

**MÉRITO, DESEMPENHO E PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS  
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: SENTIDOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

**MERIT, RENDIMIENTO Y PARTICIPACIÓN EN LOS PLANES  
MUNICIPALES DE EDUCACIÓN: SENTIDOS DE GESTIÓN DEMOCRÁTICA**

**MERIT, PERFORMANCE AND PARTICIPATION IN MUNICIPAL  
EDUCATION PLANS: SENSE OF DEMOCRATIC MANAGEMENT**

Daniela Patti do AMARAL<sup>1</sup>

**RESUMO:** Analisamos os sentidos atribuídos a mérito, desempenho e participação no processo de provimento de direção de escolas públicas nos planos municipais de educação de nove municípios do estado do Rio de Janeiro e há consenso em algumas características como experiência docente, formação em gestão; candidato “ficha limpa”. Além da prova escrita, plano de gestão e análise do perfil para a seleção juntamente com eleição ou consulta à comunidade. Julgamos necessário o alargamento da concepção de educador na escola pública ampliando o escopo de potenciais candidatos à direção da escola.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planos municipais de educação. Gestão democrática. Gestão escolar.

**ABSTRACT:** *We analyze the meanings attributed to merit, performance and participation in the process of provision of public school management in the municipal education plans of nine municipalities in the state of Rio de Janeiro. There is consensus on some characteristics such as teaching experience, management training; candidate without administrative issues in addition to written test, management plan and profile analysis for selection along with election or consultation to the community. It is necessary to broaden the conception of educator in the public school by broadening the scope of potential candidates to the direction of the school.*

**KEYWORDS:** *Municipal education plans. Democratic management. School management.*

---

<sup>1</sup> Doutora em educação pela UFRJ, com pós-doutorado pela Fundação Getúlio Vargas (RJ) em Administração Pública e Estágio Avançado de Pós-doutoramento em Ciências da Educação na especialidade de Organização e Administração Escolar na Universidade do Minho, Portugal. Professora Associada da Faculdade de Educação da UFRJ, docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da FE/UFRJ. Email: danielapatti.ufrj@gmail.com

## **A gestão democrática nos dispositivos legais brasileiros**

O artigo 206 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o ensino será ministrado com base em diferentes princípios e, dentre eles, a gestão democrática na forma da lei e, também, de leis complementares. Como estados e municípios também legislam a expectativa é que as legislações dos entes federados estejam alinhadas de forma colaborativa e cooperativa.

A proposta da descentralização da educação e fortalecimento dos municípios como ente federado dotado de autonomia baseia-se, dentre outros aspectos, na questão de que a aproximação do gestor da política com o destinatário da política pode facilitar a participação e o atendimento às demandas locais. No entanto, é preciso atenção a uma questão destacada por Lima (1998) quando o autor afirma que “a descentralização surge como instrumento mais congruente e eventualmente propiciador da participação, embora frequentemente envolto em confusões terminológicas, em associações com a palavra desconcentração ou mesmo como portador de propriedades miraculosas” (p.102).

A LDB 9.394 (BRASIL, 1996) em seu artigo 3º, inciso VIII, retomou o debate acerca do princípio da gestão democrática apresentado no texto Constitucional na tentativa de deixá-lo menos abrangente. Entretanto, conforme a referida LDB, a “gestão democrática do ensino público [ocorrerá] na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” dando destaque acerca da necessidade dos entes federados regulamentarem suas normas para implementação da gestão democrática, com base em suas particularidades, em consonância com a legislação nacional.

Segundo Paro (2007), era de se esperar que uma lei que pretendesse estabelecer as diretrizes e bases da educação no país contivesse normas definidas a respeito da maneira de se concretizar o princípio constitucional da gestão democrática nos sistemas públicos de ensino. No entanto, a LDB acabou por não regulamentar ações que direcionassem para uma maior efetivação da gestão democrática no país. Nesse sentido, a lacuna normativa do plano de orientação da ação organizacional (LIMA, 2011) sob responsabilidade federal só veio a ser preenchida em 2014 após a aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) quando os demais entes federados passaram a possuir um *input* para estabelecerem suas normas locais sobre gestão democrática da educação e provimento do cargo de diretor de escola pública.

O Plano Nacional de Educação para o decênio de 2014 a 2024 (BRASIL, 2014) possui 14 artigos explicitando as diretrizes que norteiam a política, foi estruturado em 20 metas distribuídas em 175 estratégias. O artigo 9º do PNE estabelece que os entes federados deverão aprovar, no prazo de dois anos a partir da publicação do Plano, leis específicas que promovam e disciplinem a gestão democrática da educação pública para os seus sistemas de ensino. O estudo das diferentes legislações não esgota a compreensão das realidades e, como afirma Lima, “das distintas recepções e recontextualizações” (2011, p.170), mas são importantes fontes de pesquisa. O autor destaca a importância da busca por fontes diversas como

Textos de recepção, de interpretação, de recriação das mudanças decididas pelos actores políticos e administrativos centrais; textos de recusa, de resistência e de simples não observância das mudanças juridicamente instituídas, ou de facilitação e operacionalização do seu cumprimento em conformidade; textos de produção local de mudança alternativas, de defesa ou de registro de inovações e acções localmente concebidas e actualizadas (p.170).

Essas questões estão intrinsecamente relacionadas aos sentidos atribuídos pelos planos estaduais e municipais de educação acerca da concepção de gestão democrática e do provimento do cargo de diretor escolar a partir do que foi determinado pela meta 19 do PNE:

Assegurar a efetivação da gestão democrática, no prazo de 2 (dois) anos, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Em relação aos planos estaduais e municipais de educação, destacamos que, até o momento de elaboração deste texto apenas os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro ainda não tem seus planos de educação alinhados ao PNE devidamente sancionados. Como destacado por Souza e Alcântara (2016, p.5)

No âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996, art. 10, III), verifica-se a determinação de que as políticas e planos estaduais, além de consoantes ao PNE, devem visar não apenas à integração e coordenação de suas acções, mas também às relativas ao âmbito municipal.

Compreendem-se, nesse sentido, algumas fragilidades na articulação entre o estado do Rio de Janeiro – seja através do executivo ou do legislativo – junto aos municípios na elaboração dos planos municipais de educação tendo em vista que quase

a totalidade dos municípios já tem seus planos aprovados. Como destacado pelos autores em relação aos planos de educação do decênio 2001-2011, ”ao que tudo indica, poucos são os PMEs que estabelecem alguma referência ao PEE do Rio de Janeiro” (p.6). O cenário atual indica que essa história se repetiu.

Apesar do estado do Rio de Janeiro não ter aprovado seu Plano estadual de educação, em junho de 2016 foi aprovada a Lei Nº 7.299 (ALERJ, 2016) que dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC. Conforme a Lei aprovada, o Poder Executivo, a quem compete nomear e exonerar diretores e diretores adjuntos das unidades escolares promoverá processos consultivos para a indicação de professores para estes cargos de acordo com o disposto na lei. A proposta aprovada pelo estado do Rio de Janeiro se configura no chamado esquema misto, em que o diretor é escolhido por diferentes combinações, mesclando o requisito mínimo de nível superior, a aprovação no curso de gestão, a avaliação de um plano de gestão e a exigência do candidato ser docente da escola. Por fim, esse candidato a diretor será submetido à eleição pela comunidade. Posteriormente, em julho de 2016 foi aprovada a Lei Nº 7.365 (ALERJ, 2016a) que regulamenta o princípio da gestão democrática do ensino público. Conforme a lei, a nomeação das direções das escolas públicas estaduais será precedida de consulta às respectivas comunidades escolares e só poderão participar dos processos consultivos das unidades escolares professores em efetivo exercício nas mesmas. No âmbito do estado do Rio de Janeiro, composto por 92 municípios, dois ainda não tiveram seus planos aprovados e sancionados: Rio de Janeiro, capital do estado e a cidade de Volta Redonda<sup>2</sup>.

Em relação à meta 19 do PNE (BRASIL, 2014) estão previstas oito estratégias. Tendo em vista as limitações do presente artigo, gostaríamos de evidenciar apenas a primeira delas que diz respeito a

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

2 Fonte consultada: MEC-PNE em movimento. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em 26 de novembro de 2016. Importante destacar que em 2016 foram realizadas eleições municipais no país.

Acerca desta estratégia, destacamos uma questão: como cada sistema irá definir, a partir das determinações dos poderes executivo e legislativo locais, o que é mérito, como aferir desempenho e o que se configura em participação da comunidade. De modo a realizar uma análise inicial das concepções de mérito, desempenho e participação da comunidade nos planos municipais de educação no âmbito do estado do Rio de Janeiro assumimos a perspectiva teórica de Lima (1998) a partir do que determina o plano das orientações para ação organizacional, sem, contudo, deixar de atentar para a importância das investigações acerca do plano da ação organizacional, isto é, como cada rede/unidade escolar irá concretizar o provimento do cargo de diretor de escola. O autor alerta para a questão de que a produção de uma regra não garante, obrigatoriamente e automaticamente a sua reprodução por parte de quem age e toma decisões. Segundo Lima (2011), por vezes, podem constituir bons indicadores das dificuldades ou incapacidades de resolver problemas e de concretizar mudanças decretadas, procurando compensar o déficit de mudança através de recursos retóricos e discursos doutrinários ou da reelaboração de certas regras (p.174).

### **Argumentos presentes nos planos municipais de educação sobre mérito, desempenho e participação.**

O presente trabalho debruçou-se sobre os normativos legais produzidos por diferentes municípios do estado do Rio de Janeiro após a aprovação do PNE (BRASIL, 2014) e teve como objetivo compreender quais os argumentos presentes sobre mérito, desempenho e participação para seleção e diretores de escola. No período de julho a dezembro de 2016 realizamos uma pesquisa na página eletrônica do Ministério da Educação<sup>3</sup> dos Planos Municipais de Educação de diferentes municípios do estado do Rio de Janeiro<sup>4</sup> aprovados após a promulgação do PNE (BRASIL, 2014). Ilustramos, no quadro 1, trechos dos documentos dos municípios selecionados sobre mérito, desempenho e participação da comunidade para o provimento de cargos de direção de escolas públicas. Adicionalmente, incluímos a legislação aprovada no estado do Rio de Janeiro que regulamenta o processo de seleção de diretores para a rede estadual de

---

3 Fonte consultada: MEC-PNE em movimento. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso entre os meses de agosto a dezembro de 2016.

4 O levantamento foi realizado com a fundamental colaboração da aluna do curso de Pedagogia da UFRJ Daniele Espadete Nunes, bolsista de Iniciação Científica PIBIC/UFRJ.

educação. Dentre os 92 municípios que compõem o estado do Rio de Janeiro, 2 ainda não têm planos sancionados. No escopo dos 90 restantes, foram analisados 46 planos sendo nove selecionados.

**Quadro1:** Elaboração própria a partir dos documentos analisados.

<b>Ente Federado</b>	<b>Meta sobre gestão democrática</b>	<b>Estratégias sobre gestão democrática</b>
Estado do Rio de Janeiro (PEE não aprovado).  Legislações aprovadas: Lei Nº 7.365, de 14 de julho de 2016.  Lei Nº 7.299, de 14 de julho de 2016.	----	Ser professor. Dois anos de magistério público, estar em exercício na unidade escolar; ser membro efetivo do magistério público estadual; ter sido aprovado no curso de gestão escolar. Ter curso superior ou pós-graduação na área de educação ou de gestão escolar. Apresentar um Plano de Gestão. Eleição na comunidade.
Laje do Muriaé	Meta 18: Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito Municipal, a efetivação da gestão democrática na educação básica e informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolares.	18.1- Garantir a implantação de processo democrático na gestão escolar. 18.1.1- 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. 18.1.2 - Assegurar, dentre os critérios técnicos de mérito e desempenho, seja considerado que: o profissional seja da rede de ensino; aprovado no estágio probatório; não responda a processo administrativo em órgãos públicos; ter disponibilidade de 40 horas semanais; ter experiência comprovada em instituição de ensino por um período mínimo de três anos.
Magé	Meta 19 - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas.	19.1 garantir a participação dos Conselhos Escolares nas discussões sobre nomeações para as funções de Diretor e Diretor Adjunto das Unidades Escolares, que serão exercidas por profissionais indicados pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SMEC, considerando critérios de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, através de consulta pública, sempre que possível.
Maricá	Meta 19: assegurar condições, a partir do ano letivo de 2016, para a efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas.	19.1 criar legislação específica municipal, instituindo processo de consulta pública direta à comunidade escolar através do voto representativo, por lista tríplice, sugerindo que o candidato mais votado seja nomeado pelo Poder Executivo.

		a) os candidatos devem ser Professores, Orientadores Pedagógicos, Professores Educacionais ou Inspetores Escolares em exercício na Unidade Escolar com licenciatura plena em qualquer área, Pedagogia ou Normal Superior, tendo experiência anterior de no mínimo dois anos no magistério em qualquer Rede Pública de Ensino.
Mendes	Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 02 (dois) anos, para efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União.	I – que sejam membros do Magistério Público Municipal, concursados, efetivos ou estáveis, há pelo menos 02 (dois) anos; II – que tenham experiência docente de pelo menos 02 (dois) anos, visto que é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções do magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino. (Renumerado pela Lei nº 11.301, de 2006; LDB 9394, de 1996, art. 67, §1º); III – que não estejam respondendo à sindicância, inquérito e/ou processo administrativo, criminal ou terem sido punidos disciplinarmente nos últimos 05 (cinco) anos; IV – que tenham nível superior em curso na área de Educação, preferencialmente de Pedagogia ou especialização em Gestão Escolar.
Petrópolis	Meta 19 - Assegurar condições, 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.	11.3.5. Assegurar, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
Porto Real	Meta 19: 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.	19.4 submeter à consulta pública da comunidade escolar e profissional da educação três (03) candidatos à Gestão Escolar indicados pela Secretaria Municipal de Educação escolhidos de acordo com os seguintes critérios: formação em Pedagogia e/ou Gestão Escolar e atuação de, no mínimo, dois (02) anos como docente em sala de aula.
Queimados	Meta 19: Manter e garantir a eleição direta, com consulta à comunidade escolar, para a função de Diretores das escolas da rede municipal de ensino.	19.1) Manter a eleição direta, com consulta à comunidade escolar, para a função de Diretores das escolas da rede municipal de ensino.
Rio Bonito	Meta 19- 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	19.9 – Garantir o processo seletivo para a escolha de gestor escolar através da análise de currículo acadêmico na área da educação, elaboração de projeto de trabalho e defesa do mesmo para a comunidade escolar. Sendo submetido à avaliação anual do seu desempenho.

	apoio técnico da União para tanto.	
Santo Antônio de Pádua	Meta 19 - 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.	19.8) eleição para provimento dos cargos de diretores escolares por voto direto de professores, funcionários, pais e alunos. Tendo como critérios experiência de no mínimo 5 anos em efetivo exercício da docência, com habilitação mínima do normal nível médio e/ou licenciatura exigida em qualquer área, ressalvando que esta estratégia deverá ser definida por lei, após a realização de consulta pública.

**Fonte:** autora

Conforme Paro (2003), a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja pela sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, ou, ainda, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos (pp. 7-8). É preciso levar em conta que, como afirmado por Carvalho (2012), nenhum modo de escolha para diretores de escola é neutro (p.115). E, ainda, definir a liderança democrática não é sinônimo de garantia de participação democrática.

A meta 19 do PNE definiu três categorias chave para o provimento do cargo de diretor de escolas públicas: mérito, desempenho e participação da comunidade. Dessa maneira, o Estado brasileiro procurou construir um grande acordo de que essas três categorias se constituem basilares para o candidato à direção de uma escola. Os legisladores procuraram fundamentar seus discursos em acordos prévios, isto é, determinadas proposições que já se encontram aceitas. Logo, os PME incorporaram essas três categorias nos planos de orientação para a ação organizacional na perspectiva de que esse acordo já foi firmado nacionalmente pelo PNE. No entanto, será que podemos afirmar que há consensos ou acordos firmados sobre mérito, desempenho e participação?

### **Percepções sobre mérito**

A compreensão sobre mérito no campo educacional pode se traduzir em conquistas por parte dos estudantes que atingem determinado sucesso escolar. Esse sucesso pode ser atribuído a méritos acadêmicos individuais - assentando-se na crença

de que todos os alunos partilham das mesmas condições de vida, de acesso e permanência na escola, algo improvável em uma sociedade desigual como a brasileira. Valle (2013) destaca que o mérito só tem sentido em uma sociedade que valoriza algumas capacidades mais que outras, não sendo transparente, nem neutro, como vislumbravam os idealizadores do projeto republicano (p.668).

Aquilo que cada rede definir como mérito para se candidatar à direção de uma escola pública pode assumir múltiplos significados, dificultando consensos sobre o que deve ser levado em conta na avaliação e quais procedimentos serão utilizados para avaliar o mérito de cada candidato. Logo, definir quais as habilidades necessárias e o que é mais importante para cada rede pública não é tarefa simples. No que diz respeito aos processos de seleção de diretores de escola que constam nos planos municipais de educação analisados bem como na legislação estadual há consenso em três características que podem ser atribuídas à categoria mérito: experiência como docente, formação em gestão e o candidato ser “ficha limpa”.

Em relação à experiência docente acreditamos que essa premissa se baseia tanto na LDB 9.394 (BRASIL, 1996) como nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia (BRASIL, 2006) uma vez que os documentos definem a docência como base para o trabalho do especialista em educação – nesse caso, o diretor escolar. Ou seja, considera-se que, para ser um bom diretor, é essencial ter sido docente em algum momento da carreira. No entanto, a definição da docência como base da formação do “especialista” em educação nunca se constituiu um consenso. Logo, será que podemos considerar a experiência docente condição *sine qua non* para o exercício da gestão? Não há, na literatura, dados empíricos suficientes que garantam essa premissa e que, no fim das contas, acreditamos se assentar em certa fragilidade. Inicialmente, se constitui em uma reserva de mercado profissional – a garantia de ocupar esse espaço aos Pedagogos prioritariamente e, também, aos demais licenciados. E, ainda, acreditamos se assentar em uma petição de princípio. Como afirmado por Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005), a petição de princípio não diz respeito à verdade, mas à adesão dos interlocutores às premissas que se pressupõem, isto é, ela supõe que o interlocutor já aderiu a uma tese que o orador se esforça por fazê-lo admitir (pg. 127). A tese seria: para ser gestor, é necessário ter sido professor. No entanto, essa tese não se sustenta teoricamente tampouco empiricamente.

Lück (2011) afirma que é amplamente praticado o recrutamento de professores para ocuparem o cargo de diretor escolar. Segundo a autora, “essa prática revela dois

pressupostos que vale a pena explicitar, de modo a compreender suas possibilidades e limitações: i) bons professores se tornam bons diretores escolares; ii) o trabalho do diretor escolar se assenta especialmente sobre o processo ensino aprendizagem” (p.36). Lück afirma que esses pressupostos são desmentidos em muitas situações já que é possível identificar um grande número de bons professores que não se tornam bons diretores, assim como é possível observar que uma proporção acentuada de diretores dedica-se mais aos trabalhos administrativos do que aos pedagógicos, descuidando da função principal da escola: a aprendizagem do aluno.

O mérito pode ser compreendido como um patamar vertical que prevê a chegada ao cargo por titulação, ou seja, a formação em gestão também é considerada questão chave para investidura como diretor de escola.

Aquilo que chamamos de “tempo de casa” ou “tempo de serviço”, consubstanciado na experiência prévia como docente da educação básica é um aspecto considerado fundamental para o cargo. Logo, a candidatura não está franqueada para novatos ou recém-formados inexperientes, o que enfraquece o caráter democrático da proposta por não permitir que, mesmo com a formação adequada, o profissional recém-chegado ao magistério possa se candidatar. Esse critério reforça a ideia de que a preparação para o exercício da gestão prescinde de experiência docente, aprofundando o acordo pretensamente firmado de que a docência é a base de atuação dos demais profissionais da educação. Indagamos, com base em Libâneo (2004) se para executar um trabalho pedagógico é preciso, obrigatoriamente, ter executado trabalho docente.

A questão do que denominamos “ficha limpa” supõe um candidato sem pendências jurídicas/administrativas. Dado o momento atual que o Brasil vivencia – prisões de políticos, denunciamentos, operações da polícia e do judiciário que ganharam repercussão internacional<sup>5</sup> esse é um ponto que tem mobilizado o contexto social, setores públicos e privados, os poderes executivo/legislativo/judiciário, além da sociedade civil e da mídia. Nesse contexto, espera-se um candidato sem “esqueletos no armário” que possam desabonar sua conduta e seu caráter. Isto é, o *ethos* do candidato – aquilo que se assenta sob seu caráter – é basilar para sua investidura. Como afirma Meyer (1998), “o orador é simbolizado pelo *ethos*: a sua credibilidade assenta no seu caráter, na sua honra, na sua virtude, isto é, na confiança que lhe outorgam” (p. 28).

---

<sup>5</sup> A Operação Lava-Jato, investigação do Ministério Público Federal sobre corrupção e lavagem de dinheiro; delações premiada; prisão de prefeitos, governadores, deputados, senadores ilustram esse momento.

O que caracteriza o mérito é que o cargo de diretor escolar deve ser ocupado por aquele que apresente o patamar de desempenho esperado no momento de ingresso. A trajetória do candidato, tanto acadêmica ou profissional se constitui em fator primordial para alcançar o cargo. Definir critérios para mérito de um candidato à direção da escola supõe focalizar as habilidades individuais desse sujeito. Exige-se, conforme os documentos analisados, a articulação entre a experiência docente, a formação mínima e a “ficha limpa”, logo, há um ponto de partida mínimo que desigualava os candidatos. Até que ponto podemos considerar esses critérios dentro de uma perspectiva democrática em que todos podem se candidatar à direção de uma escola? Não há consenso se a exigência de formação técnica pode ser considerada dentro do perfil do que se espera de uma gestão democrática porque não permite que qualquer candidato participe do processo de eleição.

### **A questão do desempenho**

Nem todos os Planos de Educação dos municípios analisados regulamentaram como será aferido o desempenho do candidato à direção da escola. As estratégias que apareceram nos documentos são prova escrita, plano de gestão e análise do perfil. Nessa perspectiva, o fator técnico ganha relevo na tentativa de avaliar se o candidato apresenta um perfil condizente com a função desejada e esse perfil será avaliado através das competências técnicas aferidas em um exame – que pode ser nacional ou local, a apresentação de um plano de gestão e, ainda, a análise do perfil do candidato pode ocorrer por meio de avaliação do seu currículo e realização de entrevista, além de outras estratégias que poderão vir a ser regulamentadas.

A prova indica que o fator técnico é importante para a rede, já que é um mecanismo de aferir conhecimentos específicos sobre gestão. 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.

A apresentação de um plano de gestão ou projeto de intervenção a priori, isto é, sem debate ou discussão com a comunidade pouco colabora para a democratização do processo. Aproxima-se mais de uma proposta esvaziada de sentidos e contexto tendo em vista que a comunidade escolar não participou do debate e o candidato já surge com uma espécie de “receita” para as mazelas da escola. Ou pior: permite a cópia parcial ou plágio de algum projeto - afinal, a Internet está cheia deles disponíveis para inspirar, recortar, copiar, colar e imprimir. Logo, é preciso refletir sobre quais os sentidos da apresentação de um projeto antecipado e, também, como criar estratégias para que esse projeto seja construído coletivamente em um período de tempo que permita sua execução durante o mandato.

Como destacado por Paro (1995), a escolha do diretor por meio de um concurso de títulos e provas visa selecionar de forma objetiva os que provarem possuir os conhecimentos exigidos, alegando a prerrogativa democrática por oferecer igualdade de oportunidade para todos os candidatos com a justificativa de uma pretensa imparcialidade. No entanto, recordemos que já houve uma pré-seleção definida pelo mérito, logo a vaga não está disponível para todos se candidatarem. Será possível, através de uma prova – nacional ou local – medir a legitimidade e competência política do candidato perante a comunidade escolar?

A análise do perfil do candidato talvez seja o critério com maior carga subjetiva. De qualquer modo, essa estratégia também pode se articular com a categoria mérito, pois a análise do perfil via currículo do candidato pode se basear em uma trajetória mais ou menos acadêmica; com passagens por outros cargos de chefia/direção; por participação ou não em sindicatos; enfim, por diferentes trajetórias que poderão se aproximar ou afastar do perfil desejado por quem irá coordenar o processo – algo que os planos de educação não exprimem, mas que poderá ficar sob responsabilidade das secretarias de educação ou das próprias escolas. Afinal, quem irá elaborar a prova e avaliar o perfil dos candidatos? Serão montadas bancas no âmbito das escolas, das Secretarias de educação; serão membros externos à comunidade escolar? Ainda não há clareza sobre essas questões e muitos cuidados serão necessários de forma a garantir lisura e transparência nesse processo caso a rede opte pela análise de perfil.

Cabe destacar que a análise do perfil está diretamente relacionada ao diretor desejado pela rede. Nesse aspecto, acreditamos não haver, ainda, consenso entre as

redes de educação pública. Afinal, o que se busca nessa análise irá determinar o profissional da escola: um perfil mais gerencial, mais conservador, mais democrático - dentro de todos os matizes que essas três características permitem transitar (SOARES, TEIXEIRA, 2006). Segundo Lück (2011, p. 79) na perspectiva de um esquema misto – que englobe prova e/ou análise de perfil, mais importante do que a participação da comunidade na escolha é saber se o diretor é competente tecnicamente para a função. Logo, afirma, a forma de escolha de diretores através do processo misto parece sintonizar-se com a lógica da democracia gerencial.

Segundo Drabach (2013), o crescimento da forma mista de escolha de diretores parece materializar os princípios da democracia gerencial. A autora indaga se a aferição da competência técnica dos candidatos a diretores de escola seria capaz de garantir as condições necessárias para que o diretor administre a escola. No entanto, a comunidade não deixou de participar do processo de escolha, porém participou a partir de uma pré-seleção realizada gerencialmente, constituindo-se mais no sentido de uma legitimação do que de uma participação democrática propriamente dita.

Se a proposta da rede é selecionar um diretor a partir de um perfil mais democrático, faz sentido associar a prova e a análise de perfil previamente à participação a comunidade? Não seria a eleição direta, franqueada a qualquer candidato a forma mais democrática de escolha? Essas questões nosso conduzem a última e mais complexa categoria – participação.

## **A participação da comunidade**

Importante iniciar a discussão desse tópico definindo o que estamos chamando de comunidade. Conforme a legislação vigente no estado do Rio de Janeiro, “considera-se comunidade escolar o conjunto de pais ou responsáveis, estudantes e membros do magistério e servidores administrativos em efetivo exercício na unidade escolar” (ALERJ, 2016a). Como afirma Paro (2007), comunidade é “o conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários, efetivos ou potenciais de seus serviços” (p.256). Conforme destacado pelo autor:

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, grêmio estudantil, conselho de classe); **as relativas à escolha democrática dos dirigentes escolares**; e as que dizem respeito a iniciativas que estimulem e facilitem, por outras vias, o maior envolvimento de alunos, professores e pais nas atividades escolares (2007, p. 1).

Nosso foco no presente artigo diz respeito aos dois mecanismos de participação apontados nos documentos analisados acerca da escolha dos dirigentes escolares: eleição e consulta à comunidade.

Em relação à eleição direta realizada pela comunidade, estamos de acordo com Paro (2011) quando afirma que a modalidade de escolha que mais se adequa às peculiaridades da função do diretor é a sua eleição pela comunidade escolar. Conforme o autor, a eleição não garante a certeza da democratização da escola, mas é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização. Cabe destacar que participação pode - ou não - incorporar a eleição como mecanismo de escolha. Como afirmado por Lima (1998, p. 132) participação envolve riscos e os potenciais participantes podem mesmo não estar interessados em participar.

Paro (1992) já alertava para o fato de que não basta ter presente a necessidade de participação da população na escola, mas que é preciso verificar em que condições essa participação pode tomar-se realidade. Conforme o autor,

Falar das potencialidades e obstáculos da participação da população na gestão das escolas públicas implica elucidar os determinantes imediatos de tal participação que se encontram dentro e fora da escola. Com relação aos determinantes internos à unidade escolar, podemos falar em 4 tipos de condicionantes: materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos (p.260).

Não vamos aprofundar a discussão sobre esses condicionantes, mas chamar atenção para, como destacado por Paro, não tomar a participação na execução como um fim em si. Nesse sentido, destaca o autor,

Tendo em conta que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (p. 263).

Nesse contexto, a legislação incorpora a participação da comunidade no processo de seleção dos gestores como um mecanismo democrático. Uma importante questão apontada por Paro diz respeito à própria concepção de participação que têm as

peessoas que trabalham, estudam ou são usuárias da escola. Ou seja, a participação é entendida como a efetiva partilha do poder na escola? É uma participação meramente representativa – através de consulta à comunidade escolar após uma seleção gerencial dos candidatos? A participação se esgota na consulta/eleição? Paro (1992) destaca que

Como mecanismo de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola. Para isso, o importante não é seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade (p.270).

Em relação à eleição, várias questões precisam ser acompanhadas quando da ação organizada no âmbito das redes públicas de educação: quem vota? O voto é paritário? Universal? Qual o peso de cada voto? Como serão construídos os processos de eleição – a formação de chapas, a campanha, a votação, a contagem dos votos, entre outros aspectos não menos importantes? No caso da consulta à comunidade, algumas questões presentes nos documentos analisados merecem destaque: quais as diferenças entre consulta e eleição? No caso de uma consulta pública, será formada uma lista tríplice para nomeação do executivo de qualquer candidato da lista? Afinal, se é uma consulta, o executivo pode ou não levá-la em consideração no momento da nomeação do dirigente escolar. O que exatamente significa participação da comunidade “sempre que possível”? Quem define e quais os critérios que definem a possibilidade ou a ausência de possibilidade em participar da comunidade?

No caso da consulta à comunidade para posterior nomeação pelo executivo não estaríamos atendendo à letra da lei, isto é – se o diretor é um a função de confiança, conforme a CF de 1988, seu provimento estaria atrelado ao concurso público ou à nomeação pelo Poder Executivo? Qual seria, então, o avanço democrático proporcionado pelo PNE e pelos Planos municipais nessa perspectiva de provimento que regulamenta o esquema misto?

### **Algumas considerações**

Concordamos com Paro (2009) ao defender que, numa gestão escolar democrática, todos os educadores são potenciais candidatos à direção da escola, não justificando diferenças em sua formação. Para o autor, o diretor não precisa exercer nem ter exercido a docência embora deva receber formação para lidar com questões de ensino. Logo, argumenta que as funções de direção e docente não precisam, necessariamente, coincidir. Nesse sentido, julgamos necessário o alargamento da concepção de educador na escola pública. Afinal: serventes, merendeiras, porteiros e demais profissionais da escola também são educadores. Mas, será que são educadores o “suficiente” para se candidatar a direção da escola?

Destacamos que as influências sofridas no momento da elaboração do PNE resultaram no texto final da Lei - plano de orientação para organização da ação em âmbito nacional - e tais influências servem de guia para os estados e municípios visto à necessidade de alinhamento dos planos educacionais às metas e estratégias estabelecidas no PNE. Entretanto, os atores envolvidos no debate e elaboração dos planos no âmbito dos estados e municípios interpretam, ressignificam e hibridizam e, como afirma Lima (2016) produzem uma “apropriação elástica dos textos” da lei nacional a partir de novas perspectivas na consolidação das suas legislações próprias. Logo, há diferentes planos de orientação para a ação nas redes públicas.

Nesse sentido, novas pesquisas a partir do plano da ação nos respectivos municípios possibilitarão investigar quais os efeitos das normatizações nos processos de seleção dos gestores escolares e quais estratégias políticas foram traçadas para implementar e avaliar as decisões. Destacamos que os estados e municípios têm um papel fundamental para a consolidação da gestão democrática, pois são os entes federados que apresentam os maiores sistemas de ensino público com a responsabilidade pela oferta da educação básica em âmbito nacional. Assim, é necessário levar em consideração o caráter político no momento da elaboração dos planos educacionais para que não estejam desconsiderando suas particularidades em favorecimento de agentes externos.

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. Como destacado por Cury (2007), a

gestão democrática da educação requer transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática (Cury, 2007, p. 12).

O próximo passo para investigar os processos de seleção dos diretores das escolas públicas será acompanhar as novas regulamentações e as ações nas redes municipais para o provimento do cargo. Isto é, a materialização que cada rede de educação irá dar ao que chamou de mérito, desempenho e participação da comunidade em seus respectivos planos municipais de educação. Continuamos, entretanto, descreditados de que tenha sido construído um consenso sobre o perfil dos diretores para as escolas públicas brasileiras e, também, que as categorias mérito, desempenho e participação juntas nos desenhos apresentados nos documentos analisados possam garantir a gestão democrática das escolas públicas.

### Referências

ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Lei Nº 7.365, de 14 de julho de 2016. **Regulamenta no âmbito do sistema estadual de ensino, o princípio da gestão democrática do ensino público.** Rio de Janeiro, 2016a.

ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei Nº 7.299, de 14 de julho de 2016.** Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC. Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. *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: out/2015.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União. Brasília:** DF, 25 jun. 2014. Disponível em: [http://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: out/2015.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União.** Brasília: DF, 20 dez. 1996. Disponível

em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75723> – Acesso: out/2015.

CARVALHO, M.J. DE A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. *Revista Lusófona de Educação*, 22, pp.103-121, 2012.

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

CURY. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a *educação brasileira*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2016.

LAJE DO MURIAÉ, RJ. *Lei Nº 736/2015 de 29 de junho de 2015*. Institui o **Plano Municipal de Educação** – PME para o decênio 2015-2025 e dá outras providências.

LIBÂNEO, J. C. *Pedagogia e pedagogos, para quê?* São Paulo: Cortez, 2004.

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

LIMA, L. C. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga, Portugal: Universidade do Minho, 1998.

LIMA, L. C. 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 de 2016.

MAGÉ, RJ. *Lei Nº 2267/2015* de 1º de julho de 2015. Institui e aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.

MARICÁ, RJ. *Lei Nº 2613* de 17 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências.

MENDES, RJ. *Lei Nº 1780* de 30 de junho de 2015. Dispõe sobre a Adequação do Plano Municipal de Educação do Município de Mendes na forma a seguir especificada e dá outras providências.

MEYER, M. *Questões de retórica*: linguagem, razão e sedução. Lisboa: Edições 70, 1998.

PARO, V.H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (orgs.) *Gestão, financiamento e direito à educação*: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã. 2007.

PARO, V.H. *Gestão democrática da escola pública*. SP: Ed. Ática, 2003.

PARO, V.H. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. *Educação e Sociedade*. Campinas, v.30, n.107, p. 125-139, jan./abr. 2009.

PARO, V.H. Escolha e formação do diretor escolar. *Cadernos de Pesquisa*: pensamento educacional. Curitiba, v.6, n. 14. P.36-50. Set./dez. 2011.

PARO, V.H. Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v.73, n.174, p.255-290, maio/ago. 1992.

PARO, V.H. Estrutura da escola e prática educacional democrática. *30ª Reunião Anual da ANPEd*. Disponível em: [30 reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf](http://30.reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf). Caxambu: MG, 2007.

PERELMAN, C. & OLBRECHTS-TYTECA, L. *Tratado da argumentação*: a nova retórica. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PETRÓPOLIS, RJ. **Lei N° 7334** de 23 de julho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação para o próximo decênio e dá outras providências.

PORTO REAL, RJ. **Lei N° 549** de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação da Cidade de Porto Real para o decênio 2015-2024.

RIO BONITO, RJ. **Lei. N° 2070** de 23 de junho de 2015. Ajusta o Plano Municipal de Educação de Rio Bonito em conformidade com a Lei Federal 13.005 de 24 de junho de 2014 e dá outras providências.

QUEIMADOS, RJ. **Lei N° 1251/15**, de 15 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências.

SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA, RJ. **Lei N° 3.664**, de 19 de junho de 2015. Aprova o plano municipal de educação do município de Santo Antônio de Pádua, estado do Rio de Janeiro.

SOARES, T.M.; TEIXEIRA, L.H.G. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 17, n. 34, maio/ago. 2006.

SOUZA, D. B. ALCÂNTARA, A. B. (Des) vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, Ahead of print, 2016.

VALLE, I.R. (In) Justiça escolar: estaria em xeque a concepção clássica de democratização da educação? *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 659-671, jul./set. 2013.

### Como referenciar este artigo

AMARAL, Daniela Patti do. Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação: sentidos da gestão democrática. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara/SP, v.20, n.03, p. 385-404, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v20.n3.9732>. ISSN: 1519-9029.

**Submetido em:** julho/2016

**Aprovado em:** outubro/2016