

**Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ)**

*Election and public consultation as faces for the selection of principals: analysis of policies in Duque de Caxias (RJ)*

Bethânia Bittencourt  
Daniela Patti do Amaral  
**Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ**  
Queimados; Rio de Janeiro-Brasil

**Resumo**

Abordada pelo viés de objeto de investigação multifacetado, a seleção de diretores de escolas públicas é o tema central do presente artigo. As faces são as diferentes formas de processos de escolha, dentre as quais elegemos para a análise a eleição e a consulta pública. A opção pela primeira justifica-se pelo amplo debate na literatura e a segunda por sua entrada na cena normativa através do texto do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). O cenário para a investigação, município de Duque de Caxias (RJ), oferece elementos para o debate das características, diferenças, limitações e dos componentes de participação da comunidade nessas duas formas, uma vez que os textos políticos de seleção de diretores da rede municipal caxiense regulamentaram a eleição e a consulta pública no período pós-PNE (2014-2017).

**Palavras-chave:** Gestão democrática; Eleição de diretores; Consulta pública.

**Abstract**

The selection of public school principals is the central theme of this article, approached by the multifaceted object of investigation. Faces are the different forms of choice processes, among which we choose election and public consultation for analysis. The option for the first is justified by the wide debate in the literature and the second by its entry into the normative scene by the text of the National Education Plan (BRASIL, 2014). The investigation scene, in the municipality of Duque de Caxias (RJ), offers us elements for the debate of the characteristics, differences, limitations and components of participation of these two forms, since the political texts for the selection of directors of the municipal network of Duque de Caxias contain election and public consultation in the post-PNE period.

**Keywords:** Democratic management; Election of principals; Public consultation.

## **Introdução**

A temática da forma de seleção de diretores de escolas públicas é tratada neste artigo como um assunto multifacetado, característica que pode ser explicada devido às diferentes formas observadas nas redes públicas de ensino. As faces componentes do objeto seleção de diretores podem ser definidas em eleição, indicação, processo seletivo, consulta pública e formas mistas, sendo que, no presente trabalho, debatemos a eleição e a consulta pública. Tal escolha se justifica pelo fato de a primeira ser amplamente debatida na literatura referente, e a segunda, por ser a forma definida para a escolha de diretores no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014. Além destas razões, o contexto da cena política da cidade de Duque de Caxias, universo da pesquisa, localizada no estado do Rio de Janeiro, abarcou estas formas de seleção no período o qual denominamos “pós-PNE” (BRASIL, 2014), isto é, o movimento de regulamentação de seleção de diretores da rede pública municipal após 2014. A escolha deste contexto, assim, deve-se à possibilidade de analisarmos os dois modos de seleção de diretores em voga, entre os anos de 2014 e 2017.

Para Lima (2003), existem diversas formas de participação e de não participação nas escolas assumidas como objeto de análise na eleição e na consulta pública como faces de seleção de diretores e nos documentos reguladores em Duque de Caxias pós-PNE (BRASIL, 2014). Para o autor, a participação está nos documentos do plano das orientações para a ação, decretada ou consagrada nas legislações, programas, etc. e no plano da ação organizacional, que ocorre na cena cotidiana das escolas. A participação exige mais que acesso à informação, às propostas, às sugestões e a outros processos eventualmente despojados de poder de decisão, constituindo um dos elementos básicos da gestão democrática imprescindível na eleição de diretores de escolas públicas (LIMA, 2014).

A pesquisa documental nos textos políticos do município de Duque de Caxias foi empregada no sentido de analisar como o município desdobrou as suas políticas de seleção de diretores em suas escolas. O presente estudo deriva de uma pesquisa que investigou e analisou de que modo os municípios do estado do Rio de Janeiro interpretaram e traduziram em seus documentos normativos a meta 19 do PNE (BRASIL, 2014) e suas 8 estratégias, no que se refere à gestão democrática (AMARAL, 2019). Deste modo, é possível observar aspectos dos mais variados, como infidelidades normativas (LIMA, 2011) e

autofidelidades. As infidelidades normativas são desvios relacionados a uma norma que é modificada em outro contexto – estados e municípios. Autofidelidade é um movimento por nós identificado na análise dos municípios fluminenses, indicativo de que a mesma forma de seleção de diretores permaneceu em diferentes textos normativos: a Lei Orgânica, o Plano Municipal de Educação (PME) e a legislação que a regulou. Nesse sentido, contempla municípios que mantêm uma perspectiva de alinhamento às determinações postas nas legislações ao longo da história.

O artigo estrutura-se em quatro seções seguintes a esta introdução: o debate de eleição como face da seleção de diretores; o debate e a entrada do formato de consulta pública na cena do plano normativo; as diferenças e os limites fundamentais entre a eleição e a consulta pública e a análise da cena caxiense no pós-PNE (BRASIL, 2014) e, por fim, encaminhamos algumas conclusões.

### **A face da eleição de diretores**

A eleição de diretores como expressão de democratização de escolas públicas no Brasil, de acordo com Mendonça (2001), aparece em diferentes contextos e antes mesmo da entrada da gestão democrática como princípio na Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996). Diferentes autores debatem a eleição como forma potencialmente mais horizontalizada para a escolha de diretor de escola pública (PARO, 2011; 2016; MENDONÇA, 2001; AMARAL, 2016).

Segundo dados do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2020), a eleição de diretores é um formato adotado em municípios das cinco regiões brasileiras, apesar do pouco protagonismo do mesmo. A região Centro-Oeste é a com a maior concentração de municípios que optaram pela eleição (35,04%), seguida da região Sul (28,32%) e Sudeste (14,24%). Nas regiões Norte (8,81%) e Nordeste (6,84%), aparecem volumes mais baixos de municípios que elegem os diretores de escolas públicas. O relatório não faz menção à nomenclatura consulta pública, inaugurada pelo PNE (BRASIL, 2014), vigente no período 2014-2024.

O escopo do presente estudo não prioriza o questionamento das diferentes faces que podem ser observadas na seleção de diretores, posto que nos interessa o debate entre eleição e consulta pública. Contudo, cabe ressaltar que a indicação de diretores de escolas

*Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).*

públicas é a face de seleção de diretores mais recorrente nas escolas públicas municipais brasileiras, conforme dado disponível no Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2020). Inversamente proporcional à eleição, a indicação é o formato que mais aparece nos municípios localizados nas regiões Norte (81,53%) e Nordeste (80,13%). A região Sul (60,28%) tem mais da metade dos municípios operando com a indicação, seguida das regiões Centro-Oeste (47,26%) e Sudeste (45,37%).

Ausente de critérios claros que justifiquem a escolha do diretor, a indicação de diretores, além de não fomentar a participação dos atores da cena da escola, franqueia às unidades escolares o exercício de decisão alheio aos sujeitos que ali trabalham e estudam. Souza (2019, p. 279) concorda que as indicações são consideradas as piores formas de provimento no sentido democrático do processo, dado o forte controle governamental sobre elas.

De forma ampla, a eleição de diretores é o mecanismo que, através do voto, seja paritário, seja universal, define pelo desejo dos eleitores o diretor de escola sendo o candidato mais votado. Mendonça (2001, p. 88) afirma que a eleição é a forma de escolha “em que o nome do escolhido para ocupar o cargo de diretor de escola é resultado de processo em que a manifestação da vontade dos segmentos da comunidade escolar é manifestada pelo voto”. Lima (2014) evoca três dimensões da gestão democrática: eleição, colegialidade, participação, sendo esta terceira condição central para a existência das demais. Sobre a eleição de diretores, Lima considera

A eleição, estando em causa a escolha entre ideários ou distintos projetos político-pedagógicos para a escola é, do ponto de vista democrático, uma opção mais coerente, embora haja que atender a múltiplos fatores, com maior ou menor intensidade democrática, como os critérios de elegibilidade, a definição de eleitor, os processos eleitorais, a duração dos mandatos, as competências a exercer, sabendo-se que a simples eleição não pode ser considerada de forma atomizada e independente do grau de participação. 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 [...] (LIMA, 2014, p. 1071).

A eleição como forma de seleção não garante por si só a democratização da escola, a participação dos diferentes coletivos, assim como isoladamente conselhos escolares que se reúnem para validar uma decisão já tomada, o que esvazia o debate das demandas da escola. Na mesma direção, estão projetos políticos-pedagógicos elaborados por um único

ou poucos sujeitos da escola no intento de cumprir a obrigatoriedade da sua existência. Autores como Amaral (2016) e Paro (2011) concordam que a modalidade de escolha que mais se adequa às peculiaridades da função do diretor é a sua eleição pela comunidade escolar. Nesta forma, destaca-se a salvaguarda dos interesses da maioria, o que pode favorecer o comprometimento do eleito àqueles que o elegeram, além de poder ser entendida como um instrumento de luta contra o clientelismo e o autoritarismo (CARVALHO, 2012; MENDONÇA, 2001).

O processo de escolha de diretor de escola pública através da eleição tem a possibilidade de movimentar a escola desde antes do sufrágio propriamente: na formação de comissões de acompanhamento, na decisão dos possíveis candidatos em compor chapas, na definição do perfil dos candidatos e dos eleitores. Esta face da seleção de diretores carece de análise em cada um dos contextos adotados, isto porque o modo como cada unidade subnacional faz a definição de perfil de candidatos pode ampliar ou reduzir a participação daqueles que almejam a direção de escola. Nesse sentido, aspectos referentes ao mérito do candidato, como tempo de serviço, experiência no magistério, formação, ser docente na escola, entre outros, podem deixar de fora uma parcela significativa de outros possíveis candidatos.

### **A face da consulta pública**

A consulta pública é, no quadro das políticas de gestão democrática de nível nacional, a forma de seleção de diretores da escola pública. Inaugurada como texto político nacional na meta 19 do PNE (BRASIL, 2014), foi constituída como mecanismo de participação da comunidade escolar na escolha de diretores combinada aos critérios técnicos de mérito e desempenho.

A entrada na cena normativa da consulta pública como forma de participação dos atores escolares na escolha do diretor pode ter explicação na ratificação do Supremo Tribunal Federal (STF), pelo seu entendimento de que a realização de eleições para a escolha de diretores de escolas públicas é inconstitucional. A decisão ocorreu no ano de 2009 no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2997 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2003) ajuizada na Corte pelo Partido Social Cristão (PSC) contra dispositivos da Constituição Estadual do Rio de Janeiro e outras normas derivadas. O

*Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).*

dispositivo questionado pelo PSC define que as eleições para a direção de instituições de ensino estaduais no Rio de Janeiro deveriam ser feitas de forma direta e com a participação da comunidade escolar. O questionamento do partido político recorre ao entendimento que a função de diretor de escolas pertence à esfera discricionária do chefe do Poder Executivo, em cuja estrutura organizacional aquele cargo se insere. As normas, nesse sentido, ferem os princípios constitucionais da independência dos poderes e da gestão democrática do ensino, além de afrontar os artigos 37, XI (exigência de concurso para ingresso nos cargos públicos); 61, II, "c" (competência privativa do Presidente da República para propor leis sobre servidores públicos federais); e 84, II e XXV (competência exclusiva do Presidente da República para exercer a direção da administração federal e prover e extinguir os cargos públicos federais). O ministro Cezar Peluzo, que era o relator do processo, com base no debate já discutido e pacificado pela Corte, votou pela procedência da ação e o seu entendimento foi acompanhado por todos os ministros presentes na sessão (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009). O PNE (BRASIL, 2014) fez uso do termo consulta à comunidade, no que se refere à seleção de diretores, no sentido de afastar-se de problemas legais e induzindo as unidades subnacionais a utilizarem a mesma estratégia em seus planos de educação.

No que se refere especificamente aos aspectos de consulta pública, importa dizer que abre elementos diversos quanto às possibilidades no processo de escolha do diretor. Desta forma, numa consulta pública, pode ocorrer a ação de ouvir os integrantes da comunidade escolar sem necessariamente ocorrer a nomeação por parte do poder executivo quanto ao desejo dos consultados. Outra ação possível é o envio de nomes em lista tríplice para consulta aos sujeitos da escola, o que significa uma pré-seleção pelo crivo do executivo dos possíveis indivíduos que acessarão a função de diretor escolar, que possivelmente atende aos desejos e anseios do poder e poderá ser capaz de enfraquecer o contraditório na escola. Amaral (2016) colabora quando indaga se, em uma consulta, o poder executivo pode ou não levá-la em consideração no momento da nomeação do diretor escolar, dado que a consulta pode levar a cabo o caráter opinativo. Concordamos com De Castro e Do Amaral (2019, p.11) ao afirmarem:

a consulta à comunidade pode se materializar através de diferentes estratégias – desde o respeito à nomeação do candidato mais votado na consulta feita à comunidade até mesmo a formulação de lista tríplice que pode ou não ser respeitada pelo executivo, quando da nomeação do diretor, dando margem a

distintas manobras. O modo de escolha do diretor diz muito das relações estabelecidas na escola e deixa traduzir o contexto de sociedade em que se insere.

Não obstante, a consulta pública pode também assumir aspectos parecidos com os da eleição, **sendo que** as distinções entre as faces não devem ser desprezadas. Assim como tensionado no caso da eleição, os elementos que compõem a consulta pública em cada uma das unidades subnacionais que legislaram a respeito precisam ser analisadas.

A entrada de uma forma de seleção de diretores no plano das orientações para ação, como se trata na consulta pública no PNE (BRASIL, 2014), não assegura a participação, fundamentalmente se na interpretação local se assenta o caráter de coleta de opinião. Goulart e Amaral (2019) ressaltam que a criação de espaços e tempos democráticos na escola não deve ser considerada como garantidora de participação e de uma gestão democrática. A presença na lei de uma forma de seleção de diretores com consulta à comunidade, bem como a criação e fortalecimento de conselhos escolares e o PPP, são passos importantes para o chamamento dos destinatários da escola à participação, todavia, os movimentos de participação irão ser construídos por todos aqueles e aquelas que frequentam e escolheram a escola para nela atuar (GOULART, AMARAL, 2019).

Embora possa existir o entendimento que eleição e consulta pública são sinônimos, discordamos deste uma vez que as diferenças entre estas formas são perceptíveis e constituem elementos do debate adiante.

### **Limites e diferenças entre as faces**

Abordamos o tema da seleção de diretores como objeto multifacetado e, para além de caracterizar e tensionar cada uma destas faces em voga, interessa-nos comparar as diferenças e **os** limites, tendo em vista que os contornos da eleição ou da consulta pública são definidos pelo jogo político local. Isto impõe que a regulamentação de cada unidade subnacional quanto à seleção de diretores requer análise e investigação. O presente artigo está inscrito nesta tentativa de análise e estudo nos municípios do estado do Rio de Janeiro pós-PNE (BRASIL, 2014).

Dadas as características de eleição e consulta pública, traçamos um comparativo na perspectiva de demonstrar as suas principais diferenças e limitações. A diferença basilar entre os dois formatos de seleção de diretores consiste no fato de, no caso da eleição, o candidato consagrado ser o nomeado para a função de diretor de escola. Na realização de uma consulta pública, o nome mais acessado pode ser o nomeado, mas não há garantias, de

*Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).*

modo geral e considerando a natureza desse tipo de seleção, para que o poder público respeite a vontade da comunidade escolar, a não ser que isto esteja posto no texto da política. A lista tríplice, formato cabível no modelo de consulta pública e menos frequente na eleição, se determinada por nomes definidos por atores de fora da cena escolar, é capaz de antecipadamente controlar o resultado da consulta. A consulta pública, destarte, permite maior elasticidade na interpretação dos estados e municípios, induzidos pelo PNE (BRASIL, 2014) a adotar este modelo de seleção.

Os critérios de mérito e desempenho - que na letra do PNE (BRASIL, 2014) antecipam a participação da comunidade na consulta pública - viabilizam um tipo de pré-seleção que, caso exijam perfis muito específicos e ajustados ou um desempenho, desiguala os postulantes à direção escolar.

Como forma de participação da comunidade na decisão da função de diretor escolar, ambos os formatos apresentam limitações. Ressaltamos que abordamos na presente pesquisa mecanismos de gestão democrática que não são cotidianos, isto significa que são realizados de tempos em tempos, sendo dubitável a constituição de uma escola democrática pela participação dos sujeitos nesta partilha de decisão esporádica – quando a decisão é de fato franqueada a estes sujeitos, de outro modo, estaríamos falando de legitimação de uma decisão pré-estabelecida.

Referente às limitações, no caso da eleição, alguns elementos são cruciais, entre estes estão a exclusão de atores da cena da escola em poder exercer o voto, dependendo do perfil de eleitor almejado; o número ilimitado de reconduções de um mesmo diretor eleito; o personalismo na figura do diretor; a escolha do dia da votação em períodos que a escola esteja esvaziada; o corte de idade elevado para os alunos – realocando a decisão para os seus responsáveis.

No caso do perfil do eleitor, estão normativas que exigem somente professores, servidores efetivos e uma idade de corte alta à participação dos alunos para que tenham acesso ao voto. No que se refere a este último caso e, dentro do movimento de pesquisa nos municípios do estado do Rio de Janeiro, percebe-se que o município de Queimados, também localizado na Baixada Fluminense, opera com eleição de diretores desde o ano de 1995, antes mesmo da sanção da LDB (BRASIL, 1996). No entanto, vinte e cinco anos depois da primeira lei que versa sobre a eleição de diretores das escolas municipais e, apesar de

diversas mudanças na legislação que a regulamentou, o aluno, destinatário da política da escola, tem acesso ao voto somente aos dezesseis anos de idade, tal como no voto para as eleições dos poderes executivo e legislativo (QUEIMADOS, 1995). Em uma rede que opera com a oferta de educação infantil e o ensino fundamental, cabe o seguinte questionamento: qual parcela de alunos exerce o voto nesta rede se o corte de idade para o aluno eleitor é de dezesseis anos? Conforme Lima (2003), a não participação decretada é aquela em que ocorre a não nomeação de alguns sujeitos, vedando a sua capacidade em participar. No caso do município de Queimados, é vedada a participação dos alunos com idade inferior a dezesseis anos.

Considerando que os representantes do poder executivo permanecem nas funções por no máximo dois mandatos, qual o sentido de não limitar o número de mandatos a fim de evitar reconduções infundáveis? A alternância da função de diretor oxigena a gestão escolar e possibilita que outros sujeitos atuem neste *lócus* e, em alguma medida, combateria o personalismo como limitação da eleição (MENDONÇA, 2001). Ainda que a quantidade de reconduções seja definida, não é capaz de evitar candidatos vestidos de sucessores para a manutenção de um jogo em andamento.

Os mesmos impasses podem estar presentes na consulta pública, contudo, acrescenta-se a isto a possibilidade da lista tríplice e da não garantia de nomeação do candidato mais votado, uma vez que se trata de uma consulta que pode assumir um caráter puramente opinativo, o que não aparece na eleição, dada a natureza de eleger, selecionar e optar por um candidato a diretor escolar através do voto.

No caso das listas tríplices, indicadas pelo poder público, seja de candidatos que são da própria escola ou de fora da escola, para que os alunos, docentes e servidores opinem sobre a sua opção, há de se indagar se este se torna reduzido a uma indicação política. Neste caso, os eleitores na escola legitimam um diretor integrante de uma lista que foi definida por um poder. Em que medida os nomes de uma lista tríplice moldada externamente à escola dialogam muito mais com aqueles que estão nos poderes do que com aqueles que atuam na rotina da escola? Um possível caminho para responder a estas perguntas está na análise de como os textos oficiais reguladores da consulta pública definem este processo. O mesmo para a eleição no que condiz às possibilidades de candidatos e do voto aos atores escolares e aos destinatários da política.

**O que a cena de Duque de Caxias nos mostra sobre as faces de seleção de diretores?**

O presente estudo encontra-se contido na investigação nos municípios do estado do Rio de Janeiro, debruçado sobre as políticas pós-PNE (BRASIL, 2014) do município de Duque de Caxias, cenário onde podemos analisar as duas faces de seleção de diretores exploradas. Posteriormente ao PNE (BRASIL, 2014), o município de Duque de Caxias organizou-se para o debate do seu Plano Municipal de Educação (PME). Antes que o PME, Lei nº 2713/2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015) fosse publicado, o poder executivo regulamentou a eleição de diretores pelo Decreto nº 6542/2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015a), fato que pode indicar uma disputa ou a ausência de diálogo entre o poder legislativo, que debatia o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015), e o poder executivo, que lançou mão do decreto antes que o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015) fosse um documento oficial.

Tanto o Decreto quanto o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015) concordaram que a eleição seria a forma de seleção de diretores pela qual os diretores das escolas públicas municipais de Duque de Caxias seriam escolhidos. O fato de haver um diálogo entre o Decreto nº 6542/2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015a) e o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015) não anula a hipótese de uma disputa, visto que o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015) é o plano que definiu os rumos da educação das respectivas unidades subnacionais no decênio 2015-2025.

O Decreto e o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015) concordaram também com a Lei Orgânica Municipal de Duque de Caxias (DUQUE DE CAXIAS, 1990), gerando uma espécie de autofidelidade em seus textos políticos sobre a definição de seleção de diretores. Por outro lado, tanto o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015) quanto o Decreto geraram uma infidelidade normativa em relação ao texto do PNE (BRASIL, 2014), dado que não acompanharam a consulta pública como parte do processo de seleção de diretores. O Artigo 96 da Lei Orgânica menciona que o município, na elaboração de seus planos de educação, deve considerar o PNE (BRASIL, 2014) e o Plano Estadual de Educação, visando a articulação e o desenvolvimento do ensino (DUQUE DE CAXIAS, 1990). A consideração do PNE (BRASIL, 2014) estabelecida pela Lei Orgânica (DUQUE DE CAXIAS, 1990) não aconteceu quando Duque de Caxias formulou o texto do PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015), levando à manutenção da autofidelidade, até 2017. Ao final do mandato dos diretores eleitos em 2015, orientado pelo texto do Decreto nº 6542/2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015a), e com a mudança

de gestão na cidade, em decorrência das eleições de 2016, um potencial fator de troca de políticas, entrou em cena a Lei de Gestão Democrática nº 2864/2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2017), que quebrou o movimento de autofidelidade nos documentos que estabeleciam a eleição como modo de seleção de diretores, vigente desde a década de 1990 pela Lei Orgânica (DUQUE DE CAXIAS, 1990). Outra ruptura que a Lei de Gestão Democrática (DUQUE DE CAXIAS, 2017) causou foi com a infidelidade normativa quando não mais dialoga com a Lei Orgânica (DUQUE DE CAXIAS, 1990) e com o PME (DUQUE DE CAXIAS, 2015): desta vez, a face de seleção de diretores para as escolas municipais caxienses se ajusta à consulta pública prevista no PNE (BRASIL, 2014). O Quadro 1 demonstra os principais elementos sobre as definições entre os quatro documentos que versaram sobre a seleção de diretores em Duque de Caxias.

**Quadro 1 – Seleção de diretores em Duque de Caxias (RJ)**

Texto	Eleitor	Mandatos/ reconduções	Forma de seleção de diretores	Mérito	Desempenho
<b>Lei Orgânica</b>	----	----	Eleição para a direção de todas as instituições de ensino mantidas pelo Governo Municipal de acordo com lei complementar.	----	----
<b>Plano Municipal de Educação Lei nº 2713/2015</b>	----	----	Eleição direta de diretores escolares como mecanismo de gestão democrática.	----	----
<b>Decreto nº 6542 /2015</b>	Aluno a partir do 6º ano do Ensino Fundamental (EF); Servidores; Responsáveis de alunos a partir do 6º ano EF.	Mandato de 02 anos; Não menciona limite de reconduções.	Eleição com quórum mínimo de 30% de alunos/responsáveis e 50% de servidores;  Voto universal	Mínimo de 03 anos de exercício na função na rede pública de educação de Duque de Caxias, não sendo necessário ser docente da rede.	Plano de gestão; Participação maior ou igual a 75% em Curso de Gestão realizado pela Secretaria Municipal de Educação (SME).
	Professores efetivos; Profissionais administrativos; Alunos a	Mandato de 02 anos; Recondução por no máximo 02 pleitos	Consulta Pública com quórum mínimo de 30% de alunos/responsáveis e	Mínimo de 05 anos em exercício na rede pública de Educação de Caxias, não	Plano de gestão para análise de comissão técnica da SME; Currículo vitae; Participação

*Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).*

<p><b>Lei de Gestão Democrática nº 2864/2017</b></p>	<p>partir do 5º ano do EF; Responsáveis até o 4º do EF.</p>	<p>consecutivos; Os diretores eleitos pelo decreto nº 6542/2015 limitam-se a exercer apenas mais 01 mandato.</p>	<p>50% de servidores; Voto universal</p>	<p>necessário ser docente da rede; Mínimo de anos em atuação na unidade escolar a que se candidata; Graduação em Pedagogia ou Licenciatura Plena ou graduação em outra área com pós-graduação em Gestão Escolar.</p>	<p>maior ou igual a 75% em Curso de Gestão realizado pela Secretaria Municipal de Educação (SME).</p>
--	---	--	--	--	---

Fonte: Textos oficiais de regulação da seleção de diretores escolares em Duque de Caxias (RJ).  
Elaborado e adaptado pelas autoras.

A Lei Orgânica (DUQUE DE CAXIAS, 1990) menciona a eleição de diretores por meio de lei complementar, concretizada no primeiro momento pós-PNE (BRASIL, 2014) pelas regras do Decreto nº 6542/2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015a). O aluno, destinatário das políticas da escola, votava a partir do 6º ano do Ensino Fundamental (EF), o que significa que uma escola que não oferecia o segundo segmento do EF não possuía nenhum aluno eleitor, transferido o sufrágio aos seus responsáveis. Esta margem foi ampliada com a entrada em cena da Lei nº 2864/2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2017), que reduziu o corte de ano de escolaridade para o 5º ano do EF. Na ocasião da eleição de 2015, 15.588 do total de 66.742 alunos eram potenciais eleitores em suas escolas. Com a redução da escolaridade na participação na consulta pública de 2017, 24.956 alunos tinham a possibilidade de serem consultados num universo de 66.801 alunos. Houve, desta forma, um aumento, da eleição para a consulta pública, de 23% para 37%<sup>1</sup> de potencial participação dos destinatários da política da escola na decisão de quem assumiria a direção escolar em suas respectivas unidades.

O Art. 50 da Lei de Gestão Democrática, definidora da consulta pública de 2017, garante que “a chapa que obtiver o maior número de votos apurados será escolhida para o cargo de diretor e vice-diretor”. Tal garantia importa que a consulta pública, neste caso, afastou-se da mera escuta dos eleitores. No entanto, os processos de eleição de 2015 e de consulta pública de 2017 apresentam algumas diferenças, por exemplo, a regulamentação

do segundo formato, no caso de Duque de Caxias, restringiu a possibilidade de formação de lista tríplice pelo poder executivo ou pela própria escola.

Se, por um lado, foi ampliada a participação dos alunos em 2017, por outro, foi restringida a participação dos profissionais. Quando antes, na eleição, todos os servidores eram eleitores aptos, na consulta, somente os docentes e profissionais administrativos estavam aptos a votar. Seguindo a letra fria da lei, isto se traduz na não participação de profissionais não docentes e não administrativos, como auxiliares, profissionais de limpeza e de manutenção, de alimentação, da merenda, de apoio e afins. Todavia não se pode afirmar que esses sujeitos não participaram da decisão, pois, conforme Lima (2003), enquanto a participação decretada revela o plano das orientações externas da escola, a consideração do plano das orientações internamente produzidas pelos atores nos leva a pensar em uma participação regulada por regras não formais e informais. À medida que se transita do plano das orientações externas e da participação decretada para o plano das orientações internas, “pode se afirmar que as regras apresentarão níveis sucessivamente menores de estruturação e de formalização” (LIMA, 2003).

Tanto na eleição quanto na consulta pública, o tempo de mandato de uma chapa escolhida foi de dois anos. O texto do decreto não limitou o número de reconduções de um mesmo diretor, aspecto definido na consulta pública – máximo de duas reconduções, fator que permitiria a perpetuação de um único eleito por diversos mandatos, na contramão da alternância, da oxigenação da gestão da escola e da circulação de novos projetos. O voto universal, com valor igualitário entre todos os eleitores, aparece nos dois processos de seleção de diretores, tanto em 2015, quanto em 2017.

No que concerne ao mérito dos candidatos à direção de escola, em ambos os momentos analisados em Duque de Caxias pós-PNE (BRASIL, 2014), não havia a exigência de o servidor pertencer à categoria docente. Toma relevo a ampliação dos profissionais que decidem compor uma chapa para a eleição ou consulta pública – desde que detentores da formação e tempo de serviço exigidos. Tal movimento importa em tomar o chamamento aos trabalhadores que atuam no setor de alimentação, serviços gerais, serviços de apoio e administrativos, entre outros, para concorrer ao lugar de gestão da escola pública demonstrando maior horizontalidade.

*Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).*

Quanto ao desempenho dos candidatos para o processo de seleção conforme o PNE (BRASIL, 2014), Amaral (2016), ao pesquisar como este critério era interpretado em diversos municípios, ressalta que o fator técnico ganha relevo na tentativa de avaliar se o candidato apresenta um perfil condizente com a função desejada. Ball (2005) afirma que o desempenho traduz um valor e expressa que

os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção. Eles significam ou representam merecimento, qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de uma área de julgamento, tornando os “silêncios audíveis” (BALL, 2005, p.543).

Mais uma forma de semelhança entre a eleição e a consulta pública em Duque de Caxias ocorreu em relação ao desempenho dos candidatos à formação de chapas: a exigência de apresentação de plano de gestão e participação em curso de gestão oferecido pela SME. No primeiro aspecto, indaga-se quais os sentidos de traçar um plano de gestão sem a participação dos sujeitos da escola: Como o candidato à direção escolar estrutura um plano individualmente que se concretizará coletivamente? Quem analisa e aprova os planos de gestão e a partir de quais critérios? A análise dos planos de gestão se torna um filtro por parte da pasta executiva no sentido de controlar e refinar a participação dos candidatos e das chapas? No segundo aspecto, excetuando a exigência de 75% ou mais de participação dos diretores eleitos e escolhidos na consulta pública em curso de gestão oferecido pela SME, não são claros os critérios da oferta deste curso: se por uma parceria público-privada, se terceirizado, se elaborado pela própria pasta ou por alguma instituição pública. Quanto à participação nesse curso, indagamos como pode se dar a medida da participação dos profissionais ou esta participação seria uma tradução de frequência? Estar presente é sinônimo de participar? Sendo a participação uma exigência legal, como é o caso de Duque de Caxias, a não conclusão do curso terá como efeito a exoneração do candidato selecionado?

A análise e investigação que defendemos no intuito de compreender o sentido do processo de seleção de diretores no contexto das unidades subnacionais carece de indagações a respeito dos critérios de mérito e desempenho, embora não consigamos, por ora, esgotar as repostas devido às limitações da pesquisa.

A duração dos mandatos dos diretores escolhidos em 2017, pelo período de dois anos, encerrou-se ao fim de 2019. Um novo processo de consulta pública para o biênio 2020-2021 foi realizado nos dias 18 e 19 de dezembro, de acordo com o cronograma regulado pela Portaria SME nº 76/2019 (DUQUE DE CAXIAS, 2019). Em consulta ao calendário letivo de 2019<sup>2</sup>, observa-se que as datas previstas para a realização da consulta pública, no apagar das luzes do último bimestre letivo, dividiu espaço e tempo com a realização de recuperação final de alunos, conselho de classe final, entrega de resultados de alunos, se cumpridas as datas oficialmente previstas.

### **Considerações finais**

Lima e Sá (2017, p.214) destacam que o estudo das práticas de democracia nas escolas nunca é redutível às regras inscritas no plano das orientações para a ação. A gestão democrática das escolas públicas é processual, materializando-se na construção e na ação cotidianas nas escolas.

A análise do movimento da seleção de diretores em Duque de Caxias nos permite considerar que, embora as duas faces de escolhas de diretores sejam distintas, dependendo dos contornos dos textos normativos, as diferenças entre elas podem ter maior ou menor distanciamento. A comparação entre a eleição ocorrida em 2015 e a consulta pública de 2017 evidencia que poucas diferenças são palpáveis, mas esta não é uma condição suficiente para afirmarmos que as duas formas de seleção são idênticas de modo generalizado. Substancialmente, a eleição, através do voto, indica o candidato ou a chapa escolhida pela maioria dos eleitores; a consulta pública pode assumir caráter opinativo ou de mera escuta, que não leva em conta o desejo dos consultados. Nesse aspecto, o que está em relevo é a face exposta pelo município que contempla a trajetória da política em cena para a seleção de diretores escolares. O texto político tem uma história e uma trajetória e, em Duque de Caxias, esta história mostra avanços e recuos na prática da política democrática e participativa. Como fenômeno multifacetado, o processo de seleção de diretores contribui para contar um pouco da história de cada município brasileiro.

### **Referências**

AMARAL, Daniela Patti do. Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação: sentidos da gestão democrática. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. Araraquara, v. 20, n. 03, p. 285-404, 2016.

*Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).*

AMARAL, Daniela Patti do. Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no Rio de Janeiro: qual gestão democrática em cena? In: Jorge Nassim Vieira Najjar; Alba Valéria Baensi; Débora da Silva Vicente. (Org.). **Conselhos Escolares e Gestão Democrática: Alguns temas em debate**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

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

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília. 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 mar. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. 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 mai. 2018.

CARVALHO, Maria João de. A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. **Revista Lusófona de Educação**. Lisboa, n. 22, p. 103-121, 2012.

DE CASTRO, Marcela; DO AMARAL, Daniela Patti. Estudantes em cena: a ocupação como estratégia política pela gestão democrática no Rio de Janeiro. **E-Mosaicos**. Rio de Janeiro, v. 08, n. 17, p. 03-18, 2019.

DUQUE DE CAXIAS. Câmara Municipal de Duque de Caxias. **Lei Orgânica**. Diário Oficial. Duque de Caxias, 05 de abril de 1990. Disponível em: [https://www.cmdc.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/Lei\\_Organica\\_Municipal.pdf](https://www.cmdc.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/Lei_Organica_Municipal.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei n. 2713**, de 30 de junho de 2015. Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação para o Decênio 2015/2025 e dá outras providências. Diário Oficial. Disponível em: <https://www.cmdc.rj.gov.br/?p=5837>. Acesso em: 20 jun. 2018.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto n. 6542**, de 11 de maio de 2015a. Dispõe sobre Eleições para Diretores e Vice-Diretores das Unidades Escolares do município de Duque de Caxias. Diário Oficial. Disponível em: [http://sepecaxias.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Decreto\\_6542\\_15-Eleicoes\\_Dir\\_Vice\\_UEs.pdf](http://sepecaxias.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Decreto_6542_15-Eleicoes_Dir_Vice_UEs.pdf). Acesso em: 20 jun. 2018.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei n. 2864**, de 01 de novembro de 2017. Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no município de Duque de Caxias e dá outras providências. Diário Oficial. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/d/duque-de-caxias/lei-ordinaria/2017/286/2864/lei-ordinaria-n-2864-2017-dispoe-sobre-a-gestao-democratica-da-educacao-publica-no-municipio-de-duque-de-caxias-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 jul. 2018.

DUQUE DE CAXIAS. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria n. 76**, de 04 de novembro de 2019. Divulgação do processo de consulta pública par o cargo de diretor e vice-diretor da rede municipal de ensino - Biênio 2020-2021. Disponível em: <http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/smeportal/index.php/portarias/>. Acesso em: 2 jul. 2020.

GOULART, Janaína Moreira de Oliveira; AMARAL, Daniela Patti do. Conselhos Escolares na Rede Estadual do Rio de Janeiro: participação ou participacionismo? **Revista de Educação da UFSM**. Santa Maria, v. 44, p. 1-23, 2019.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276). Acesso em: 03 jul. 2020.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2003.

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

LIMA, Licínio. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 15, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

LIMA, Licínio; SÁ, Virgínio. Sobre o governo das escolas. In: LIMA, Licínio; SÁ, Virgínio. **O governo das escolas: democracia, controlo e performatividade**. Ribeirão: Humus, 2017.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.

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

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

QUEIMADOS. **Lei n. 187**, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o processo de eleições de diretores das Unidades da Rede Pública Municipal e dá outras providências. Diário Oficial. Disponível em: <http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo. As condições de democratização a gestão da escola pública brasileira. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ. Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271-290, 2019.

*Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Eleição para direção de escola pública é inconstitucional. 12 ago. 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=%20111821>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.997. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Diário Oficial da Justiça, 29 out. 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=%20111821>. Acesso em: 10 nov. 2018.

## Notas

---

<sup>1</sup> Os números não contam com os alunos matriculados na EJA e na Educação Especial devido a impossibilidade de saber o ano de escolaridade destes alunos e se estavam alocados no corte de escolaridade para participação tanto na eleição quanto na consulta pública. Disponível em: [https://www.qedu.org.br/cidade/2751-duque-de-caxias/censo-escolar?year=2017&localization=0&dependence=3&education\\_stage=0&item=matriculas](https://www.qedu.org.br/cidade/2751-duque-de-caxias/censo-escolar?year=2017&localization=0&dependence=3&education_stage=0&item=matriculas). Acesso em: fev. 2020.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://smeduquedecaxias.rj.gov.br/smeportal/index.php/2019/01/24/sme-divulga-calendario-escolar-2019/> Acesso em: fev. 2020.

## Sobre as autoras

### **Bethânia Bittencourt**

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ  
Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ  
Orientadora Pedagógica na Rede Municipal de Educação de Queimados – RJ  
E-mail: [bethania.ufrj@gmail.com](mailto:bethania.ufrj@gmail.com) ORCID <http://orcid.org/0000-0002-7879-8900>.

### **Daniela Patti do Amaral**

Professora Associada da Faculdade de Educação da UFRJ  
Professora do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRJ  
Coordenadora do GESED - Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais.  
E-mail: [danielapatti.ufrj@gmail.com](mailto:danielapatti.ufrj@gmail.com) ORCID <http://orcid.org/0000-0002-9234-1843>

Recebido em: 06/09/2020

Aceito para publicação em: 27/12/2020