exemplo, houve a mudança de secretários(as) no meio de processo.

Nesse Brasil desconhecido, isto é, a Mesorregião Noroeste Fluminense, sobre o qual Santos (2016) fala, a própria pesquisa também parecia um tanto quanto desconhecida, dado que algumas Secretarias Municipais de Educação ficavam receosas de fornecer informações para esta, talvez pelo medo de se comprometerem de alguma forma.

Nota-se que algumas informações trazidas nesta dissertação podem ser facilmente encontradas no *site* do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro, que fornece todos os Planos Municipais de Educação dos 92 (noventa e dois) municípios do estado, assim como o próprio *site* das Prefeituras Municipais de Educação, onde, por exemplo, foi possível encontrar 11 das 13 Leis Orgânicas pesquisadas.

A seguir, averigua-se um quadro com as informações compiladas, mas antes é necessário destacar algumas questões para uma primeira leitura:

- Analisou-se se na Lei Orgânica de cada município é contemplado algum ponto relacionado à seleção de diretores;
- Averiguou-se como o Plano Municipal de Educação de cada município contempla a seleção de diretores em seus respectivos textos, bem como interpreta e retrata a meta 19 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014);
- Investigou-se se nos 13 (treze) municípios existe alguma lei específica paralela à Lei, à Orgânica Municipal e ao Plano Municipal de Educação sobre seleção de diretores, com ênfase na gestão democrática;
- Por fim, temos as 13 (treze) políticas adotadas pelos municípios, relacionadas à escolha dos diretores escolares, verificando o lugar da gestão democrática em suas respectivas seleções.

O quadro 1 é uma síntese geral de todas as informações coletadas que serão discutidas posteriormente, com o objetivo de trazer reflexões que ajudam a pensar sobre o processo de escolha de diretores escolares de uma região ainda pouco explorada pelas pesquisas e que traz características bem distintas das demais regiões do estado, convidando a entender questões políticas, econômicas, culturais e sociais que influenciam diretamente o que encontra-se na pesquisa.

**Quadro 1** – Seleção de diretores e principais legislações relacionadas

<b>Município</b>	<b>Seleção de diretores (como acontece na prática) →</b>	<b>Lei Orgânica Municipal</b>	<b>Plano Municipal de Educação</b>	<b>Lei de Gestão Democrática</b>
Aperibé	Eleição	Eleição	Eleição	Lei N°. 667/2016 (Eleição)
Bom Jesus do Itabapoana	Indicação	Eleição	Critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar	Não existe
Cambuci	Eleição	Não menciona	Não menciona	Lei N°. 1413/2019 (Eleição)
Italva	Indicação	Não menciona	Não menciona	Não existe
Itaocara	Indicação	Eleição	Eleição	Não existe
Itaperuna	Indicação	Eleição	Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.	Não existe
Laje do Muriaé	Indicação	Eleição	Realizar processo seletivo de diretor e dirigente das Unidades Escolares através de avaliações: escrita, análise de perfil e análise de títulos, com o prazo determinado de dois anos, podendo haver recondução ao cargo por avaliação de desempenho por igual período, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Educação; Assegurar, dentre os critérios técnicos de mérito e desempenho, seja considerado que: o profissional seja da rede de ensino; aprovado no estágio probatório; não	Não existe

			responda a processo administrativo em órgãos públicos; ter disponibilidade de 40 horas semanais; tem experiência comprovada em instituição de ensino por um período mínimo de três anos.	
Miracema	Indicação	Não menciona	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não existe
Natividade	Critérios técnicos de mérito e desempenho e processo consultivo	Eleição	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Lei N.º 796/2016 (Eleição)
Porciúncula	Indicação	Eleição	Não menciona	Não existe
Santo Antônio de Pádua	Indicação	Eleição	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não existe
São José de Ubá	Indicação	Não menciona	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não existe
Varre-Sai	Indicação	Não menciona	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não existe

**Fonte:** Elaborada pelo autor

São múltiplas as possibilidades de análise do quadro. Destaca-se, inicialmente, antes de entrar nos dados em específico, a ausência de uma única forma de escolha de diretores dentro de uma mesma rede. Isso significa que ao chegar em algumas Secretarias Municipais de Educação, deparava-me com falas como: *“Aqui nós usamos eleição, mas só uma escola que de fato aconteceu o processo de escolha com a comunidade, as demais, não”*. *“Até foi vontade da Secretaria Municipal de Educação em realizar eleições, mas quando lançamos a ideia, ninguém quis se candidatar”*. *“ Fizemos o processo de escolha em algumas escolas, mas foram todas com chapa única”*. *“Aqui o prefeito deixou abrir processo eleitoral para uma escola e indicou, com a ajuda de outros secretários e dos vereadores, todos os outros diretores das demais escolas”*. Essas foram algumas falas que me deixaram, inicialmente intrigado, pois a partir da vivência cotidiana em algumas secretarias, pude perceber as diferentes formas de provimento à função de diretor escolar, dentro de uma mesma rede – o que dificulta para o próprio pesquisar, de “fechar” um quadro onde possa colocar se o diretor foi indicado ou não. A forma mais precisa que eu e meu orientador, Pablo Santos, achamos, foi perguntar aos próprios secretários e/ou na ausência destes a algum membro da equipe técnico-pedagógica das Secretarias Municipais de Educação, qual a forma mais usual de escolha de diretores escolares, a resposta pode ser observada no quadro 1 (seleção de diretores – como acontece na prática).

Outro ponto que inicialmente gostaria de destacar é uma questão já levantada por Lima (2015), que é a infidelidade normativa, muito clara no quadro-resumo apresentado. Partindo da análise do que preconiza o PNE (BRASIL, 2014), chegando aos municípios em suas respectivas Leis Orgânicas e Planos Municipais de Educação e/ou alguma lei específica sobre gestão democrática, percebe-se claramente uma discrepância entre os documentos, principalmente os municipais em relação ao nacional, no caso, o PNE, sem contar o contexto da prática propriamente dito.

Conforme Lima (2015, p. 5),

Entre a concepção/produção normativa e a sua execução no contexto escolar, encontramos um longo percurso e um complexo processo de comunicação. Sem pretensões de exaustividade tipológica, podemos identificar várias fases desse processo e diversos tipos de intervenção por parte de diferentes instâncias e actores, admitindo que a mensagem originalmente produzida vá sofrendo alterações de forma e de conteúdo. A fase de concepção normativa culmina geralmente num processo de fixação textual, a que segue sua emissão.

Lima (2015) e Santos (2012) chamam a atenção para o termo “Refração Política”, frente às refrações que o texto original (lei, norma etc.) pode sofrer no percurso até seus principais destinatários – isso fica claro na pesquisa -, ou seja, as diversas intervenções que o texto pode

ter levando em conta, também, os estudos do ciclo de políticas (BALL *et al*, 1992), destacando o contexto da influência, o contexto da produção de texto, o contexto da prática e, também, da estratégia política e o de efeitos e resultados, que muito contribuíram para o entendimento das questões descobertas na pesquisa.

Partindo especificamente para o quadro, gostaria de levantar o primeiro ponto, que talvez abra passagem para todos os outros. Portanto, verifico: dos 13 (treze) Municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense, 10 (dez), na prática, ainda escolhem seus diretores exclusivamente por indicação político-partidária, ou seja, 77% das prefeituras desta região utilizam clientelismo político como principal ferramenta de provimento à função de diretor de escola, como destacou Arroyo (1983).

Consoante Lück (2011, p. 139),

As pessoas ficam presas a determinados políticos, quando há a indicação política. O que a pessoa determinar é que tem que ser feito. O político é quem manda no seu mandato [do diretor]. O deputado que me colocou, na época exerceu pressão para a Secretaria me colocar e ela rejeitava, mas acabou tendo que atender o pedido dele. Mas ele não interferiu no meu trabalho, só pediu o meu apoio no tempo da eleição.

Observa-se que é como se o político que indicou o diretor fosse o dono e mandasse no seu mandato, que é muito incerto, pois como é dependente do político eleito, caso ele não queira mais aquele diretor e/ou perca as eleições, a direção da escola muda e entra outro diretor de “cabresto”. Trago essa discussão, porque a fala das pessoas com as quais conversei, durante a pesquisa, era de aflição e medo, talvez até de se comprometerem com o que estavam falando comigo. Falo de um ambiente de Secretaria Municipal de Educação, de pessoas que estão lá politicamente, pois nos treze municípios não existem concurso para exercer funções na sede das Secretarias Municipais de Educação.

A indicação existente é um impedimento de um processo importante de gestão democrática. Fica claro que não se trata de desconhecimento de leis ou inocência por parte dos gestores municipais, pois eles sabem o que devem fazer, o problema são as táticas e as estratégias de terem eleitores “presos” a eles, e, neste caso, a função de diretor, que é gratificada, é uma forma de confirmarem cabos eleitorais no interior das instituições de ensino.

No texto da qualificação, trouxe a fala de 2 (dois) diretores escolares, 2 (duas) professoras e 2 (dois) responsáveis de alunos, que representam claramente a configuração dos municípios que não utilizam a gestão democrática como prática na escolha de seus diretores.

Preferi, por questões éticas, não expor o município, trazendo as falas como exemplos desse patrimonialismo. Assim sendo, irei identificar as diretoras como G1 e G2.

Entrevistador: Como foi o processo de provimento para função de diretor desta escola?

.....\*

(G1)

*Olha, Diones, o processo de provimento para gestor desta escola aconteceu no ano de 2017, assim que o outro diretor saiu. No município nós não temos nenhuma lei específica sobre o processo de escolha dos gestores escolares, o que faz com que sejamos escolhidos por indicação política, seja do Prefeito, dos Vereadores ou do Secretário Municipal de Educação. Quando fui indicada, até tentaram fazer uma eleição, mas não chegou acontecer; primeiro porque só tinha eu de candidata, segundo porque não tinha mais ninguém por parte do Prefeito para pegar a direção da escola e em terceiro porque a gratificação era muito pequena, e não animava muito pegar, pois esta escola é muito grande e tem muitos problemas. Ela pediu que eu fosse diretora e acabei aceitando. Devo ficar até o final do mandato desse Prefeito. Ele não se reelegendo e entrando outro, eu saio. Caso ele ganhe, eu acho que continuo.*

.....\*

Entrevistador: Você tem conhecimento da meta 19 do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação?

.....\*

(G1)

*Não tenho. O Secretário de Educação até falou que eu deveria ler, pois você iria fazer perguntas sobre isso, mas não tive tempo, infelizmente. Não sei nem do que se trata, mas vou procurar saber. É algo relacionado à gestão? Acho que a Secretaria Municipal de Educação que deveria promover cursos de formação continuada para nós gestores, a fim de que fiquemos por dentro dessas leis, pois no dia a dia, na correria, não dá tempo de estudar quando chega em casa, aliás, nem em casa a gente descansa, pois o “zap” não para. Eu sei que deve ser algo muito importante, mas não estou por dentro, não é nem por falta de interesse, é tempo mesmo.*

.....\*

Entrevistador: Como foi o processo de provimento para função de gestor desta escola?

.....\*

(G2)

*O processo foi puramente político. Fui indicada pelo Secretário Municipal de Educação e aceitei continuar, pois orgulhosamente estou há dez anos na direção, passando por três prefeitos diferentes e mostrando competência ao ponto deles me fazerem o convite para continuar. Esta é a minha terceira escola como diretora; na primeira, os responsáveis pelos alunos fizeram um abaixo-assinado para que eu ficasse, mas acabei indo para outra escola, onde fui muito feliz também a ajudei a “levantar” o nome dela. Sei que mesmo sendo indicação política, estou nesse cargo porque demonstro ser boa no que faço, pois para o atual Prefeito eu nem fiz campanha. Se eu fosse ruim, não estaria até hoje na direção. Acredito que tenha até outros critérios para nos escolhermos, mas o mais certo, e que acaba sendo divulgado, é o pela indicação política. Quero que registre que não me encaixo somente neste critério, pois passando por três prefeitos, acredito ter demonstrado competência para estar diretora.*

.....\*

Entrevistador: Você tem conhecimento da meta 19 do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação?

.....\*

(G2)

*Meta 19... Hummmm! Até já ouvi falar, mas não tenho conhecimento. Da meta 19 do Plano Nacional de Educação da propaganda na época que foi feita, mas a do Plano Municipal de Educação nem ouço falar, para ser bem sincera. Eu sei que tem, mas ler e ter conhecimento, não! Eles disponibilizaram esse documento para população? A Secretaria poderia mandar um para cada escola, assim poderíamos mostrar aos professores, pedagogos, responsáveis... Não sei! Fazer alguma coisa! Apesar de que no dia a dia nós temos muitas funções já, seria mais uma. Acho que a Secretaria nos poupou de mais uma. Diones, sei que o que você está perguntando é algo muito sério e importante para a educação, mas estou sendo sincera comigo mesma, antes de mais nada, em assumir meu desconhecimento sobre tal questão. Você poderia passar o que você sabe para gente (risos).*

Posteriormente, em uma reunião de conselho de classe do 4º bimestre do ano letivo de 2018, solicitei a entrevista com um professor e um responsável de cada escola pesquisada. Os professores não foram escolhidos aleatoriamente. Foi perguntado pela pedagoga de cada escola, no início de cada conselho, o professor que tinha interesse em participar da entrevista. Na escola da gestora 1 (G1), duas professoras demonstraram interesse. Na escola da gestora 2 (G2), uma professora disponibilizou-se. A escolha dos responsáveis não foi direcionada pela escola.

Conversei com um grupo de pais que iam buscar seus filhos ao término das aulas. Na escola da gestora 1 (G1), um responsável (pai de um aluno) resolveu participar. Na escola da gestora 2 (G2), uma responsável (tia de um aluno) quis participar.

Comecei a entrevista com a professora da escola correspondente à gestora 1 (G1). No início, expliquei os meus principais objetivos com a pesquisa, apresentando, em linhas gerais, o que já havia escrito a respeito. A professora mostrou-se bastante solícita, demonstrando grande interesse em responder as 2 (duas) perguntas previamente formuladas. A professora tem 8 (oito) anos de magistério na prefeitura, lecionando na mesma escola em suas duas matrículas.

A primeira pergunta foi a seguinte:

Entrevistador: Você conhece ou já ouviu falar sobre o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação do seu município?

.....\*

(P1)

*Eu não conheço, mas já ouvi falar, sim! O Plano Nacional da Educação foi veiculado pela mídia, fiquei sabendo só o que passava na televisão mesmo. Queria até saber se era para nós, professores, participarem, pois as propagandas diziam que estava tendo uma ampla participação da sociedade. Eu não participei. Você participou? Você deve ter participado, pois gosta do tema. Eu não ligo muito não. Acho isso tudo muito distante da nossa realidade. No Brasil nós gostamos muito de papel, mas não resolve nada. Quero saber se o aluno está aprendendo a ler e escrever. O Plano Municipal de Educação, eu nunca ouvi falar. Tem a ver com o Plano e Carreira? Salário? Sinceramente, não me lembro nem de ter feito um curso sobre isso. Não sou culpada, pois tenho duas matrículas, sendo oito anos nesta mesma prefeitura, a Secretaria nunca se importou em oferecer uma formação sobre isso. Como dou aula o dia todo, não tem como eu procurar saber de tudo. Fico cansada. A Secretaria deve cumprir o papel dela de pelo menos nos informar.*

.....\*

Entrevistador: O que você poderia falar sobre a Gestão Democrática de sua escola? Você sabia que ela faz parte da meta 19 do Plano Nacional de Educação?

.....\*

(P2)

*A Gestão Democrática, na minha opinião, só existe no papel. Até hoje eu só trabalhei aqui e não posso falar que vivi uma Gestão Democrática. Até que teve diretor que tentou realizar*

*algumas ações, mas não foi pra frente. Acho quase impossível de existir Gestão Democrática em Município, principalmente porque os diretores acabam sendo indicados politicamente. Começando por aí! Aqui na escola, quando vemos as mudanças, as coisas já foram feitas e nem se quer fomos convidados. Por isso que nunca quis participar de Conselho Escolar, pois só existe para constar. Os professores que já participaram disseram que na realidade não existe reunião de fato. O diretor faz a ata e depois passa para os membros assinar. Em relação à Gestão Democrática fazer parte do Plano Nacional de Educação, mesmo podendo imaginar, eu não sabia de fato. Nunca li e a escola nunca falou sobre isso. Acho que poderiam pelo menos disponibilizar uma xerox do material e deixar na sala dos professores. Se pelos menos isso tivesse acontecido, eu já sabia, com certeza. Nosso sistema só quer saber do professor dentro da sala de aula e mudo.*

.....\*

Passados três dias do conselho de classe, o ano letivo de 2018 quase terminando, marquei com o responsável pelo aluno (o pai) de entrevistá-lo. A entrevista aconteceu na escola, em uma sala de aula, após o término das aulas, no período vespertino. O responsável será identificado como (R1) da escola do gestor 1 (G1).

.....\*

Entrevistador: Qual a sua experiência de participação de assuntos relacionados à Educação Municipal, bem como à escola onde seu filho estuda?

.....\*

(R1)

*O que você diz sobre participação? No “geralção” mesmo? Então, aqui a única participação é nas reuniões uma vez por bimestre, para entrega e assinatura dos boletins e para falar bem ou mal da turma. As reuniões são rápidas, às vezes a diretora nem está presente, só a pedagoga. Eu sou um responsável presente, como pego no serviço 9h, faço questão de trazer meu filho todos os dias na escola. Entro na escola, pergunto como ele está, cerco um professor no portão, falo quando vejo alguma coisa errada, não espero só reunião, mas parece que eles não gostam muito, pois pareço ser enjoado. Só quero uma boa educação para o meu filho. Parece que não gostam que a gente participe.*

.....\*

Entrevistador: O Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído pela Lei n. 13.005 de 24 de junho de 2014, estabelece 20 (vinte) metas e suas principais estratégias para o decênio de 2014-2024. Você já ouviu falar neste Plano e/ou em sua meta 19?

.....\*

(R1)

*Nunca ouvi falar. Eu não disse que eles só falam de rendimento da turma, entregam o boletim para assinarmos e pronto? Nada além disso! Se for algo importante, a gente nem fica sabendo. Também, nada me assusta mais. Culpados somos nós mesmos, pais de alunos, que não somos unidos, não nos juntamos. Vai em uma reunião de responsável para ver, vão pouquíssimos pais e chegam lá nem abrem a boca. A lei entra e sai e a gente nem fica sabendo, vou perguntar na próxima reunião, espera pra ver, ou melhor, vou pesquisar na internet primeiro. Foi bom você me falar! Eu sei que a gente deveria participar muito mais, mas a escola parece que não faz muita questão.*

.....\*

Após a entrevista com a escola 1, realizei a pesquisa com na escola 2, na mesma semana, pois o ano letivo estava quase acabando. A entrevista com os professores, como destacado, foi realizada no dia do conselho de classe. Conversei com a professora antes da reunião. Denominá-la-ei como professora 2 (P2).

A primeira pergunta foi a mesma da escola 1:

Entrevistador: Você conhece ou já ouviu falar sobre o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação de Miracema?

.....\*

(P2)

*Já ouvi sim e sei que ele tem algumas metas para serem atingidas, acho que em período de dez anos, se não me engano. Mas sendo sincera, não conheço nenhuma meta. Acho que isso tudo é muito bonito, mas na prática, acho que nenhuma das metas estão sendo cumpridas. Agora é que vai piorar, pois vai mudar tudo no governo federal. O Plano Nacional de Educação deve ter sido feito mesmo, só para o Brasil dizer que cumpriu esses acordos internacionais aí. Só pra isso! Não vejo nenhuma política para ajudar o professor dentro da sala de aula, só papel e mais papel. Falta interesse dos governantes para as coisas acontecerem na prática. Você*

*perguntou sobre o Plano Municipal de Educação, nunca ouvi falar. Sei que tem e que quem faz é o próprio Município, mas eu nunca fui convidada a opinar e nem ao menos ler. É como eu disse, falta interesse dos governantes municipais, principalmente dos outros governantes que saíram. Eu procuro cumprir meus deveres de professora e ir embora. Eles não estão preocupados se tenho material para trabalhar. Ando tão cansada...*

.....\*

Entrevistador: O que você poderia falar sobre a Gestão Democrática de sua escola? Você sabia que ela faz parte da meta 19 do Plano Nacional de Educação?

.....\*

(P2)

*Gestão Democrática só existe no papel. Nunca vivi isso aqui na escola. Com os outros diretores então, nem se fala. Eram extremamente autoritários, gosto nem de lembrar. Nesse sistema que a gente trabalha, não digo só neste município, mas no Brasil todo, acho impossível de termos uma Gestão Democrática. Sei que existem alguns poucos exemplos sobre Gestão Democrática, mas são exceções. Vivemos em uma democracia entre aspas, pois a lei é: manda quem pode, obedece quem tem juízo. Posso falar isso da Gestão Democrática, infelizmente. Agora, em relação à meta 19, não a conheço, portanto, muito menos sei que ela trata da Gestão Democrática. Quero deixar claro que eu acho Gestão Democrática importante, mas nesse interior que a gente vive, ela ainda vai demorar a chegar.*

.....\*

Após a entrevista com a professora, que preferi manter a identidade ocultada pelo mesmo motivo da anterior, decidi fazer a entrevista com a responsável no outro dia. No início da aula, na entrada, às 7h da manhã, pois, segundo ela mesma informou, não seria possível outro horário, dado que quem pega a filha na hora da saída é a tia. As perguntas são as mesmas realizadas ao responsável da escola 1.

Entrevistador: Qual a sua experiência de participação de assuntos relacionados à Educação Municipal, bem como à escola onde seu filho estuda?

.....\*

(R2)

*Tento ser uma mãe presente, participo de tudo que tem na escola. A escola chama mais é para festas de encerramento, formaturas, homenagens para as mães e para os pais, que até não gosto, pois o pai da minha filha sumiu pelo mundo e há quatro anos moro com uma companheira. Minha filha se sente um pouco triste, pois a escola acaba enaltecendo a figura de um homem e afirmando a necessidade da figura masculina em uma casa. Criança demora a entender isso. Sou policial militar e minha companheira também, fazemos o possível para participar de tudo. Aliás, sei que participar não é só isso. Faço parte do Conselho Escolar há quase dois anos. Esses dias mesmo, eu perguntei a diretora dessa escola, qual o dia da reunião do Conselho para aprovação da prestação de contas deste ano ou se não está feita, como foi aplicado o dinheiro que a escola recebe. Este ano, se tivemos duas reuniões do Conselho Escolar foi muita. Acho que deveria ter mais reuniões na escola sobre tudo que envolve a escola, temos o direito de saber. Sinto que a escola tenta manter uma certa distância da sociedade e isso dificulta o progresso da própria educação. Percebo que eles não gostam daqueles responsáveis que estão todos os dias na escola. Em resumo, minha experiência poderia ser bem melhor, mas a escola, com a justificativa de tempo e da correria do dia a dia, pois é assim que eles justificam, acaba não oportunizando maiores momentos de participação. Amo essa escola, mas ela sempre falhou nesse aspecto. Estava esquecendo de dizer que sou professora formada, apesar de nunca ter exercido a profissão.*

.....\*

Entrevistador: O Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído pela Lei 13.005 de 24 de junho de 2014, estabelece 20 metas e suas principais estratégias para o decênio de 2014-2024. Você já ouviu falar neste Plano e/ou em sua meta 19?

.....\*

(R2)

*É uma falha minha não saber, assumo essa responsabilidade. Acho que já ouvi falar desse Plano uma vez, mas não sei se foi aqui na escola mesmo ou em outro lugar. Pelo que você está falando, parece ser algo muito importante para o Brasil, pois é Nacional, né? O Conselho Escolar não deveria saber? Acredito que sim, pois querendo ou não, diz respeito diretamente à escola. É um plano para à educação que deveria ser cumprido por todos nós, não só pelo governo, que inclusive gosto de falar que facilitou muito nos últimos anos para os nossos jovens. Talvez, por eu não saber e quase ninguém saber, é que muita coisa não dá certo. Quero saber se esse Plano está dando certo. Tem uma coisa que me chama muito atenção aqui no*

*nosso lugar, principalmente por ser bem interior, é a dificuldade de estabelecermos aquilo que é novo, seja em qualquer área. Já trabalhei no Rio de Janeiro, capital, e quando vim para Miracema, percebi o quanto aqui acaba não acontecendo muita coisa por desconhecimento do povo. Não estou dizendo que ninguém saiba do Plano, a Secretaria Municipal de Educação deve saber, mas por questões até políticas, não se interessam em informar a população, como eu, pois pode comprometer os poderes deles. Eu penso assim, pode ser que esteja enganada. Eu como representante de mãe de aluno do Conselho Escolar, acho que é intencional eu não saber até hoje sobre esse Plano. Não é interessante para o governo que eu saiba. Talvez por medo que cobre alguma coisa de direito dos nossos filhos. Não sei, mas vou procurar me informar e se for preciso eu mobilizar mais responsáveis, eu mobilizarei. Temos que saber e é nosso direito.*

.....\*

Os exemplos que trago aqui, mesmo sendo de apenas um município, possibilita-nos pensar as demais prefeituras do Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro, até mesmo aquelas que utilizam a eleição e/ou processo consultivo como meio de escolha dos diretores escolares – algo que merece ser discutido com afinco, mas que, por ora, cumpre o seu papel nesta dissertação, no sentido de ilustrar causas e consequências de uma região onde 77% dos diretores escolares são providos à função exclusivamente por indicação política.

Avançando na discussão, tendo o quadro síntese como referência, gostaria de destacar o segundo ponto: as Leis Orgânicas Municipais. Para título de informação, destaca-se que todas estão disponíveis na internet, possibilitando a leitura de quem pesquisa. Foi o primeiro documento lido sobre as 13 (treze) prefeituras – uma leitura fácil, em que suas histórias acabam se cruzando, como é o caso de Aperibé e Miracema, que já pertenceram a Santo Antônio de Pádua, e São José de Ubá, que já pertenceu a Cambuci, o que faz com que suas Leis Orgânicas sejam parecidas, coincidência ou não.

O fato é que das 13 (treze) Leis Orgânicas, 8 (oito) delas trazem a eleição e/ou processo de consulta à comunidade, como forma de provimento à função de diretor escolar, ou seja, 62% dos municípios tratam em suas leis de criação sobre a eleição para diretores, o que acontece é que elas não ocorrem em todo esse percentual, ocorrendo apenas em 2 (dois) desses 13 (treze), em uma porcentagem de 16%, o que é preocupante, uma vez que a distância havida entre os objetivos proclamados e os objetivos reais é enorme.

Compromete-se, assim sendo, todo o cumprimento de uma lei que deveria nortear todo o funcionamento de um município. Se são elas que regulam a vida política na cidade e dos

próprios munícipes, em consonância à Constituição Federal e à Constituição do Estado, em que o município está localizado, são e devem agir como um importante mecanismo para obrigar o poder público a assumir obrigações/necessidades de interesse da população em geral.

Neste momento, cabe uma pergunta: Quem cobra do poder legislativo e executivo o que determina a Lei Orgânica de seus respectivos municípios? É uma pergunta bastante intrigante, pois nos faz imaginar e sugerir uma hipótese de que caso houvesse uma fiscalização, por parte da própria sociedade civil, poderíamos não ter tamanha diferença entre o que dizem as Leis Orgânicas Municipais e o que realmente acontece na prática. Uma hipótese, é claro, que merece ser discutida em trabalhos futuros, uma vez que a discussão não se esgota aqui.

O terceiro ponto a ser levantado também traz discussões relacionadas à prática de escolhas de diretores dos 13 (treze) municípios, destacada inicialmente, e, também, à Lei Orgânica Municipal, fazendo um paralelo com o Plano Municipal de Educação dos respectivos municípios. O que ficou claro foi que a maioria, 10 (dez) municípios, ou seja, 77% deles, utilizam o mesmo texto que o Plano Nacional de Educação – PNE. Praticamente uma cópia fiel, como irei exemplificar com a de um município. Apenas 3 (três) municípios ficaram de fora, ou seja, 23% deles, não mencionando em seus Planos Municipais de Educação a forma de escolha dos seus diretores escolares. Nota-se que todos, de uma forma ou de outra, acabam trazendo a meta 19 que trata da gestão democrática na educação, que podem ser diversas ações dentro e fora da escola, mas, para fins de seleção de diretores, esses 3 (três) municípios não mencionam como os demais, o que não me permite interpretar suas metas 19, sendo que não foram encontrados termos como “seleção de diretores”.

Contudo, vejamos o exemplo de um município que acaba ilustrando o que levanto anteriormente sobre seus textos em relação a meta 19 e suas estratégias, pelo fato de serem cópia fiel do Plano Nacional de Educação.

**Quadro 2** - Comparativo da meta 19 do PNE e da meta 19 do PME — Município X

<b>META 19</b>	
<b>RESPONSÁVEL: Técnico da Secretaria Municipal de Educação</b>	
<b>PLANO NACIONAL</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>
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.	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.

**Fonte:** Adaptado de PNE (2014) e PME (2015).

**Quadro 3 - Comparativo da estratégia 19 do PNE e da estratégia 19 do PME — Município X**

<b>ESTRATÉGIA 19</b>		
<b>RESPONSÁVEL: Técnico da Secretaria Municipal de Educação</b>		
<b>ESTRATÉGIA</b>	<b>PLANO NACIONAL</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>
19.1.	Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule 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;	Garantir no prazo de 2 (dois) anos a partir da aprovação deste PME, o processo de legitimação da direção das unidades educativas da rede municipal de ensino considerando para a nomeação dos diretores e diretoras de escola critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar em processo eletivo;
19.2	ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;	Ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, e de outros, e também aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;
19.3	Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;	Manter e incentivar o Fórum Permanente de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PME e dos seus planos de educação;

19.4	Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;	Estimular, na rede municipal, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;
19.5	Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;	Estimular no prazo de 1 ano a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselho municipal de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive, por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
19.6	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;
19.7	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
19.8	Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.	Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão;

**Fonte:** Adaptado de PNE (2014) e PME (2015)

Observa-se que a meta e as estratégias são iguais, com apenas o acréscimo da estratégia 19.9 - consolidar programas de informatização da rede municipal de ensino - no Plano Municipal de Educação. Cada meta contou com um membro da Secretaria Municipal de Educação. Nota-se que este servidor do município X possui 30 (trinta) anos de serviços prestados e há mais de 12 anos exercia uma mesma função, como responsável de realizar as prestações de contas das escolas juntamente com os gestores escolares. O critério das divisões das metas na época da elaboração do PME não foi divulgado, o que não nos dá muita margem para estabelecermos comentários sobre a elaboração do documento.

Ao ler o PME na íntegra, das 117 páginas, apenas duas falavam de aspectos relacionados à gestão e ao provimento à função de gestor escolar, como exemplifiquei acima. Pouca atenção foi dada à meta 19 e ela ainda foi copiada do PNE.

Ainda em relação ao PME, relacionando-o com o PNE, gosto de exemplificar a elaboração de tais políticas com o que escreveu Rodrigues (2010). A autora descreve os ciclos que deveriam fazer parte da formulação de qualquer política. Evitando, por exemplo, o que encontramos.

- a) **Preparação da decisão política** – O governo decide enfrentar um determinado problema e buscar algum tipo de solução para uma situação que produz privação, necessidade ou não satisfação. O problema existe? O Governo deve se envolver nesse problema? De que maneira?
- b) **Agenda setting** – A formação da agenda. Nesse momento, o problema tornar-se uma questão política, isto é adquire status de problema público e as decisões sobre esse problema resultarão, efetivamente no desenho de políticas ou programas que deverão ser implementados.
- c) **Formulação** – na formulação das políticas públicas, a discussão passa a girar em torno do desenvolvimento de cursos de ações aceitáveis e pertinentes para lidar com um determinado problema público. A construção da solução para um determinado problema implica, em primeiro lugar, a realização de um diagnóstico. Para que o programa/político saia do papel, é preciso interpretar o ambiente para planejar/organizar as ações, decidir sobre quais os benefícios/serviços que se pretende implementar, e de onde serão extraídos os recursos para sua implementação.
- d) **Implementação** - Em resumo significa a aplicação da política pela máquina burocrática do Governo. Trata-se do momento de preparação para colocar as ações de Governo em prática.
- e) **Monitoramento** – Como as agências administrativas afetam e conferem conteúdo às políticas adotadas, há necessidade de se realizar uma avaliação pontual das ações de Governo referentes ao impacto da implementação.
- f) **Avaliação** – Por fim, a atividade de avaliação de resultados da política/programa concentra-se nos efeitos gerados. (RODRIGUES, 2010, pp. 47-48).

O que a autora descreve é o que infelizmente ainda está longe de acontecer, pelo menos como percebido na pesquisa. Tais ciclos são necessários para que haja de fato efeitos no plano da prática e que possamos reverter a cultura da reprodução e façamos valer a cultura da colaboração. Assim, destaca-se que devemos ter uma visão sistêmica, como afirmou Bordignon (2014, p. 35):

Visão sistêmica: um plano de educação, seja nacional, estadual ou municipal, além da contextualização em sua dimensão própria, deve ser referenciado, conectado na dimensão da nacionalidade, de todo nacional, ou seja, os diferentes planos não podem ser concebidos como sistemas fechados, mas abertos e articulados, trocando energias entre si, estabelecendo a sinergia no todo. É o espírito do princípio constitucional do regime de colaboração, que implica a definição de responsabilidades comuns, próprias e compartilhadas dos sistemas de ensino no todo nacional.

O Plano Nacional de Educação (PNE) deve agir como um orientador da política pública educacional do município, em que os Planos Municipais de Educação deverão ser norteados por tal política nacional. Esse princípio constitucional de colaboração deve existir para que, minimamente, possamos garantir e avançar na oferta de uma educação de qualidade e para todos.

Outro ponto que merece ser ressaltado e que apareceu sutilmente na entrevista, não ficando claro na leitura de alguns Planos Municipais de Educação, foi o que postula a Lei nº 13.005/2014, em seu artigo 8º:

Art. 8º, § 2º - Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014).

Pelo fato de cada servidor, a exemplo desse município, ter ficado responsável por uma meta, totalizando 20, pergunto: Onde está a ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil? Pelo que percebi, houve pouquíssima participação até dos representantes da comunidade educacional, sendo que um servidor chegava a ser responsável por até 3 (três) metas. Em se tratando de Políticas Públicas, acredito que, não havendo participação da sociedade civil, fica difícil estabelecermos objetivos comuns a todos, beneficiando, muita das vezes, o interesse de uma minoria. A respeito disso, Vieira (2014, p. 63) assinala que: “nos últimos cinquenta anos, com exceção do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em 2001, as Políticas foram formuladas pelo Executivo.” (VIEIRA, 2014, p. 63).

Assim, destaco uma importante contribuição de Bordignon (2014), sobre a diretrizes, metas e estratégias face à realidade diagnosticada dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação.

**DIRETRIZES:** indica a direção a seguir na caminhada, balizada pelas políticas e por princípios indicando o rumo a seguir e o futuro desejado. Estabelecem as definições normativas das políticas.

**METAS:** Constituem objetivos quantificados e datados. Representam o compromisso dos governos e da sociedade, orientando a ação dos agentes públicos e controle social.

**ESTRATÉGIAS:** devem constituir programas definidores das ações do governo para alcançar as metas (BORDIGNON, 2014, pp. 31-32).

Portanto, acredita-se que o desconhecimento de tais diretrizes, metas e estratégias podem comprometer o sucesso de uma política e suas capilaridades, seja enquanto Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação ou Plano Municipal de Educação. Lembrando que a lei, por si só, não altera a realidade que temos, assim como afirmou Delgado (2012, p. 3):

A construção de uma nova cultura escolar, com outras práticas, normas e concepções, não depende apenas de mudanças legais, mas, sobretudo, da criação de condições efetivas para tal, o que incide em alterações das condições de trabalho oferecidas ao professor, estrutura da escola e preparo técnico e pedagógico aos docentes.

Verifica-se que os municípios até possuem acentuadas aproximações em suas Leis Orgânicas e seus Planos Municipais de Educação, mesmo que algumas não tenham sofrido alterações desde as suas criações, datadas da década de 90, mas isso não é e nunca foi garantia da existência de tais políticas. Os Planos Municipais de Educação, em seus textos “copiados” do Plano Nacional de Educação, apresentam uma ausência de diagnóstico da realidade de cada município, influenciando em outro ponto relacionado à existência de leis complementares que subsidiem de alguma forma a gestão democrática da educação.

O fato de termos Planos Municipais de Educação que contemplem a meta 19 do Plano Nacional de Educação não nos garante nada. A exemplo disso, temos o alarmante quantitativo de municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense que utilizam a seleção de diretores escolares exclusivamente por indicação do poder executivo e/ou legislativo – o que é preocupante, pois já se ultrapassou a primeira metade de vigência do PNE e pouco avançou-se, a partir do estudo realizado nos treze municípios

Ficou pressuposto que, a partir da elaboração do Plano Municipal de Educação, os municípios deveriam propor uma lei de gestão democrática, contemplando, também, a seleção de diretores escolares – o que não aconteceu em 10 (dez) dos 13 (treze) municípios, ou seja, 77% deles, ocorrendo elaboração de apenas 3 (três) leis, referentes aos municípios de Aperibé, com ancoragem na Lei n. 667/2016; Cambuci, com base na Lei n. 1413/2019, muito recente e Natividade, por meio da Lei n. 796/2016.

Nos municípios que não elaboraram suas leis de gestão democrática, podemos verificar que a indicação política para a função de diretor escolar é mais comum. Já os que elaboraram suas leis de gestão democrática, apenas Natividade adota o regime que, segundo eles, não é indicação política, nem eleição. Realizaram um processo consultivo interno dentro das escolas e elegeram seus diretores segundo os critérios de mérito e desempenho, baseados no Plano Nacional de Educação.

Aperibé e Cambuci realizam eleição para a escolha de diretores escolares, porém, em algumas escolas os diretores acabam sendo indicados pelo poder executivo e/ou legislativo, por não ter chapa concorrente ou pelo fato de a escola ser recém-inaugurada. Também, em se tratando de creche, em sua maioria, os diretores são indicados. Os motivos para tal indicação são diversos, dentre eles: quantidade de alunos matriculados, tamanho da escola, idade dos alunos etc. Isso é um tanto quanto confuso, pois não nos permite apresentar um quadro preciso, sem ter que explicar esse cotidiano diverso.

Pode-se dizer que as eleições, de fato, para diretores escolares dos municípios do Noroeste Fluminense ocorrem em apenas 2 (dois) municípios, Aperibé e Cambuci, mas com escolas que ainda não tiveram processos eleitorais, como observado na pesquisa.

Assim, verifica-se uma “desidratação” da lei, como destacado por Amaral (2019, p. 40):

Opto pelo uso da metáfora de uma gestão democrática que se desidrata e não em processo de erosão. Para a erosão não temos retorno, é o fim em si mesma. Para uma escola em que a democracia entra em processo de desidratação ainda restam esperanças e espaços de luta que demandam não só reidratá-la, mas, essencialmente, a vigília constante contra ameaças a uma educação democrática.

De acordo com Amaral (2019), acredita-se que em muitos desses municípios, essa “desidratação” ocorra, o que não significa que esses não possam ser “reidratados”. A exemplo disso, tem-se espaços de participação/acompanhamento e controle social da educação, como os Conselhos Municipais de Educação, os Grêmios Estudantis e os Conselhos Escolares.

Conforme Paro (2007, p. 1),

As medidas visando à maior participação dos usuários da escola e demais envolvidos em sua prática nos destinos da escola pública básica podem ser agrupadas em três tipos: as relacionadas aos mecanismos coletivos de participação (conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmios 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.

Contudo, ainda destaca-se a “apropriação elástica dos textos” – Lima (2016) –, onde os municípios acabam ressignificando os textos de âmbito nacional para a elaboração de suas legislações próprias, como o próprio Plano Municipal de Educação. Quando não fazem isso, acabam dizendo algo embasado na lei, como determina a legislação nacional, fazendo outra totalmente diferente na prática.

Como nos Planos Municipais de Educação houve uma grande incidência de adotar o mesmo termo “Critérios técnicos de mérito e desempenho” da meta 19 do PNE (BRASIL, 2014), destaca-se que o único município, mais precisamente em 2017, que informou ter usado na prática tais critérios, foi Natividade. No entendimento desta pesquisa, nenhum município explica quais os critérios técnicos que serão utilizados para definir o mérito e o desempenho dos diretores.

Consoante Paro *apud* Amaral (2016),

Paro (1992) argumenta que inúmeros estudos e pesquisas têm demonstrado que o que se exige do diretor, em termos técnicos, em comparação com o que o bom professor detém é ínfimo. Segundo o autor, somente os que veem no diretor um gerente de fábrica podem reivindicar um componente técnico que não seja o próprio conhecimento de educador. Como o candidato à direção - que deverá ser professor - foi submetido previamente a um concurso público para docente, indagamos se, com base nos argumentos de Paro, faria sentido submetê-lo a nova avaliação nesse modelo. Adicionalmente, o sucesso na prova também não é garantia de legitimidade política-pedagógica.

Ressalta-se que as estruturas democráticas dos municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense estão comprometidas, 10 (dez) municípios ainda usam a indicação como principal forma de escolha de diretores, apenas 3 (três) municípios utilizam o processo de eleição/processo consultivo. São muitas infidelidades que comprometem processos importantes de gestão democrática nas escolas e nos municípios como um todo.

De acordo com Amaral (2019, p. 40),

A gestão democrática da escola não está dada, não se decreta nem se institui por meio de uma legislação que a regulamente. A escola democrática exige estruturas democráticas e existe como processo, com avanços e recuos e demanda, sobretudo, práticas democráticas e participativas nos processos de tomada de decisões. Em momentos em que a democracia na escola se desidrata por ações como o Movimento Escola Sem Partido, o corte criminoso de verbas públicas de financiamento para ensino, pesquisa e extensão e a militarização das escolas públicas, nunca se mostrou tão necessário e urgente fincar a bandeira de uma escola pública, gratuita, laica, plural e com vivências democráticas para os que ali escolheram trabalhar e para aqueles a quem ela se destina.

Discutir práticas democráticas nos municípios implica pensar no processo de seleção de diretores escolares. A partir da análise do quadro 1, pode-se observar questões que foram surgindo e acabam culminando na configuração da educação de cada município, a desigualdade no federalismo e, principalmente, os avanços e recuos de uma velha/nova história, marcados pelo patrimonialismo que reforça ainda mais a indicação político-partidária de diretores escolares. As indicações, portanto, prevalecem em uma gestão que passa a ser mais gerencialista do que democrática.

Por último, gostaria de ressaltar as diferentes opiniões existentes em cada município, sobre o que venha a ser uma eleição, um processo consultivo ou até mesmo uma indicação para diretor escolar. A interpretação e ressignificação de cada um, acabou chamando a atenção para uma outra questão, que será a última a ser levantada neste trabalho: a informação da comunidade escolar e a formação daqueles que lidam diretamente com a educação. Neste sentido, as estratégias do PNE e dos Planos Municipais de Educação (PMEs) ficam comprometidas e não alcançam seus objetivos, pois são elas que deveriam fornecer, inclusive, a informação/formação para comunidade escolar, por exemplo, conselheiros escolares.

Ainda na formação, em especial dos diretores, foi possível entender que ela, apesar de fazer parte do texto de alguns Planos Municipais de Educação, não é motivo de preocupação dos municípios, o porquê é óbvio, sendo dez 10 (deles) por indicação política, a escolaridade dos mesmos não seria motivo para impedir aqueles que fizeram campanha a favor do atual prefeito de serem empossados como diretores.

Pode-se dizer que há avanço, mas compreendendo a democracia como um processo contínuo, com necessidades massivas de participação ativa de toda sociedade civil, deve-se entender que é preciso problematizar a realidade vinculada aos critérios estabelecidos pelas 13 (treze) prefeituras para a escolha dos diretores escolares das escolas municipais. Tais políticas adotadas possibilita lamentar que após anos de discussão sobre a figura do diretor escolar e após 5 (cinco) anos do PNE, a resistência coronelista e patrimonialista ainda seja a mais cômoda na

região mais pobre do Estado do Rio de Janeiro, que deixa de ser “desconhecida” e começa a ser desvendada através de um trabalho como este que em linhas gerais traz um panorama geral de como se configura a escolha de diretores escolares nos 13 (treze) municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada não chega ao fim, mas finaliza por ora uma discussão necessária em uma região “desconhecida”, oportunizando-nos e encorajando-nos a saber mais sobre a educação do interior. Traçando um objetivo claro de apresentar a seleção de diretores escolares dos treze municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro, confrontamos a prática com documentos legais nacionais e locais (Plano Nacional de Educação, Lei Orgânica Municipal, Plano Municipal de Educação e, possivelmente, alguma Lei de Gestão Democrática) que regularizem-na nos respectivos municípios. O trabalho rendeu frutos, produzindo novas sementes que deverão ser lançadas em trabalhos futuros, pois o solo se apresenta fértil.

Dentre outras abordagens teórico-metodológicas, destacamos o ciclo de políticas (BALL *et al*, 1992), especialmente em se tratando do contexto da prática, que foi o primeiro ponto a ser pesquisado e “achado”. Não foi difícil, porém confuso em muitos dos municípios, pois o não entendimento do que seja o termo “seleção de diretores” fez com que as respostas de um mesmo município fossem várias – está aí o grande desafio da pesquisa. Sem contar as ressignificações de uma mesma lei em meio às diversas apropriações de diversas pessoas. Desvendar a prática que, em um primeiro momento, acharíamos ser o “mais fácil”, tornou-se algo difícil de “fechar” para produzirmos o quadro síntese. As cenas e os seus atores, mostraram-nos a necessidade de desvendar para além do que o trabalho se propôs, mas o prazo de dois anos do Mestrado é um tanto injusto. Assim, terminamos o desvendar dos treze casos (municípios) com dez deles escolhendo seus diretores por meio e exclusivamente por indicação político-partidária.

Um recuo em meio aos avanços?

Sim, um recuo em meio às políticas nacionais e, principalmente, locais. O PNE não adiantou muita coisa. Ficou apenas no papel e compondo a coleção de mais sonhos possíveis engavetados nas Secretarias Municipais de Educação. Os três municípios que utilizam o processo consultivo/eleição são exceções e esperanças e, ao mesmo tempo, exemplos da possibilidade de processos importantes de gestão democrática. Apresentam, ainda, questões que não ficam claras, como: indicação para creches pequenas e indicação para escolas recém-inauguradas. São “desidratações” das leis sobre as quais Amaral (2019) já nos alerta. Não sei se seria arriscado afirmar que o patrimonialismo e o coronelismo estão presentes em tudo nos municípios pesquisados, inclusive na educação. Eles penetram até onde a gestão democrática

está atuando, o que parece uma ameaça às políticas do campo progressistas que atualmente não vêm sendo incentivadas pelo próprio governo federal.

Tal prática revelada nesta pesquisa é um reflexo dos próprios documentos de que os municípios dispõem, a começar pelos Planos Municipais de Educação. Antes deles, as Leis Orgânicas Municipais, datadas da década de 90, apresentam um texto muito bem escrito e até progressista para a época, mas que se apresentam como desconhecidas, ineficazes, uma vez que de oito que contemplam a eleição para diretores, apenas três realmente as realizam. Não seria algo a ser fiscalizado pela sociedade civil e pelos vereadores? Acredito que não, principalmente pelos representantes do legislativo, pois são eles que cobram do poder executivo vagas de direção para eles próprios indicarem a partir dos que os apoiaram. Troca de favores, uma barganha e uma forma de se manterem no poder por mais tempo. A discricionariedade por parte do executivo e do legislativo faz da função de diretor escolar algo exclusivo dos dois poderes, sem a participação ativa da sociedade civil, que é a principal interessada em uma educação pública, laica, democrática e socialmente referenciada.

Os Planos Municipais de Educação, a partir do Plano Nacional de Educação e de suas respectivas Leis Orgânicas Municipais, acabam inserindo em seus textos as cópias fiéis das metas e das estratégias do primeiro (PNE), não considerando a segunda (LOM). Assim, podemos verificar que os Planos Municipais de Educação, exceto os de Cambuci e de Italva, contemplam, em linhas gerais, o que já definia o PNE. Contudo, mesmo depois da primeira metade da década de aprovação do PNE e com os Planos Municipais de Educação o contemplando, estamos com uma realidade que não condiz com as Leis em destaque, seja o PNE, a LOM e o PME; assim, não destaco somente o que diz respeito à seleção de diretores escolares, mas também outros processos de GD, que podem contribuir para que essa seleção seja mais democrática. Destaco, por exemplo, os Conselhos Escolares, que, inclusive, são citados na pesquisa.

Em relação às leis de gestão democrática, necessárias a partir do PNE, a pesquisa mostrou-nos que apenas três dos treze municípios elaboraram suas leis (Aperibé e Natividade, em 2016, e Cambuci, mais recentemente, no final de 2019). Um quantitativo que chega a ser inexpressivo frente aos outros dez municípios que não possuem a lei. Os três, além de trazerem a eleição/processo consultivo na lei, trazem também outras formas importantes de GD, como a participação da comunidade em Conselhos Escolares, Associações de Pais, Grêmios Estudantis, Conselho do FUNDEB, Conselho Municipal de Educação, dentre outros. O fato é que os mecanismos de GD que os municípios deveriam propor a partir dos seus Planos Municipais de

Educação, visto que pegaram a meta 19 e suas estratégias do PNE, não foram propostos, com exceção dos três já citados, o que dificulta e torna o desafio da GD ainda mais difícil e utópico.

A seleção de diretores, hoje, é um dos maiores impedimentos de gestão democrática na educação dos municípios, principalmente aqueles que ainda não têm uma lei específica sobre GD. Mesmo não sendo o único mecanismo para tal, ela acaba favorecendo os demais, como foi possível perceber por meio das falas que exemplificaram um quadro comum de não informação e de participação da sociedade civil nas redes de ensino dos treze municípios.

Sem o interesse de vitimizar e achar pretextos para o que encontramos, é possível concluir que os contextos nos dizem muito. A região detalhada neste trabalho vive de forma subalterna em comparação com as outras regiões, com uma das menores economias e piores distribuição de renda. Frente a isso, o patrimonialismo e os grandes fazendeiros, muitos deles prefeitos e ex-prefeitos, fazem suas vidas políticas às custas da pobreza e da dependência de muitos, provendo infidelidades nas normas que regem grande parte das políticas públicas voltadas para a educação e sua gestão democrática.

Uma gestão democrática, entendida como um processo ainda no começo, necessita ser mais falada e entendida – percebemos essa necessidade no decorrer da pesquisa. Os municípios possuírem Planos Municipais de Educação é uma esperança que, em algum momento, até mesmo com o seu monitoramento, possa surgir outras leis de gestão democrática e, com isso, outros municípios acabem por repensar suas formas de escolhas de diretores escolares, promovendo o que achamos/acreditamos ser o mais viável: a eleição ou processo de consulta à comunidade, de maneira que a decisão da maioria prevaleça, como deve ser em uma democracia.

Que o não fazer uma gestão democrática não seja motivo para o município utilizar diversas táticas e estratégias através de uma omissão interessada para não admitir que faz o contrário do que determina a lei, mas que seja motivação para ele procurar fazer, conhecer o que outro município vizinho já faz e, assim, mudar a realidade não dá educação em si, mas de todo o município que começa a desvencilhar das amarras históricas que o impede de exercer sua democracia.

Por fim, concluímos que a seleção de diretores escolares da Mesorregião Noroeste Fluminense possibilita-nos, também, pensarmos práticas enquanto sociedade civil, mas principalmente enquanto profissionais da educação, professores, pedagogos, cantineiros, serventes, secretários, porteiros, dentre outros, fazendo valer a democracia nas urnas, de candidatos a prefeito e a vereador que possibilitem, por meio de suas propostas ideológicas, que os dez municípios que ainda não executam uma lei de gestão democrática passem a executar e,

mais do que isso, superem o desafio responsável por avanços e recuos em nossa educação local e nacional, o da seleção de diretores escolares, como visto nesta dissertação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. Mimeo, 2010.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. (Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios).

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

AMARAL, Daniela Patti do. Gestão Democrática: questões sobre a gestão escolar em escolas públicas no Brasil e em Portugal. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 1, p. 77-94, 2016.

\_\_\_\_\_. Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação: sentidos da gestão democrática. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara/SP, v. 20, n. 3, p. 385-404, 2016. ISSN: 1519-9029.

\_\_\_\_\_. A Gestão Democrática das Escolas como Referencial Político, Educativo e Simbólico: entrevista com o professor Licínio Lima. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 8, n. 8, p.244-256, jan./jun. 2018.

\_\_\_\_\_. A Regulamentação da Gestão Democrática e a ação do Ministério Público: desdobramentos no Estado do Rio de Janeiro. **RPGE – Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp.1, p. 9-30, mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no rio de janeiro: qual gestão democrática em cena?**. In: Jorge Nassim Vieira Najjar; Alba Valéria Baensi;Débora da Silva Vicente. (Org.). **Conselhos Escolares e Gestão Democrática: Alguns temas em debate**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, v. 1, p. 30-43, 2019.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Etnografia da prática escolar**. Campinas: Papirus, 1995.

APERIBÉ, RJ. Lei nº 607 de 09 de julho 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências**.

\_\_\_\_\_, RJ. Lei nº 667/2016 de 28 de outubro de 2016. **Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Aperibé - RJ e dá outras providências**.

ARROYO, M.G. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 122-129, jul./dez. 1983.

AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALEZ, R. K.; ABDALLA, M. M. **A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o**

**Pragmatismo.** In: Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. , n. 4. Brasília-DF: 2013.

BALABAN, D. S. **A importância dos conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania.** In: SOUZA, D. B. (Org.). Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006, p. 29 – 40.

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

BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, S. J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, v. 35, n. 2, p. 37-55, 2010.

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

BALL, Stephen; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas.** Atuação em escolas secundárias. Editora UEPG. 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1975.

BARROS, L. A. M. **Gestão Democrática Escolar.** Disponível em: <http://www.artigonal.com/administracao-artigo/gestao-democratica-escolar751904.html>. Acesso em: 09 dez. 2019.

BEISIEGEL, C. R. O plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, p. 217-231, mar. 1999.

BENINCÁ, E. As origens do planejamento participativo no Brasil. **Revista Educação - AEC**, n. 26, jul./set. 1995.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Portugal: Porto Editora, 1994.

BOM JESUS, RJ. Lei nº 1.178, de 24 de junho de 2015. **Dispõe sobre a aprovação da adequação do Plano Municipal de Educação para o Decênio 2015-2015 e dá outras providências.**

BORDIGNON, G. **Natureza dos conselhos de educação.** João Pessoa: Secretaria da Educação e Cultura, 2004.

BORDIGNON, G. **Gestão Democrática da Educação.** Boletim 19 – outubro. 2005. Disponível em:

[http://www2.ifrn.edu.br/ppi/lib/exe/fetch.php?Media=textos:03\\_gestao\\_democratica\\_textos.pdf](http://www2.ifrn.edu.br/ppi/lib/exe/fetch.php?Media=textos:03_gestao_democratica_textos.pdf). Acesso em: 25 nov. 2018.

BORDIGNON, Genuíno. **Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento**. In: Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas. Donaldo Bello de Souza, Ângela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº. 59**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. 2017. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 3 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica - **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública/ elaboração Luiz Fernando Dourado. Brasília: MEC, SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Escolares, Gestão Democrática da Educação e da Escola do Diretor**. Caderno 5. Elaboração Ignez Pinto Navarro. Brasília: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. **Prova Brasil 2015 — microdados**. Brasília, DF: MEC, INEP, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/microdados>. Acesso em: 2 out. 2019.

BUSS, Rosinete Bloemer Pickler. **Gestão Escolar: cadernos de estudos**. Indaial: Ed. ASSEVI, 2008.

CAMBUCI, RJ. Decreto Nº 1413 de 20 de dezembro de 2019. **Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a eleição em Gestão Democrática de diretores gestores das unidades escolares de ensino integrantes da rede da secretaria municipal de educação do município de Cambuci**.

\_\_\_\_\_, RJ. **Lei nº 232, de 03 de março de 2016. Institui o Plano Municipal de Educação de Cambuci e dá outras providências.**

CAMPOS, Marli; SILVA, Neide de Melo Aguiar. **Gestão escolar e suas competências: um estudo da construção social do conceito de gestão.** In: Congresso Nacional De Educação – Educere, III Encontro Sul Brasileiro De Psicopedagogia, 2009, Curitiba. Anais eletrônicos... Disponível em: [http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/autores\\_m.html](http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/autores_m.html). Acesso em: 11 nov. 2019.

CONCEIÇÃO, S. H. **Gestão educacional: uma análise na perspectiva multidimensional de um município baiano do território de identidade Velho Chico.** In: Rosângela da Luz Mattos; Lídia Boaventura Pimenta; Paulo César Marques de Andrade Santos. (Org.). **Gestão, territórios e redes: práticas de pesquisa em educação.** 1. ed. Salvador: Edufba, v. 1, p. 37-62, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O princípio da gestão democrática na educação. **Gestão democrática da educação.** Boletim 19, p. 14-19, 2005. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19144/11145>. Acesso em: 15 nov. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set/dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set.-dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan/abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **A questão federativa e a educação escolar.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, p. 149-168, 2010.

\_\_\_\_\_. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, set/dez. 2011.

DAVIES, Nicholas. **Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso.** In: TEIXEIRA, L. H. G. (Org.). **LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira.** São Bernardo do Campo: UNESP, 2002. p. 117-143.

DELGADO, Adriana Patrício. O impacto das políticas públicas nas práticas escolares sob a ótica da avaliação de aprendizagem. **Espaço do Currículo**, v. 4, n. 2, p.162-171, setembro de 2011 a março de 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rec162>. Acesso em: 12 dez. 2018.

DENZIN, N. K. **The Research Act.** Chicago: Aldine, 1970. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=UjcpXFE0T4cC&printsec=frontcover&hl=ptBR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=UjcpXFE0T4cC&printsec=frontcover&hl=ptBR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 25 jul. 2019.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa**. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIDONET, Vital. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF: Plano, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. (Coord.). **Curso de aperfeiçoamento em gestão escolar**. Goiânia: UFGVIRTUAL, 2000.

\_\_\_\_\_. **A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. In: FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009 questões estruturais e conjunturais de uma política. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul/set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): Avaliação e perspectivas**. Goiás: Autêntica e Editora UFG, 2011.

\_\_\_\_\_. Entrevista PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 231-248, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/23>. Acesso em: 19 de set. 2019.

DRABACH, N. P. **As mudanças na Concepção de Gestão Pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. 2013. 251 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2013.

DRABACH, N. P. **Políticas e gestão da educação: olhares críticos em tempos sombrios**. / Oséias Santos de Oliveira, Sueli Menezes Pereira, Neila Pedrotti Drabach (org.). Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. 377 p.

ESQUINSANI, R. Eleição de diretores e gestão da escola pública: reflexões sobre democracia e patrimonialismo. **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente - SP, v. 24, n. 2, p. 101-115, maio/ago. 2013.

FÉLIX, M. F. C. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** Análise da proposta do estado capitalista brasileiro para a burocratização do sistema escolar. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. v. 18. Impressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

\_\_\_\_\_. **Novo Aurélio século XXI: Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FEYRABEND, Paul. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

FIELDING, N., SCHREIER, M. **Introduction: On the Compatibility between Qualitative and Quantitative Research Methods.** Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, v. 2, n. 1, p. 1-21, 2001.

FIORI, José Luís. **O federalismo diante do desafio da globalização.** In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

FIRJAN. **Retratos Regionais.** Rio de Janeiro: FIRJAN, 2015. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/data/pages/402880811F3D2512011F7FE00F0B3401.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões;** tradução de Raquel Ramallete. 36 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso:** aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

FREIRE, P. **A pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GADOTTI, Moacir. **Autonomia da escola: princípios e preposições.** São Paulo: Cortez, 1997.

GHIRALDELLI JR. P. **Pedagogia e luta de classes (1935-37).** São Paulo. Ibitinga: Humanidades, 1991.

GIBBS, G.; COSTA, R. C. **Análise de dados qualitativos.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais.** 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Gestão Democrática no Plano Nacional de Educação.** Câmara dos Deputados, 2015. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa. Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas. Brasília: Edições Câmara/Edições Técnicas, 2015.

GUNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1936.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Democrática na Escola.** 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 1994.

\_\_\_\_\_. Gestão dos sistemas educacionais: modelos e práticas exercidas na Baixada Fluminense. **RBP**, v. 26, n. 3, p. 565-581, set/dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem da População**. 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 10 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **A Síntese dos Indicadores Sociais 2008** - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

ITALVA, RJ. Lei nº. 1086 de 24 de junho de 2015. **Dispõe sobre a homologação do Plano Municipal de Educação – 2015-2025**.

ITAOCARA, RJ. Lei. N. 1.019 de 24 de junho de 2015. **Institui o Plano Municipal de Educação na conformidade do artigo 241 da Lei Orgânica do Município de Itaocara, Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**.

ITAPERUNA, RJ. Lei n. 718 de 23 de junho de 2015. **Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências**.

JICK, T. D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. **Administrative Science Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 602-611, 1979.

KELLE, U. **Sociological Explanations between Micro and Macro and the Integration of Qualitative and Quantitative Methods**, Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, v. 2, n. 1, p. 1-22, 2001.

LAJE DO MURIAÉ, RJ. Lei n. 736 de 29 de junho de 2015. **Institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências**.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da Escola Pública: A Pedagogia Crítico Social dos Conteúdos**. 10. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**. São Paulo. Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Elementos de hiperburocratização da administração educacional**. In: Lucena, C. Silva Junior J. dos R. Trabalho e Educação no Século XXI: experiências internacionais. São Paulo: Xamã, p. 129-158, 2012.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educ. Soc.**, v. 15, n. 129, p. 1067-1083, out.-dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Conferência. Lei de Bases: transformações e (in)consistências das dinâmicas educativas**. In: Congresso Internacional "Transformações e (In)Consistências das

Dinâmicas Educativas: Mudanças na Educação e Lei de Bases". Coimbra- Portugal, 14 e 15 de outubro. 2016.

\_\_\_\_\_. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática das escolas como referencial político, educativo e simbólico: entrevista com o professor Licínio Lima. **Movimento -Revista de Educação**, Niterói, ano 8, n. 8, p. 244-256, jan./jun. 2018. Entrevista concedida a Amaral, Daniela Patti.

LUCK, H. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

\_\_\_\_\_. **Gestão participativa na escola**. Petrópolis: Vozes, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares – Relatório Final**. CEDHAP – Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

\_\_\_\_\_. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LUMBRERAS, Marluca Junger. **Noroeste fluminense: da estagnação a novas oportunidades?**. In: XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2009, Salvador - BA - Brasil. Anais do ... Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Proceedings ... International Conference on Production Engineering and Operations Management, 2009.

MACHADO, Erica. Gestão democrática escolar: uma produção histórica. **Educação em Foco**, v. 9, n. 1 e 2, Juiz de Fora, mar./ago. 2004, set./fev. 2004/2005, p. 11-32. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/artigo.doc>. Acesso: 10 ago. 2019.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr. 2006.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. – 6. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, José do Prado. **Administração Escolar: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. Planejamento e plano nacional de educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2012.

MARX, Karl. Crítica ao Programa de Gotha. In: MARX e ENGELS. **Obras escolhidas** (V. 2). São Paulo: Editora Alfa-Omega, 198. **O capital** (v. 1, t. 2). São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MATTOS, C. L. G. **A abordagem etnográfica na investigação científica**. In: MATTOS, CLG., CASTRO, P. A. (Orgs). *Etnografia e educação: conceitos e usos* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 49-83. ISBN 978-85-7879-190-2.

MENDONÇA, E. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

MENDONÇA, E. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, Agosto. 2001.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MIRACEMA, RJ. Lei n. 1.602/2015 de 18 de junho de 2015. **Institui o Plano Municipal de Educação – PME para o decênio 2015-2025 e dá outras providências**.

MORIN, E. **Ciência com Consciência**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MOTTA, Diones. Programa de Pós-Graduação em Educação. **Do palanque do comício da campanha eleitoral a cadeira de gestor: meu candidato venceu, agora o poder é meu**. Niterói, Brasil, 2018.

MUTIM, A.; FREITAS, K. Administração ou gestão escolar: uma discussão? **Gestão em Ação**, v. 2, n. 1, p. 63-71, Salvador, jan/jun, 1999.

NAJJAR, Jorge. **Gestão democrática da escola, ação política e emancipação humana**. In: Movimento – Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. n. 13 (Maio, 2006). Niterói: EduFF, 2006.

NATIVIDADE, RJ. Lei N. 796/2016 de 22 de dezembro de 2016. **Dispõe sobre a Gestão Democrática do ensino público municipal e dá outras providências**.

\_\_\_\_\_, RJ. Lei nº. 817/2017. **Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Natividade – RJ, para o decênio 2015/2025 e dá outras providências**.

NIETZSCHE, F. **Além do bem e do mal; Prelúdio de uma filosofia do futuro**. 2. ed. Tradução, notas e posfácio de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

OLIVEIRA, Maria Marli de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ARAÚJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014. p. 167-182.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, A. W. B.; SILVA, A. M. C. J. E. . A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, p. 707, 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. **Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso?** In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, v. 18, 1997, Porto Alegre. Anais: Sistemas e instituições: repensando a teoria na prática. Porto Alegre, ANPAE, 1997. Disponível em: <http://www.vitorparo.com.br/trabalhos-publicados/trabalhos-completos-publicados-em-anais/todos/>. Acesso em 26-11-2018.

\_\_\_\_\_. **Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. **O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB**. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (Orgs). Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.73- 81.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Sistema Nacional, Plano Nacional e Gestão Democrática da Educação no Brasil: Articulações e Tensões**. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 147-166.

PORCIÚNCULA, RJ. Lei nº 2154/2015 de 10 de junho de 2015. **Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade com o artigo 104 da Lei Orgânica do município de Porciúncula Estado do Rio de Janeiro**.

PRADO, S. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

REZENDE, F. **Desafios do federalismo fiscal**. São Paulo: FGV, 2006.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1996.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SAKAMOTO, Cleusa Kazue; SILVEIRA, Isabel Orestes. **Como fazer projetos de iniciação científica**. São Paulo: Paulus, 2014.

SANTO ANTONIO DE PÁDUA, RJ. Lei nº3.644, de 19 de junho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Santo Antônio de Pádua, Estado do Rio de Janeiro**.

SANTOS, P. S. M. B.. Sobre o Conceito de Refração Política: mais uma chave dos segredos das Ciências Humanas. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 12, n. 137, 2012.

\_\_\_\_\_. **A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como matrizes estruturantes do campo político brasileiro: analisando o campo do poder e a refração política no âmbito da gestão democrática**. *Periferia (Duque de Caxias)*, v. 6, p. 3, 2015.

\_\_\_\_\_. Um Brasil desconhecido: a educação nos municípios do noroeste fluminense a partir de indicadores econômicos, demográficos e educacionais. **Revista Educación y Desarrollo Social**, v. 10, n. 2, pp. 34-49, 2016. DOI: org/10.18359/reds.1394.

SÃO JOSÉ DE UBÁ, RJ. Lei nº 427, de 03 de julho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação de São José de Ubá – RJ e dá outras providências**.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 30ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. **Federalismo**. In: O federalismo na Alemanha: traduções. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. 2. edição, Rio de Janeiro, Campus Editora, 1982.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. 4th. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004. 128 p.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese (Doutorado em História, Política, Sociedade). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. PUC/SP, 302 p. Tese de Doutorado em Educação (Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**. Belo Horizonte. v. 25. n. 3. p. 123-140. Dez. 2009.

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

TEIXEIRA, Maria Cecília Sanches, 1988. **Sócio-Antropologia do cotidiano e educação: repensando aspectos da gestão escolar**. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP, 1988.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, Bertha de Borja Reis; COSTA, Marly de Abreu. **Recursos financeiros na nova LDB: avanços e limitações**. In: ALVES, Nilda; VILLARDI, Raquel (Orgs.). *Múltiplas leituras da nova LDB: lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

VARRE-SAI, RJ. Lei nº 775/2015 de 27 de agosto de 2015. **Institui o Plano Municipal de Educação de Varre-Sai, Estado do Rio de Janeiro**, realinhando o mesmo ao Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e dá outras providências.

VEIGA, I. P. A. **Educação básica e educação superior: projeto político-pedagógico**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19013/11044>. Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas**. In: *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*. Donaldo Bello de Souza, Ângela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche, FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2.ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE A – PERGUNTAS REALIZADAS AOS DIRETORES, PROFESSORES E RESPONSÁVEIS DOS ALUNOS**

### **- DIRETORES -**

1. Como foi o processo de provimento para função de gestor desta escola?
2. Você tem conhecimento da meta 19 do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação?

### **- PROFESSORES -**

1. Você conhece ou já ouviu falar sobre o Plano Nacional de Educação?
2. O que você poderia falar sobre a Gestão Democrática de sua Escola? Você sabia que ela faz parte da meta 19 do Plano Nacional de Educação?

### **- RESPONSÁVEIS PELOS ALUNOS –**

1. Qual a sua experiência de participação de assuntos relacionados à Educação Municipal, bem como, a escola na qual seu filho(a) estuda?
2. O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), instituído pela Lei 13.005 de 24 de junho de 2014, estabelece 20 metas e suas principais estratégias para o decênio de 2014 – 2024. Você já ouviu falar neste Plano e/ou em sua meta 19?

**ANEXO A – TERMO DE APRESENTAÇÃO ÀS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE  
EDUCAÇÃO**



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS, EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E SOCIEDADE**

**TERMO DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA CIENTÍFICA**

Niterói, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

Senhor(a) \_\_\_\_\_, Secretário Municipal de Educação do Município de \_\_\_\_\_.

Por meio desta apresentamos o (a) acadêmico (a) **Diones Bernardes dos Santos Motta**, do **Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado em Educação**, devidamente matriculado (a) nesta Instituição de ensino, que está realizando a pesquisa intitulada “**O OS DIRETORES ESCOLARES DO NOROESTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA.**”

O objetivo do estudo é **sabermos como são escolhidos os diretores escolares das redes municipais de ensino da Mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro.**

Na oportunidade, solicitamos autorização para que realize a pesquisa através da coleta de dados, **entrevista e observação**, com diretores, professores e responsáveis de alunos e análise de documentos como: Lei Orgânica Municipal, Plano Municipal de Educação e, caso exista, outras legislações relacionadas a seleção de diretores escolares e a gestão democrática.

Queremos informar que o caráter ético desta pesquisa assegura a preservação da identidade das pessoas participantes.

Solicitamos ainda a permissão para a divulgação desses resultados e suas respectivas conclusões, em forma de pesquisa, preservando sigilo e ética, conforme termo de consentimento livre e esclarecido que será assinado pelo participante. Esclarecemos que tal autorização é uma pré-condição.

Agradecemos vossa compreensão e colaboração no processo de desenvolvimento deste trabalho. Em caso de dúvida você pode procurar a professor orientador desta pesquisa – Pablo Silva Machado Bispo dos Santos, pelo telefone: (21) 99464-3338 ou pelo e-mail: [pablobispo@id.uff.br](mailto:pablobispo@id.uff.br).

Atenciosamente,

---

**Pablo Silva Machado Bispo dos Santos**

Professor orientador

---

**Diones Bernardes dos Santos Motta**

Acadêmico/Orientando

**ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS, EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E SOCIEDADE**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Gostaríamos de convidar você a participar como voluntário (a) da pesquisa: ***OS DIRETORES ESCOLARES DO NOROESTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA.*** O motivo que nos leva a realizar esta pesquisa é a **necessidade de sabermos como são escolhidos os diretores escolares das redes municipais de ensino da Mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro.** Nesta pesquisa pretendemos **realizar duas perguntas**, caso você concorde em participar.

Para participar deste estudo você não vai ter nenhum custo. Você terá todas as informações que quiser sobre esta pesquisa e estará livre para participar ou recusar-se a participar. A sua participação é voluntária e o fato de não querer participar não vai trazer qualquer penalidade ou mudança na forma em que você é atendido (a). O pesquisador não vai divulgar seu nome. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida a você.

Declaro que concordo em participar da pesquisa e que me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Niterói, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

---

Assinatura do Participante ou Rubrica

---

Assinatura do (a) Pesquisador (a) ou Rubrica