



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**PAMELA MARIA DO ROSÁRIO MOTA**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA:**

ações do Ministério Público nos processos de escolha para diretores escolares em Duque de  
Caxias (RJ) e no Rio de Janeiro (RJ)

Rio de Janeiro

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGEduc

**PAMELA MARIA DO ROSÁRIO MOTA**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA:**

ações do Ministério Público nos processos de escolha para diretores escolares em Duque de  
Caxias (RJ) e no Rio de Janeiro (RJ)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Elisangela da Silva Bernado

Rio de Janeiro

2023

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

M917 Mota, Pamela Maria do Rosário  
GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA: ações do Ministério  
Público nos processos de escolha para diretores  
escolares em Duque de Caxias (RJ) e no Rio de  
Janeiro (RJ) / Pamela Maria do Rosário Mota. --  
Rio de Janeiro, 2023.  
255

Orientadora: Elisangela da Silva Bernado.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Educação, 2023.

1. Gestão democrática. 2. Ministério Público do  
Estado do Rio de Janeiro. 3. Processo de escolha de  
diretores escolares. 4. Duque de Caxias (RJ).  
5. Rio de Janeiro (RJ). I. Bernado, Elisangela da  
Silva, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH  
Programa de Pós-Graduação em Educação

TESE DE DOUTORADO

Pamela Maria do Rosário Mota

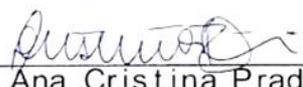
"GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA: ações do Ministério Público nos processos de escolha para diretores escolares em Duque de Caxias (RJ) e no Rio de Janeiro (RJ) "

Aprovada pela Banca Examinadora

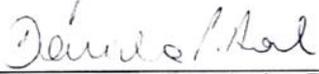
Rio de Janeiro, 03 / 04 / 2023

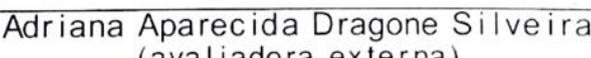
Em conformidade com a Resolução nº 5.257 de 25/03/2020 e a Ordem de Serviço PROFPI nº 3 de 02/07/2020, esta ata vai somente por mim assinada, atestando que a defesa ocorreu com a participação dos componentes abaixo listados.

  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elisângela da Silva  
(orientadora)

  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Cristina Prado de Oliveira  
(avaliadora interna)

  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Janaina Specht da Silva Menezes  
(avaliadora interna)

  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Daniela Patti do Amaral  
(avaliadora externa)

  
Adriana Aparecida Dragone Silveira  
(avaliadora externa)

À minha mãe, inspiração diária, e ao meu pai, infinito  
nas eternas lembranças.

## AGRADECIMENTOS

Ao Divino, meu refúgio e minha fortaleza.

À professora Elisângela da Silva Bernardo, orientadora querida, por toda dedicação, escuta e afeto. Que sorte de a ter em minha vida acadêmica e pessoal. Obrigada por acreditar em mim e por me dar apoio em momentos tensos. Obrigada por ser mais do que uma simples orientadora e ser uma grande amiga.

À professora Daniela Patti, por me dar a oportunidade de ser ouvinte em seu grupo de pesquisa em 2018. Foi o pontapé para a tessitura do que viria a ser o projeto de doutorado. Obrigada por todas as trocas.

À professora Ana Cristina Prado, por todo carinho e delicadeza em cada orientação dada ao longo destes quatro anos.

À professora Janaína Specht, por cada conhecimento compartilhado e pela preocupação de estar presente na Qualificação 2, ainda que não pudesse. Gratidão!

À professora Adriana Dragone, por aceitar o convite para integrar a banca avaliadora, desde o primeiro exame de Qualificação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Unirio, PPGEduc, pelo estímulo à pesquisa e à construção da ciência.

À Maria Lucineide, minha mãe, pela garra e resistência. Meu amor maior.

A José Gerardo, meu pai, cuja saudade é imortal.

A Lorrann, meu irmão, com quem dividi as melhores brigas fraternas. O caçula cresceu e se tornou um homem admirável. E a minha cunhada, Carolina Ramos, pelo apoio nessa jornada.

A Lucas Cesar, minha luz. Obrigada por toda paciência, bem-querer e incentivo aos meus sonhos. Desde sempre foi e é você.

À Patifaria, presente que a Unirio me deu: obrigada, Tereza Guimarães, nossa Terê e mamãe acadêmica, pelas coorientações informais, pelos conselhos para além da universidade, pelos socorros, pela paciência diante dos meus desabafos. Obrigada, Bruna Vicente, Bruninha, pela escuta dos meus áudios intermináveis, pelas risadas, pela partilha do gosto musical pelo pagode e por toda a ajuda e aparato técnico na tese. Obrigada, Rosângela Félix, parceira de municípios e conterrânea de Mesquita. A Baixada Fluminense é poder! Gratidão, Amanda Borde, Patrícia Mota, Leonardo Cerqueira e Jeferson Farias pelo companheirismo e gargalhadas divididas nessa jornada.

A Guilherme Gonçalves e à Juliana Nascimento, pois há amigos que vão para além da graduação.

A Fabio Bernardo e à Lady Márcia: meus colegas de trabalho, meus amigos de vida. Obrigada pela confiança e por toda a compreensão ao longo destes cinco anos. Obrigada por rirem meu riso e enxugarem meu pranto. Sem vocês, não teria sido possível.

À Marcia Spezani, pelas confidências, afinidades e risadas compartilhadas. À Lilian Rodrigues, pela sua energia e alto astral. À Luciene Sabino pelo companheirismo. À Deyse Lucy e Letícia Paradela pelo carinho.

A todos que tornam o dia a dia melhor na Cyro: as merendeiras, os agentes educadores, os professores, os responsáveis, os nossos alunos.

A Patrick Esteves, Daniele Cristine e Ingrid Marinho: as melhores pessoas que Belford Roxo poderia me proporcionar. Obrigada, meus amigos, por toda a ajuda e por tornarem os dias mais leves.

À minha outra metade da laranja, amiga de toda a vida, Marcelle Nunes, por amparar meus surtos e por impulsionar minhas aspirações.

À Bianca Esteves, meu café, por sempre lembrar de mim, inclusive, oferecendo-me convite ao camarote em pleno sábado de Carnaval – que recusei, arrependida, devido à finalização desta tese.

À Tatiana Honorato, prima, comadre e irmã, por torcer por mim.

À Fabiola Cardoso, minha musa, por querer o meu melhor.

*Democracia para sempre!*

Luís Inácio Lula da Silva

MOTA, Pamela Maria do Rosário. **GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA:** ações do Ministério Público nos processos de escolha para diretores escolares em Duque de Caxias (RJ) e no Rio de Janeiro (RJ). 2023. 255 f. Tese de doutorado – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

### **RESUMO**

Este trabalho, de natureza qualitativa, analisa a atuação do Ministério Público do Estado Rio de Janeiro, MPRJ, tendo em vista as ações do órgão em prol da regulamentação da gestão democrática (GD), com foco no processo de escolha de diretores escolares, em duas cidades: Duque de Caxias, região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, e Rio de Janeiro, capital. Durante essa investigação, visualizamos o percurso do contexto de produção textual dessas promotorias especializadas, compreendendo as influências incutidas na encenação das políticas a solidificarem a GD. Para tanto, foi realizada análise documental das diligências exaradas pelo órgão por meio de Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação entre 2014 e 2019 nos municípios pesquisados. Sob a perspectiva teórico-metodológica do ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) e por meio de contribuições em torno de concepções de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002; LIMA, 2001, 2011, 2014 e 2018; TILLY, 2013), os resultados apontam que o MPRJ maximiza a GD, ao ampliar a intensidade democrática desta e contribui na amplitude participativa dos destinatários na gestão democrática de políticas públicas educacionais nos locais pesquisados, além de ser um dos contextos de influência a visar normativas mais perenes da gestão democrática e de mitigação do clientelismo.

**Palavras-chave:** Gestão democrática; Processo seletivo de diretores escolares; Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

MOTA, Pamela Maria do Rosário. **DEMOCRATIC MANAGEMENT: Public prosecutor's office and selection of public school principals in Duque de Caxias (RJ) and in Rio de Janeiro (RJ).** 2023. 255f. Tese de doutorado – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

### **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the route of the recruitment of public school principals in Duque de Caxias, city located in the metropolitan region of the state of Rio de Janeiro, in Rio de Janeiro, capital, based on the idea that the Public Prosecutor's Office of Rio de Janeiro, with its actions, may have contributed to the regulation of democratic management in public educational system. The contributions of the “policy cycle approach” formulated by Bowe, Ball and Gold (1992) and Ball (1994) and conceptions of democracy (SANTOS; AVRITZER, 2002; LIMA, 2001, 2011, 2014 e 2018; TILLY, 2013), were as a theoretical and analytical framework to examine educational policies in the investigated cities. This paper presents results based on the documentary analysis of the extrajudicial and judicial instruments examined by Public Prosecutor's Office between 2014 and 2019. The result of the research, we suggest the Public Prosecutor's Office of Rio de Janeiro can be a influence on the writting of educational policies aimed at democratic management more enlarge in the city investigated and it guides more perennial local legislations.

**Keywords:** Democratic management; Selection of public school principals; Public Prosecutor's Office of Rio de Janeiro.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>O BORDADO DA TESE: introduzindo alguns pontos</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>A TESSITURA DA TRAMA: o percurso teórico-metodológico</b>	<b>22</b>
2.1.	Uma tecelagem pela ótica do Ciclo de Políticas	31
2.2.	A trajetória da pesquisa e a escolha de abordagens	37
<b>3</b>	<b>A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA</b>	<b>44</b>
3.1.	Concepções de democracia: elementos para uma análise crítica de gestão democrática	45
3.2.	O princípio democrático nos mecanismos legais a partir do Plano Nacional de Educação de 2014	61
3.3.	Sobre o Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro	67
<b>4</b>	<b>INSTÂNCIAS DEMOCRÁTICAS</b>	<b>72</b>
4.1.	Cenários dos mecanismos de escolha à função de diretor escolar: caminho (a ser) percorrido	85
4.2.	Vieses gerencialistas cerc(e)ando a gestão democrática?	94
<b>5</b>	<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO EM CENA</b>	<b>102</b>
5.1.	Organização e estrutura do Ministério Público	106
5.2.	O Centro de Apoio Operacional à Educação: onda de gestão democrática	112
5.3.	Outras ondas de gestão democrática	118
5.4.	Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação	121
<b>6</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO ENCENA: atuação do MPRJ em Duque de Caxias</b>	<b>133</b>
6.1.	Contextos situados da política educacional caxiense: da indicação à primeira eleição dos diretores escolares municipais	135
6.2.	Escolha de diretores e gestão democrática: análise das ações encenadas pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias	148
<b>7</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO ENCENA: atuação do MPRJ no Rio de Janeiro</b>	<b>173</b>
7.1.	Contextos situados da política educacional carioca: eleições dos diretores escolares municipais anteriores à redemocratização de 1988	174
7.2.	Escolha de diretores e gestão democrática: análise das ações encenadas pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital	190
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES CONTÍNUAS</b>	<b>210</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>216</b>
	<b>APÊNDICE</b>	<b>243</b>

## 1 O BORDADO DA TESE: introduzindo alguns pontos

*As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei. Meu nome é tumulto (...)*

Carlos Drummond de Andrade

Com graduação em Letras: Português-Literaturas e mestrado em Literaturas Portuguesa e Africanas, ambos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) não poderia iniciar esta escrita sem a menção de versos, pois eles são lampejos de fé (MOTA, 2014) em momentos de obscurantismo. Poderia seguir o doutorado na área, contudo, outras questões começaram a me afetar; outros motivos fizeram-me ressignificar as ideias. Embora ansiosa por atravessar novos caminhos, a expectativa de iniciar uma pesquisa com a qual eu me identificava era muito maior do que qualquer receio. Devido ao meu interesse pela área da Educação, fiz uma pós *lato sensu*, finalizada em 2017, na área de Gestão Escolar pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Porém, o processo de questionamentos, alguns expostos nesta tese, foram anteriores à especialização. Em 2015, a comunidade escolar da unidade de ensino de 2º segmento, onde eu era professora regente, recebeu a notícia que a escola seria de tempo integral, sendo uma das instituições inseridas no Projeto Primário Carioca na rede municipal do Rio de Janeiro, RJ. Todos se surpreenderam porque ninguém havia participado da política e tampouco sabiam que ela aconteceria naquele espaço. Desse modo, fui adentrando em leituras e pesquisas a fim de me embrenhar no campo da política pública educacional.

Desde 2018, estou diretora adjunta de uma escola municipal do Rio de Janeiro e não é simples a promoção da gestão democrática (GD): promover a participação da comunidade escolar é um desafio cotidiano; oportunizar a escuta, a realização do debate; mediar conflitos. Mas, a democracia não é estanque a um conjunto de regras procedimentais ou constitucionais, ela é inacabada, não está sintetizada a instituições, governos e partidos, é processual e se vincula a diversos fatores, grupos de interesses e contextos; no caso da política educacional, os usuários da escola também a produzem e, ao se sentirem pertencidos a ela, ocorre a propensão de se gerar um clima no qual se sintam bem de estarem inseridos. Ademais, leis aportam a democracia e induzem movimentos para que políticas voltadas a ela sejam cumpridas nacionalmente, porém, não a garantem. Embora saiba, atuando como gestora, que há um excesso de procedimentos burocratizantes, apenas com um fim em si mesmo, compreender a atuação das políticas e

como elas podem ser reelaboradas em diversos contextos por variados sujeitos é uma especificidade que pode corroborar na gestão democrática de um sistema.

Retomando a epígrafe composta pelos versos de “Nosso tempo”, de *A rosa do povo* (ANDRADE, 1945), escritos em tempos de censura ideológica, cujas leis eram arraigadas no fascismo inerente de períodos ditatoriais, revisitamos o lirismo da poesia, considerando pertinente o movimento de trazê-lo como uma forma de provocar mudanças, devendo nos desalinhar, estimular a nossa reflexão e nos fazer sair de certa ordem, sendo capazes de transubstanciar os contextos dos quais somos parte.

A lei ou as normas por si só não dão conta dos nossos questionamentos, sendo necessário problematizar os processos, os sentidos incutidos nelas, os modos pelos quais os textos se manifestam. A figura dos lírios, versada por Drummond, pode ser lida como metáfora do desejo do eu lírico que anseia participar de pautas que lhe são suas. Tal sujeito poético manifesta a vontade de as pessoas se sentirem protagonistas do movimento legal, não ocasionando o tumulto, pois elas são o próprio, e se percebendo atores da cena política.

Dentro dessa coerência discursiva, os lírios, interpretados como efeitos, são colhidos por meio de tensões ocorridas durante o percurso de efetivação de possíveis demandas. É dessa maneira metafórica que explicitamos compreender a questão guia de nossa pesquisa: por que e como ações em prol da gestão democrática (GD), com foco na regulamentação do processo de escolha de diretores escolares municipais, foram encenadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) nos municípios de Duque de Caxias (RJ) e do Rio de Janeiro no período de 2014 a 2019?

O Ministério Público (MP), conforme a Constituição Federal (CF) de 1988, por meio do princípio de independência funcional, deve defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Mais do que uma garantia individual, detém uma conotação social (CAMBI, 2015) e a atuação do membro do MP, embora seja assegurada com livre arbítrio, deve agir dentro dos ordenamentos jurídicos a fim de se constituir uma sociedade com isonomia de direitos. De acordo com Amaral (2018, p. 23), a instituição “é um ator importante nesse cenário e sua ação [pode] gera[r] efeitos e resultados nos municípios”. No caso das duas cidades supracitadas, foi observada nas ações impetradas pelo MPRJ que a normatização da gestão democrática é ementa presente nas Recomendações, nos Inquéritos Cíveis (ICs) e em Ação Civil Pública (ACP).

A gestão democrática assinala o ensino público conforme a CF de 1988. Até então, a educação pública brasileira, pautada em uma cultura política autoritária cunhada por “espasmos de democracia” (MENDONÇA, 2001, p. 84), criada para se adequar aos desejos da elite,

segregava as classes, perante a ausência de normas legislativas que formalizassem a equidade de acesso ao ensino público formal. A promulgação da Carta Magna, estabelecida após intensa participação da sociedade, pretendeu redemocratizar o Estado, determinando o acesso à educação como direito público subjetivo do indivíduo e um ensino de qualidade como direito, estabelecendo a gestão democrática como um dos princípios, sendo ofertada “na forma da lei” e construída em regime de colaboração, como estabelece o art. 206 (BRASIL, 1988). Essa abrangência normativa sobre definições e sentidos da gestão democrática foi atenuada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) que esboça uma gestão orientada na participação, autonomia, transparência e pluralidade (ARAÚJO, 2000).

Como instâncias de democracia (LIMA, 2014), surgem os processos de seleção de diretores, os conselhos escolares, as associações de pais e mestres, os grêmios estudantis, os projetos políticos-pedagógicos: são os mecanismos de participação e de organização educativa da escola. A gestão democrática da educação “trabalha com atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso” (BORDIGNON; GRACINDO, 2001, p. 12). A LDBEN no seu art. 3º, inciso VIII, ao apoiar o pressuposto de que “a gestão democrática do ensino público [ocorrerá] na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996), corrobora com essa autonomia ao descentralizar o que faria, teoricamente, com que os entes participassem do fazer coletivo.

Por conseguinte, o Plano Nacional de Educação, PNE 2014 (BRASIL, 2014), Lei nº 13.005, promulgada em 25 de junho 2014, com 14 artigos e 20 metas, foi concebido com a estratégia de centralizar para descentralizar ao discorrer sobre a aprovação de instrumentos normativos específicos, pelas unidades federativas, capazes de promover a gestão democrática da educação pública nos seus sistemas de ensino em um período de dois anos, segundo determinação da 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 (BRASIL, 2014).

O plano decenal é uma referência nas experiências de os entes federativos “elaborar[em] seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas” (BRASIL, 2014). Isso não significa dizer que as regulamentações locais estarão alinhadas aos pressupostos estabelecidos nacionalmente, sinalizando as dificuldades e as inaptidões diante da política macro.

Sem o devido monitoramento das ações dos entes federados, práticas clientelistas e de pouca participação da comunidade escolar podem ser fomentadas. Sob esse prisma, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, incumbido da tutela coletiva do direito à educação, investiga e reprime violações de natureza cível em detrimento dos princípios constitucionais praticadas no âmbito dos Sistemas Municipais e Estadual de Ensino.

Caracterizado, no Brasil, como instituição autônoma e independente nos quais os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não o subordinam, o Ministério Público (MP) possui condições legais de fiscalizar e acompanhar mais efetivamente o cumprimento da lei. A Constituição Federal, em seu art. 127, *caput*, compete sua existência regida na defesa de ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuando pela defesa da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Cada um dos 26 Estados da Federação possui um Ministério Público que atua por meio de suas Promotorias de Justiça, em todos os seus municípios.

O Ministério Público Estadual tem relevante papel na fiscalização da qualidade do serviço oferecido pelos sistemas de ensino em todas as etapas da educação básica. São distribuídas recomendações, celebrados termos de ajustamento de conduta e expedidas, à nível judicial, ações civis públicas para regularização normativa. Para promover o direito à educação, fiscalizando a aplicação da legislação e a defesa dos interesses sociais, Silveira (2010) relata que o MP se utiliza de recursos judiciais e extrajudiciais. Nessa perspectiva, o Ministério Público é um órgão de provocação jurídica, possuindo a finalidade de defender o regime democrático, sendo um elo entre sociedade e Estado. Leis, por vezes, são negligenciadas pelo Poder Executivo e o MP, voltado para atuação da responsabilidade social, age no cenário público-político.

Tratando-se da cidade de Duque de Caxias, a regulamentação da gestão democrática foi cercada por alteração de instrumentos normativos municipais, a partir de 2015; anteriormente, os gestores eram nomeados por intermédio de indicações político-partidárias, contribuindo para perpetuação de práticas de apadrinhamento. Contudo, a materialização de uma lei municipal, em 2017, gera perspectiva democrática ante a perenidade do instrumento legislativo que regulamenta não apenas a participação da comunidade escolar na escolha dos diretores, mas a gestão democrática como um todo, recontextualizando a agenda educacional da cidade caxiense.

Já a cidade do Rio de Janeiro tem regulamentado o processo de escolha de gestores por meio de resoluções desde 1994, porém, desde a década de 80, apresenta processo seletivo e eleição para diretores escolares. O município carioca possui em vigência a Lei nº 504, de 19 de

janeiro de 1984, que instituiu o sistema de eleição para preenchimento dos cargos de diretor e diretor-adjunto das unidades escolares da rede municipal de ensino público. Entretanto, outros instrumentos legais foram alterando os dispositivos da lei primária e hoje o processo é estabelecido por meio de resoluções. No decorrer da pesquisa, observamos que a ferramenta legislativa, embora desatualizada, é a que é apresentada em forma de lei quando comparada a outros mecanismos democráticos pautados em resoluções como grêmios estudantis e conselhos escolares. Há certo protagonismo para a seleção de diretores escolares em desvantagem aos demais espaços de colegialidade e de participação – isso tem a ver com um modelo gerencialista a acreditar em um líder gestor.

A não aprovação de lei específica correspondente à gestão democrática da educação pública e à escolha de diretores, essa, por sua vez, regularizada por meio de decretos, portarias e resoluções pela política carioca, mostra como tais ferramentas institucionalizadas são vulneráveis pois,

a utilização da estratégia de regulamentação via decreto e resolução e não projeto de lei apresenta sérias implicações para a democracia tendo em vista que, tanto um decreto como uma resolução pode ser revogado a qualquer momento, dando fragilidade ao processo já que não foi objeto de negociação, debate e audiências públicas no legislativo. (AMARAL, 2018, p. 24).

Nesses diferentes percursos em torno dos códigos legais, um consenso: a necessidade de legislar sobre a gestão democrática e a expectativa de participação da comunidade escolar no processo de escolha dos diretores. Tendo vista os desdobramentos, levantamos o pressuposto de o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro ser ator político na trajetória da regulamentação da gestão democrática nas cidades de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro.

Além disso, o MPRJ pode ter promovido justiciabilidade na encenação das políticas. Conforme Arantes (2011, p. 71), justiciabilidade é a “possibilidade e viabilidade de exigência de determinado direito no âmbito do sistema de administração de justiça, que não se resume apenas ao poder judiciário, englobando o Ministério Público, a Defensoria Pública, dentre outros”. Difere-se da judicialização porque esta engloba atuação peculiar ao Poder Judiciário que pode intervir nas questões educacionais almejando proteção desse direito até mesmo para se cumprir as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas (CURY; FERREIRA, 2010). Ou seja, tivemos o intuito de averiguar como as ações do MPRJ na trajetória da configuração da gestão democrática em dois municípios exige a materialização do direito e de que forma a justiciabilidade é colocada.

Sob essa ótica, o MP é ator político, pois suas ações insuflam justiciabilidade, e parecem excitar a construção de políticas educacionais de maior intensidade democrática (SANTOS;

AVRITZER, 2002) ao ser externada a defesa por legislações em forma de lei; para mais do que uma substancialidade temporal, insinua debates públicos durante o processo, possibilitando que a atuação “judicial ou extrajudicial dos diferentes atores do sistema de justiça – judiciário, MP e Defensoria Pública (DP) – e a conseqüente interação entre poderes, atores e instituições resultam em influência e/ou modificação das políticas públicas de educação” (SILVEIRA *et. al.*, 2021, p. 721). Concordarmos com essa afirmação, todavia, é fundamental compreender a atuação do MPRJ vinculada aos contextos locais, às interações políticas, às subjetividades dos atores do órgão envolvidos nos textos produzidos e na prática cotidiana e observar a probabilidade de influências terem sido geradas nas políticas educacionais em xeque.

Esta prognose é perpetrada a partir da análise dos documentos exarados pelo órgão acerca das providências adotadas na elaboração de lei específica a disciplinar a gestão democrática, conforme previsto no PNE (BRASIL, 2014). Portanto, parece-nos que as ações do Ministério Público contribuem na tessitura de políticas voltadas à educação pública e ao monitoramento do processo consultivo de diretores das unidades escolares, recorte do nosso estudo, por meio de duas promotorias especializadas: a Promotoria de Justiça<sup>1</sup> de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias e a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital.

A eclosão de duas promotorias especializadas sobre a temática educacional nos municípios analisados deve ter promovido a aferição do MPRJ em determinadas categorias, como a regulamentação da gestão democrática, podendo, inclusive, contar com mais pessoal de apoio, já que a ideia de se estabelecer um organismo visa a um maior número de profissionais a suprir novas demandas, suscitando agilidade nos procedimentos.

Nesse sentido, o objetivo principal da tese é analisar a atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e as ações encenadas pelo órgão com vistas à regulamentação da gestão democrática, destacando o processo de escolha de diretores escolares nos sistemas educacionais de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro.

Com a função de fiscalizar o cumprimento da lei, minimizando ações desdemocratizantes (TIILY, 2013) que dão brechas a desvios legais, o MPRJ instaurou procedimentos extrajudiciais a induzirem as cidades de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro a apresentarem providências adotadas para elaboração e aprovação de lei específica que disciplinasse a gestão democrática. Como resultado, a pesquisa aponta que a atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pode ser um contexto de influência na

---

<sup>1</sup> Abreviaremos as Promotorias de Justiça por PJ.

encenação das políticas educacionais nas cidades em questão, pois o órgão produz ações a visarem a ampliação da gestão democrática, potencializando a intensidade desta nos contextos locais. Balizados na concepção de Tilly (2013), sobre a qual ponderaremos melhor no terceiro capítulo, a extensão dos usuários na política está ligada a quatro dimensões – amplitude, igualdade, proteção, caráter mutuamente vinculante – conectadas à ampliação da democracia, ou seja, ao aumento da participação política popular nas decisões e à solidificação das instâncias democráticas (LIMA, 2014).

Além de contribuir na ampliação da gestão democrática, acrescentamos ao MPRJ um outro aspecto: o de amplificador dela. Por meio dessa metáfora, denotamos que a instituição, imbuída da proteção constitucional de direitos, pode expandir a potência do princípio para agendas e pautas de outros atores em cena, criando ondas amplificadoras de GD.

Ressaltam-se outros fatores a endossarem a grandeza democrática: o PNE 2014, a subjetividade dos promotores da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias<sup>2</sup> e da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital<sup>3</sup> que iniciaram a abertura dos inquéritos mesmo sem denúncias que induzissem o ato; o Plano Geral de Atuação do MPRJ de 2016 e 2017 a orientar a gestão democrática; o Centro de Apoio Operacional – CAO Educação, a guiar as Promotorias de Justiça no que se refere à matéria da educação e as especificidades locais dos municípios investigados. Percebemos, portanto, que há uma confluência de fatores a corroborarem a ação contundente do MPRJ a nível local, de modo a intensificar a atuação e o aumento do gradiente democrático (MENSER, 2005).

Compreender como as políticas educacionais são configuradas, quais suas pretensões e seus efeitos não são tarefas simplórias, pois são de natureza complexa e controversa e há necessidade de articulação entre os processos (ARRETCHE, 2004) na análise de políticas educacionais. Integrar pesquisa e entendimento do que se tem da política é inferir as concepções que um pesquisador possui em curso. Ao traduzir decisões em ação, como é o caso do cumprimento da meta 19 do PNE 2014, o MPRJ entrelaça o nível macro, o meso (das secretarias de educação estaduais e municipais) e o micro (às escolas), recomendando ou determinando estratégias que superem desigualdades tecidas por práticas patrimonialistas, na qual o personalismo do Executivo e do Legislativo pode exercer forte influência (MENDONÇA, 2001) e pode tornar a escola espaço de barganha. Mota e Bernado (2023) consideram que o

---

<sup>2</sup> Chamaremos de PJTCE-DC.

<sup>3</sup> Chamaremos de PJTCEC.

PNE é uma variável indutora das diligências instauradas pelo MPRJ a respeito da regulamentação da GD. Por sua vez, as Promotorias de Justiça também são conduzidas pelas orientações dadas pela instituição e podem estimular as legislações locais no âmbito da educação pública, sendo estas a concretude das políticas dimensionadas por condições multifatoriais e particulares ligadas ao nível meso da política de configuração do instrumento normativo e ao nível micro na medida em que os sujeitos interagem com as políticas em movimento.

Ante à postulação da política macro, o PNE (BRASIL, 2014), percebemos a morosidade, no caso do município caxiense, e a não feita, tratando-se do Rio de Janeiro, em tecer legislações próprias em benefício da GD. Na tentativa de reduzir movimentos antidemocráticos, o Ministério Público atua como instituição legítima, a fiscalizar processos; para acompanhar mais efetivamente o cumprimento da lei, expede procedimentos que podem excitar ações municipais e assistimos à complexidade da encenação das políticas “marcad[a] pela diversidade de combinações e estratégias decisórias, que conformarão como os atores agem, tomam decisões, percebem, traduzem e (re)interpretam as políticas públicas, especialmente, em âmbito local” (OLIVEIRA, 2019, p. 2). Assim, um conjunto de fatores transcorre nessas situações e estão dissolvidos em uma dimensão subjetiva permeada pelo eixo institucional a influenciar rearranjos da política, sem uma estrutura fixa. Em uma perspectiva de percurso, decisões são tomadas a partir dos desdobramentos da trajetória política e não são unilaterais.

Consoante à Muylaerte, Oliveira e Costa (2022), essa abordagem inter-relacionada é bastante usada em pesquisas sobre a trajetória da política, englobando as fases da agenda, formulação, implementação e resultados, conquanto, estudos sobre a fase da implementação, em especial no campo educacional, sejam rudimentares. Atenta a essa lacuna, a proposta acadêmica em voga é preenchê-la com o intuito de analisar se as ações propostas pelo MP orientaram o Poder Executivo a confeccionar legislações relativas à GD, apesar de a regulamentação nem sempre contemplar a política educacional de acordo com interesse de seus destinatários. Por isso, é no contexto da prática que ocorrem a (re)interpretação e a atuação da política pelos seus agentes de base, de modo a abarcar ação e decisão, causando (possíveis) efeitos que podem transfigurar a política posta

[...] pois os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo], não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 22).

Os usuários da política podem alterá-la e conjecturamos a proposição de terem sido uma das variáveis a dialogarem com o MP, do mesmo modo que o Poder Executivo também pode vir a sê-la. Portanto, entender as formações discursivas em que a escrita se inscreve é mostrar que os textos não são apenas o que eles parecem ser em sua superfície e os discursos, numa concepção foucaultiana, não são independentes de história, poder e interesses (BALL, 1993). Por intermédio dessa lente, discursos visíveis ou latentes são percebidos na encenação de políticas nos requerimentos expedidos pelo MPRJ. Apesar de não aprofundarmos o contexto da prática chegando às escolas, pode ser possível notar a inserção daqueles que o vivenciam nas ações do MP, uma presumível resposta das PJs às demandas sociais.

Vale dizer que a materialidade da regulamentação nem sempre contempla a política, entretanto, normativas são aportes para que ela seja deprecada. Leis são necessárias no sentido de amparar as grades de proteção democrática<sup>4</sup>, isto é, dos elementos a se aproximarem da democracia, como a eleição dos diretores, por meio da participação dos seus destinatários. Nesse âmbito, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) parece ser um fator a contribuir para a encenação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) de políticas públicas no sistema público educacional. Compreendemo-lo como um ator político a catalisar políticas educacionais e a ressignificar a agenda governamental, atuando em prol de regulações pautadas no processo de escolha de gestores sob o enfoque de uma gestão democrática cuja participação da comunidade escolar seja componente intrínseco (MOTA; BERNADO, 2023).

Cada contexto de uma política educacional é único, com seus agentes em disputa e, em nosso cenário, a subjetividade dos promotores em pauta provoca pluralalternativas na tratativa de garantir a política educacional, implicando ações concernentes ao enfoque da gestão democrática. Para Oliveira (2019), há um conjunto de normas e processos administrativos que dão conformação para essas instituições, orientando sua ação e induzindo o trabalho ali desenvolvido. Porém, esse paradigma burocrático-institucional não é satisfatório para explicar a dinâmica da política educacional explanada aqui. Percebemos pelas individualidades dos promotores envolvidos, ações de maior diálogo com a comunidade escolar, portanto, experiências pessoais, inclusive, conectadas à educação pública, inferem escrevivências<sup>5</sup> das ações emanadas por eles. Em relação às escolas, arrisca-se dizer que sobrevém à instituição Ministério Público um sistema complexo de comportamentos humanos organizados e é tal

---

<sup>4</sup> Expressão usada por Levitsky, S. e Ziblatt, D. na obra **Como as democracias morrem** (2018) para indicar regras que protegem a democracia, não só as escritas como também as não escritas, e a reserva institucional.

<sup>5</sup> Conceição Evaristo (2005) chama de “escrevivências” a escrita que nasce do cotidiano, das lembranças, da experiência de vida e do seu povo.

natureza que explica as singularidades dos processos. Há uma espécie de hibridismo, com a objetividade das regras e a subjetividade dos promotores, elemento que, por sua vez, pode ajudar os usuários na participação da política dela, tornando as normativas escrevíveis, à medida que se apropriam dela. Por conseguinte, surgem, exarados pelo MP, textos políticos escrevíveis<sup>6</sup> cujo promotor, por um lado, segue normas institucionais e, por outro, pode tecer uma escrita bordada a partir de suas introspecções e lembranças.

É por essa variabilidade de influências a incidirem à política que privilegiamos para a nossa tese o aporte teórico e metodológico do ciclo de políticas públicas, *policy cycle approach*, (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL; BOWE, 1999; BALL, 1994) conforme detalharemos no próximo capítulo, tendo em vista o aspecto circular e processual da política, que não é única, possui trajetórias e expectativas diferentes. Assim, “a política não deve simplesmente se concentrar apenas em seu resultado final, mas também em seu processo de encenação pois, da mesma forma que a política cria o contexto, o contexto também precede a política” (BERNADO; SILVA, 2020, p. 6). Entendemos que a flexibilidade do ciclo de políticas, pautada em uma dinâmica de variáveis é a melhor escolha para esse estudo, pois não direciona protagonismo a somente um personagem. Significa dizer que ao trabalharmos com a ideia de o Ministério Público ser ator político, estamos inferindo que ele promoveu ações a proveito de escolhas realizadas por ele e, de forma concomitante, há um conjunto de contextos que reverberaram nessas atuações. Por essa “ecologia de saberes”<sup>7</sup>, seguimos com o ciclo, visualizando o MP como sujeito político dotado de escrevivências em uma burocracia que pode se circunscrever como outra.

Por fim, essa introdução visa a proximidade entre o leitor e o cenário da pesquisa; o capítulo seguinte pinça os caminhos teórico-metodológicos; o terceiro aborda as perspectivas em torno da concepção de democracia e gestão democrática; o quarto, discorre sobre as instâncias democráticas a partir das ideias de Lima (2014); o quinto analisa o Ministério Público e o diálogo com a gestão democrática. Nos capítulos seguintes, dedicamo-nos a compreender a atuação das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva à Educação em Duque de Caxias (capítulo 6) e no Rio de Janeiro (capítulo 7) em prol da regulamentação de gestão democrática com ênfase no processo de escolha de diretores escolares municipais. Finalizamos a tese, com nossas considerações contínuas e referências, além do apêndice anexado.

---

<sup>6</sup> Adjetivação nossa, pensada por meio do conceito de escrevivências (EVARISTO, 2005).

<sup>7</sup> Conceito cunhado por Boaventura de Sousa Santos (2007) visa promover o diálogo entre vários saberes que podem ser considerados úteis para o avanço das lutas sociais pelos que nelas intervêm.

## 2 A TESSITURA DA TRAMA: o percurso teórico-metodológico

Alegamos que a produção de políticas é complexa porque depende dos contextos de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992) e das contínuas relações que irão permear o processo político. Para Silveira *et al.* (2021), o envolvimento das instituições judiciais faz com que o executivo municipal estabeleça uma nova política, implemente uma sistemática de acompanhamento da demanda, avalie a evolução da política implementada e planeje novas ações. Considerando que nosso escopo de análise é mais local, infere-se que a atuação do MPRJ merece destaque, todavia, sua implicação é atrelada a outras variáveis do processo político: há uma confluência de contextos macro e micro indutores das diligências do órgão e acreditamos ser essa soma de fatores o motivo pelo qual uma nova política é arrolada ao processo seletivo de diretores escolares nos municípios aqui apreciados.

Um aspecto a ser considerado no andamento da pesquisa é o fato de o MPRJ ser uma variável a mais na cena política dos municípios elencados e não “o” principal contexto de influência, descartando outras potencialidades pensadas em outrora. As contribuições da Qualificação I nos levaram a apreender a fragilidade do argumento anterior que supunha o vínculo da regulamentação às ações do órgão, associando uma relação equivocada de impacto, quase exclusivamente do MP, nas agendas municipais. Ao adentrar no campo, ficou clara a impossibilidade de atrelar o efeito legal da gestão democrática municipal de maneira única ao MP, pois nas ações do órgão visualizamos outros personagens em cena como o Sindicato Estadual dos Professores da Educação (Sepe) e a Secretaria Municipal de Educação.

Nesse viés, reitera-se: o **objetivo principal** da tese é analisar a atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro investigando as ações encenadas pelo órgão em prol da regulamentação da gestão democrática, evidenciando o processo de escolha de diretores escolares em Duque de Caxias e no Rio de Janeiro.

Com base na produção de textos emitidos pelo MPRJ a fim de indicar a regulação à gestão democrática, elencam-se como **objetivos específicos**:

- Analisar como a gestão democrática chega à pauta do MPRJ;
- Investigar as influências na atuação da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias e da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital.
- Analisar o MPRJ como um contexto de influência na encenação de políticas educacionais sobre gestão democrática.

- Compreender como o MPRJ contribui na ampliação da gestão democrática, sobretudo, nos processos de escolha dos diretores escolares.

Nosso estudo se **justifica** por corroborar a apresentação de um panorama sobre o que vem ocorrendo nos sistemas municipais de educação acerca da meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 ao que tange à forma de escolha dos diretores escolares, auxiliando na tessitura de pesquisas sobre os contextos de influência das/nas políticas educacionais e, nesse caso, debatendo sobre os textos políticos produzidos a favor de legislações peculiares à gestão democrática, tomando como base as ações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, com o desígnio de cooperar com a produção científica, estreitando os laços entre universidade e escola, propõe-se entender a maneira como são configurados os textos, de que forma são interpretados, traduzidos e ressignificados, ampliando o debate sobre a gestão democrática e sobre a forma de provimento dos diretores escolares na educação básica. Essa produção acadêmica está associada ao Grupo de Pesquisa “Políticas, Gestão e Financiamento em Educação” (Pogefe), coordenado pela Profa. Elisangela da Silva Bernado (Unirio), orientadora dessa pesquisa, a qual se constitui como vertente do projeto “Gestão e Educação em Tempo Integral no Brasil e em Portugal: aproximações e distanciamentos”<sup>8</sup>, cujo intuito é promover uma investigação sobre os contextos dos sistemas educacionais públicos em cidades do estado do Rio de Janeiro, Brasil.

A originalidade da pesquisa é intrínseca à peculiaridade de um dos seus contextos locais: Duque de Caxias foi a primeira cidade da Baixada Fluminense a possuir regulamentação, não apenas do processo de seleção de gestores escolares, mas da matéria como um todo, perante a reconfiguração partidária, um ineditismo ligado a “um processo de elaboração [...], de contradições, de incoerências” (BARDIN, 2007, p. 38). Ao trabalharmos com a ideia de o Ministério Público ter sido personagem durante esse percurso, colaboramos com um novo estudo sobre o cenário caxiense, região carente de estudos como aponta a revisão bibliográfica a seguir, que indica também a lacuna de pesquisas a respeito do processo seletivo de gestores escolares no município do Rio de Janeiro.

O **levantamento bibliográfico** para confeccionar o estado de conhecimento da pesquisa foi atualizado em março de 2022. A busca foi realizada no Catálogo de teses e dissertações e

---

<sup>8</sup> A pesquisa foi idealizada pela Profa. Dra. Elisangela Bernado. É apoiada pelo Programa Jovem Cientista do Nosso Estado/FAPERJ. Fazem parte do projeto originário a Dra. Amanda Moreira Borde da Costa Marques, os doutorandos Leonardo Meirelles Cerqueira, Patrícia Flávia Mota, Tereza Cristina de Almeida Guimarães, a Mra. Rosângela Félix e as mestrandas Bruna Vicente e Isabela Leal. Os estudos desses pesquisadores, todos com formação pela Unirio, relativos à gestão democrática serão aludidos ao longo da tese.

no Portal de Periódicos, ambos da Capes, acerca de trabalhos edificados entre 2014, quando o PNE foi configurado, até 2022, inserindo seis palavras-chave relacionadas à temática da pesquisa: (1) “Ministério Público”; (2) “Gestão democrática da educação”; (3) “Escolhas de diretores escolares” (4); “Meta 19”; (5) “Duque de Caxias (RJ)” e (6) “Rio de Janeiro (RJ)”. Optou-se por utilizar palavras-chave entre aspas para facilitar o refinamento de modo a serem encontrados trabalhos cujos termos surgissem com maior exatidão. Em um segundo momento, selecionamos o campo “Educação” na Área do conhecimento devido ao grande número de trabalhos destoantes do campo educacional.

**Tabela 1** – Indicativo de teses e dissertações (Busca refinada)

Palavra-chave	Mestrado acadêmico	Mestrado profissional	Doutorado	Total de dissertações e teses de cada descritor
“MINISTÉRIO PÚBLICO”	31	6	15	52
“GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO”	49	8	22	79
“META 19”	14	3	6	23
“ESCOLHAS DE DIRETORES ESCOLARES”	1	0	1	2
“DUQUE DE CAXIAS (RJ)”	16	1	13	30
“RIO DE JANEIRO (RJ)”	15	2	11	28
Total de trabalhos encontrados:				214

**Fonte:** Elaborado pela autora com base no Catálogo de teses e dissertações da Capes.

Após a busca, conseguimos ler os resumos de todos os 214 trabalhos apontados na Tabela 1. Grande parte era tangente ao tema e discorria sobre tempo integral, mediação de conflitos e avaliações. *A posteriori*, encontramos 76 produções a dialogarem com a nossa investigação (Tabela 2):

**Tabela 2** – Indicativo de teses e dissertações pertinentes à pesquisa

Palavra-chave	Total
“MINISTÉRIO PÚBLICO”	17
“GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO”	31
“META 19”	22
“ESCOLHAS DE DIRETORES ESCOLARES”	2

“DUQUE DE CAXIAS (RJ)”	2
“RIO DE JANEIRO (RJ)”	2
Total de trabalhos encontrados	76

**Fonte:** Elaborado pela autora com base no Catálogo de teses e dissertações da Capes.

Desse aprimoramento, elencamos 15 trabalhos, entre teses e dissertações que puderam colaborar com o corpus da pesquisa, sendo três consonantes ao eixo “Ministério Público”, cinco ao de “Gestão democrática da educação”, três à diretriz “Meta 19”, dois a “Escolhas de diretor escolar”, um referente à “Duque de Caxias (RJ)” e um ao “Rio de Janeiro (RJ)” conforme mostra o Quadro 1:

**Quadro 1** – Dissertações e teses elencadas

Descritor	Título	Autor	Ano	Tipologia
Ministério Público	1. O Ministério Público Estadual e a justiciabilidade do direito a qualidade do ensino fundamental público no Brasil: funções e interpretações	Karina Melissa Cabral	2014	Doutorado
	2. Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR	Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva	2016	Mestrado
	3. Direito à educação e Ministério Público do Estado de São Paulo: um estudo sobre o Grupo de Atuação Especial de Educação (2010-2020)	Bruna Fernanda de Oliveira	2021	Mestrado
Gestão Democrática da educação	4. Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no sistema municipal de ensino de Igarapé-Açu, Pará	Vanilson Oliveira Paz	2015	Doutorado
	5. A atuação do legislativo municipal no processo de deliberação das políticas públicas para a educação: “Em discussão”. “Encerrada a discussão”. “Chamada para votação”.	Edson Maciel Peixoto	2015	Doutorado

	6. <b>Gestão democrática da educação em Mesquita (RJ): percursos da aprovação do Plano Municipal de Educação (2015)</b>	Jefferson Willian Silva da Conceição	2018	Mestrado
	7. <b>Dos planos municipais de educação à gestão democrática da educação pública: estudo de municípios sul-mato-grossenses</b>	Marli dos Santos de Oliveira	2020	Doutorado
	8. <b>Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024</b>	Renata Riva Finatti	2021	Doutorado
<b>Meta 19</b>	9. <b>Gestão democrática na construção da meta 19 do plano nacional de educação: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa</b>	Luzenir Poli Coutinho	2018	Mestrado
	10. <b>Mérito, desempenho e “participação”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação</b>	Ionara Soveral Scalabrin	2018	Doutorado
	11. <b>Meta 19 do PNE: o cenário brasileiro da gestão democrática escolar nos planos estaduais e distrital de educação</b>	Janaina Brito Carvalho	2020	Mestrado
<b>Escolha para Direção Escolar</b>	12. <b>O processo histórico e político de escolha dos dirigentes escolares na rede municipal de ensino de Londrina</b>	Viviane Barbosa Perez Aguiar	2018	Mestrado
	13. <b>O provimento ao cargo de direção escolar e suas implicações nos processos de gestão democrática da escola pública</b>	Leonardo Moraes dos Santos	2018	Mestrado
<b>Duque de Caxias (RJ)</b>	14. <b>Gestão democrática da educação: a experiência da primeira eleição direta para diretores e conselheiros escolares da rede pública municipal de Duque de Caxias/RJ</b>	Moises Amora da Silva Filho	2022	Doutorado

<b>Rio de Janeiro (RJ)</b>	<b>15. Gestão democrática e inclusão em educação: sentidos e barreiras na visão dos membros dos conselhos escola-comunidade do município do Rio de Janeiro</b>	Manoella Rodrigues Pereira Senna Vasconcelos da Silva	2021	Doutorado
----------------------------	--	---	------	-----------

**Fonte:** Elaborado pela autora com base no Catálogo de teses e dissertações da Capes

Atinente ao levantamento realizado no Portal de Periódicos da Capes, utilizamos os mesmos descritores da busca anterior, com a exceção da palavra-chave “**Escolha para Direção Escolar**”, pois o achado foi zero. Substituímos por “Seleção de diretores escolares” e, para esse termo, foram localizados 9 artigos, como assinala a tabela 3. Com o alto volume de trabalhos envolvendo “Duque de Caxias (RJ)” e “Rio de Janeiro (RJ)” no assunto Educação, cruzamos cada um desses descritores com o de “Seleção de diretores escolares”, de forma a restringir e aumentar a probabilidade de um achado mais específico. No Catálogo de Teses e Dissertações essa espécie de filtro combinatório não é plausível: os descritores, quando inseridos de forma combinada, somam-se aumentando o número de pesquisas.

**Tabela 3** – Indicativo de artigos a dialogarem com a pesquisa (Busca Refinada)

<b>Palavra-chave</b>	<b>Total</b>
“MINISTÉRIO PÚBLICO”	96
“GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO”	180
“META 19”	19
“SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES”	9
“DUQUE DE CAXIAS (RJ)”; “SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES”	2
“RIO DE JANEIRO (RJ)”; “SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES”	2
Total de trabalhos encontrados	308

**Fonte:** Elaborado pela autora com base no Catálogo de periódicos da Capes.

Em seguida, no Quadro 2, constam 20 artigos que versam com o nosso texto. Devido à alta quantidade de produções atreladas aos termos “Ministério Público” e “Gestão democrática

da educação”, selecionamos aquelas cujos títulos se aproximavam mais de nossa temática; dos demais descritores, realizamos a leitura de todos os resumos.

**Quadro 2 – Artigos selecionados**

<b>Descritores</b>	<b>Título</b>	<b>Autor</b>	<b>Ano</b>
<b>Ministério Público</b>	1. Judicialização da política educacional: uma análise da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Paraná.	Adriana Aparecida Dragone Silveira	2017
	2. A Regulamentação da Gestão Democrática e a Ação do Ministério Público: Desdobramentos No Estado do Rio de Janeiro.	Daniela Patti do Amaral	2018
	3. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso.	Marina Feldman; Adriana Aparecida Dragone Silveira	2019
	4. Análise da Proposta do Ministério Público para a mediação de conflitos nas escolas: Concepções de gestão democrática e diálogo.	Alessandro Gomes; M. Francisco	2019
	5. Mapeamento das medidas de exigibilidade coletiva para garantia do direito à educação infantil no Paraná.	Adriana Aparecida Dragone Silveira; Marina Feldman; Barbara Cristina Hanauer Taporosky; Lusiane Gonçalves	2021
<b>Gestão Democrática</b>	6. PNE (Plano Nacional de Educação) 2014 - 2024: a gestão democrática na educação se faz presente?	Jeferson Luís Marinho Carvalho	2015
	7. Contribuições ao debate sobre gestão democrática da educação: Foco em legislações municipais sul-rio-grandenses.	Rosimar Esquinsani	2016
	8. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros.	Souza, &., & Pires, P.	2018
	9. Do documento final Da Conae ao Plano Nacional de Educação.	Lucília Augusta Lino; Karine Vichiatt Morgan.	2018
	10. A gestão democrática no Nordeste: as formas de provimento do cargo de gestor escolar.	I. Macena dos Santos; E. C. do Prado	2019
<b>Meta 19</b>	11. PNE 2014-2024: Uma reflexão sobre a meta 19 e os desafios da gestão democrática.	Elisangela Bernado; Amanda Borde	2016
	12. A meta 19 do PNE 2014-2024 e as práticas pedagógicas democráticas.	Thiago Cianni de Lara Resende; Valdivina Alves Ferreira; Josélia Soares Costa	2021

	13. A Implementação da Meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a experiência de Londrina-PR.	Viviane Barbosa Perez Aguiar; Maria José Ferreira Ruiz.	2021
<b>Seleção de Diretores Escolares</b>	14. Seleção de Diretores Escolares no Estado do Rio de Janeiro: A Participação Da Comunidade no (con)texto Político.	Daniela Patti do Amaral; Marcela Moraes de Castro	2020
	15. Seleção de diretores escolares no Estado do Rio de Janeiro: hibernação da democracia na agenda política dos municípios.	Daniela Patti do Amaral; Marcela Moraes de Castro	2021
	16. Seleção de diretores e o sentido da gestão escolar: percepções de diretores sobre o plano de gestão.	Maria Fátima Magalhães de Lima	2021
<b>“Duque de Caxias”; “Seleção de diretores escolares” (RJ)</b>	17. Primeira eleição para diretores escolares no município de Duque de Caxias/RJ: a percepção de alguns sujeitos	Ana Paula Menezes; Jane Ferreira; Márcia Campos	2017
	18. Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ).	Bethânia Bittencourt; Daniela Patti do Amaral	2021
<b>“Rio de Janeiro (RJ)”; “Seleção de diretores escolares”</b>	19. Fatores associados à rotatividade de diretores no município do Rio de Janeiro.	Andrade, Felipe Macedo de Andrade; Mariane Campelo Koslinski; Ricardo Ceneviva	2018
	20. Efeito das políticas de provimento ao cargo de diretor na gestão escolar.	Bruno Sendra de Assis; Nelson Marconi	2021

Fonte: Elaborado pela autora com base no Catálogo de periódicos da Capes.

No quadro anterior, observa-se também a produção do nosso grupo de pesquisa sobre gestão democrática e meta 19 do PNE 2014 com o artigo de Bernado e Borde (2016). Os assuntos também são explorados pelo Pogefe<sup>9</sup> e em artigos divulgados ou aceitos para a publicação (Quadro 3):

**Quadro 3 – Artigos do Pogefe**

<b>Título</b>	<b>Autores</b>	<b>Revista</b>	<b>Ano da publicação</b>	<b>Qualis</b>
Ministério Público e Gestão Democrática em cena: tessituras sobre o processo seletivo de diretores escolares em Duque de Caxias (RJ)	Pamela Mota Elisangela Bernado	Revista Educação (UFSM)	2023 (no prelo)	A2

<sup>9</sup> Com autoria ou coautoria de Elisangela Bernado ou de seus orientandos/tados.

Vozes periféricas: o Diário de Bitita, de Carolina Maria de Jesus, na Educação de Jovens e Adultos em Belford Roxo, RJ	Pamela Mota	O eixo e a roda	2023 (no prelo)	A2
Seleção de diretores em um Ciep: reflexões sobre burocracia de alto escalão	Pamela Mota Tereza Guimarães Amanda Borde Patrícia Mota Leonardo Cerqueira	Linhas Críticas	2022	A2
O gerencialismo na escola: desafios à discricionariedade docente	Tereza Guimarães Pamela Mota Rosângela Felix Amanda Borde	Concilium	2022	A2
A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente	Tereza Guimarães Elisangela Bernado Amanda Borde	Educação e Realidade	2022	A1
Questão de mérito: o acesso às vagas remanescentes em uma escola pública municipal Gonçalense	Tereza Guimarães Elisangela Bernado	Educar em Revista	2021	A1
O tempo e sua essencialidade na escola de tempo integral	Tereza Guimarães Elisangela Bernado	Educação em questão	2020	A1
Educação em tempo integral: alguns desafios para a gestão escolar	Elisangela Bernado	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação	2020	A1

**Fonte:** Elaborado pela autora.

O Pogefe também participa de produções recentes apresentadas em reuniões de entidades nacionais de educação (Apêndice A), como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), tanto a nível regional quanto nacional, sendo caros a essa tese.

Diante do exposto, percebemos que o número de produções a realizarem o intercâmbio entre a atuação do MP e o direito à educação está em uma crescente, com destaque às recentes produções de Silveira (2013, 2017), Silveira (2020, 2021), Feldman e Silveira (2019) e Taporoski e Silveira (2019a, 2019b) sobre judicialização e exigibilidade de matrícula na educação infantil. Nossa proposta mira na contribuição desses estudos, embrenhando-se na trajetória da gestão democrática sob a perspectiva de atuação do MP em estudo de casos múltiplos, possibilitada pela análise das diligências dimanadas e fatores que podem tornar mais

democrático o processo de política pública educacional, suscitando ações institucionais mais “escrevíveis”<sup>10</sup> e mais justas ao propiciar a participação da sociedade.

### **2.1. Uma tecelagem pela ótica do Ciclo de Políticas**

O desejo de estudar políticas educacionais começou pela regência em sala de aula em escolas municipais; chamam a atenção o modo como as políticas são encenadas no contexto da prática e a insurgência de transgressões a regras burocráticas a combaterem ideias da verticalidade de ações do Estado sobre a produção das políticas educacionais.

Logo, os instrumentos legais que acolchoam tais políticas apresentam um percurso entremado por negociações condicionadas a contextos de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) e de reconfigurações da agenda pública. A compreensão dos modos pelos quais tal percurso de regulamentação acontece e a percepção das arenas<sup>11</sup> políticas são fundamentais para se apreender os processos em torno da construção da gestão democrática. A agenda leva em conta negociações que implicam a tomada de decisão na tessitura de políticas educacionais, sendo relevante ponderar sobre quais aspectos sociopolíticos, historicamente situados, foi forjada e reatualizada e, por conseguinte, sob quais influências são deliberadas normativas jurídicas.

Doravante, nossa investigação adota a abordagem do ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994), no qual se defende a ideia de que as políticas são tecidas com base em cinco contextos: i) contexto de influência (reflexões sobre aspectos contextuais, históricos, discursivos e interpretativos); ii) contexto da produção de texto (análise dos textos das políticas, por meio da compreensão crítica em relação ao tempo e o local específico de sua produção) iii), contexto da prática (as respostas aos textos políticos carregadas de consequências vivenciadas pelos sujeitos na escola) iv) contexto dos resultados/efeitos (extensão do contexto da prática, permeado por processos de interpretação e tradução) e v) contexto da estratégia política, relacionado ao contexto de influência, uma vez que integra o processo pelo qual as políticas são mudadas (MAINARDES; GANDIN, 2013a; MAINARDES, 2006; MAINARDES; MARCONDES, 2009).

---

<sup>10</sup> Bowe, Ball e Gold (1992) usam a expressão de Roland Barthes para defender que os textos das políticas podem ser “legíveis” quando são engessados discursivamente, com limites de interpretação. Já os “escrevíveis” são aqueles coproduzidos e passíveis de releituras mais ativas.

<sup>11</sup> O termo arena se refere às disputas e embates nos quais as políticas são contextualizadas (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Segundo Mainardes (2018), a abordagem do ciclo de políticas foi desenvolvida por Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994) no final da década de 1980, a partir de uma pesquisa sobre “implementação” do currículo nacional inglês. Segundo o autor, eles tentaram constituir, inicialmente, o processo político caracterizando-o em três arenas políticas: i) a “política proposta”, relacionada à política oficial, as quais emergem intenções não apenas do governo e de outros burocratas que “implementam” a política, mas também as explanadas pelas escolas, pelas autoridades locais e por outros campos políticos; ii) a “política de fato”, caracterizada pelos textos legislativos e políticos que dimensionam a política proposta e alicerçam as políticas colocadas em prática e iii) a “política em uso” se referia às práticas e aos discursos institucionais provenientes do processo de implementação das políticas a partir da atuação dos profissionais no campo da prática.

No entanto, Ball e Bowe (1992) reconstruíram essa ideia inicial, pois acreditaram que ela trajava uma inflexibilidade a qual não desejavam para configurar o ciclo de políticas. Para eles, existe uma gama de intencionalidades e disputas que influenciam o processo político e as arenas, a princípio desenhadas, mostravam-se como conceitos restritos. Assim, os autores sugeriram um ciclo contínuo composto por três contextos – o de influência; o de produção de texto e o da prática – interligados, incutindo um no outro, nos quais há grupos de interesses e diversas disputas (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Adiante, em 1994, após críticas realizadas à abordagem, Ball (1994) ampliou o ciclo de políticas, adicionando os outros dois contextos à proposta original: o contexto dos resultados e o contexto da estratégia política.

Devido às limitações de tempo, esta pesquisa se centrará no contexto de influência e no contexto da produção de texto. Embora saibamos que os contextos se inter-relacionam, que possuem a mesma importância na encenação das políticas, estão intrinsecamente entrelaçados e o entender das políticas é compreender a implicância de um no outro, ao fundamentar a importância da análise do contexto de influência, da produção textual e o contexto da prática, ocorre uma contribuição de que o contexto da prática não é reflexo da política oficial, mostrando que as políticas não são simplesmente implementadas e sim recriadas por meio dos atores que se colocam no cenário.

O contexto de influência é a cena em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são customizados, afinal, as políticas não são neutras e quem está em cena emprega a personalização nelas. Sob esse viés, grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação. Atuam, nesse contexto, as redes dentro e em torno de partidos políticos, do processo legislativo, do poder executivo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam uma retórica de base para a política.

O discurso em formação recebe apoio e, outras vezes, é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios midiáticos. Existe também um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência. Influências globais e internacionais podem incutir no processo de formulação de políticas nacionais, regionais e locais. Tais influências, contudo, serão recontextualizadas<sup>12</sup> dentro de suas particularidades.

O contexto de influência ecoa no contexto da produção de texto, lugar onde os textos políticos representam a política e são costurados. Esses adornos podem ter variadas formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, áudios, vídeos. Os textos não são, necessariamente, coerentes, podem possuir brechas interpretativas, por vezes propositais, induzindo um paradoxo normativo, uma temporalidade no dispositivo legal ou uma elasticidade nas regulamentações. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da sua produção competem para controlar as representações da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992), sendo as políticas intervenções textuais, mas elas também impregnam cerceamentos materiais e possibilidades. Cabe a nós, pesquisadores, realizar um levantamento histórico com o intuito de entender os antecedentes e desdobramentos do texto político, analisando as agendas, as influências e a configuração de documentos. A respeito da investigação dos vestígios históricos, Lima (2011, p. 168-169) destaca:

O estudo da legislação escolar e das demais produções normativas e regulamentadoras sobretudo sinalizado a partir das grandes reformas, dos momentos de ruptura ou de inovação, quase sempre acompanhando de perto a cronologia de factos políticos e sociais relevantes, parece indispensável não apenas à compreensão histórica, política e sociológica, do processo de construção das instituições e das mudanças socioeducativas, mas também à contextualização e à elucidação de muitas questões do tempo presente.

O contexto da prática, para Ball e Bowe (1992), é aquele que a política está submetida à análise e, para nós, uma customização, na qual a política é produtora de efeitos e consequências que podem remodelar a política original. Para esses autores, o ponto alto de seu debate teórico é que as políticas não são simplesmente “implementadas”, e sim encenadas.

---

<sup>12</sup> A recontextualização (BALL *et al.*, 2016) é assentada na ideia de que textos e discursos são apropriados, interpretados e reinterpretados de um contexto a outro.

Ousamos dizer que, embora não cheguemos a investigar o campo da prática, promovendo uma investigação em unidades escolares, a análise de textos políticos oficiais e não oficiais auxilia a compreender o percurso de encenação da regulamentação da gestão democrática, por meio do processo de escolha de diretores, percebendo as encenações nas agendas de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro.

O ciclo de políticas tem sido abordado por diversos pesquisadores brasileiros<sup>13</sup>; para aprofundamento de sua análise e resposta às críticas, Ball (1994), conforme sinalizado, expandiu-o, acrescentando dois contextos: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. O quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – atenta-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A intenção é mostrar que as políticas têm efeitos ao invés de simplesmente resultados. O último contexto é o de estratégia política. Ele abarca a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para enfrentar as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

Em 2012, Ball, Maguire e Braun desenvolveram a teoria da atuação em *How school do policy* (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012)<sup>14</sup>. Os autores apresentam a ideia de as políticas não serem tão só implementadas e sim atuadas por diversos atores, sendo um processo diverso e induzido a diferentes interpretações, logo que é colocada em cena. Para os autores, as políticas são processos textuais, complexamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados, produzindo posições específicas dos sujeitos e, quiçá, pensamos, das instituições que eles participam. Eles assinalam, ainda, que as atuações são coletivas e colaborativas, baseadas na interação mútua entre os diversos atores, textos, conversas, tecnologias e objetos que constituem respostas em curso à política.

Em 2009, Ball, em uma entrevista (MAINARDES; MARCONDES, 2009) já abordava o uso do termo atuação ou encenação – *enactment* – com o intuito de saber como as políticas são feitas, utilizando conceitos diferentes dos tradicionais, rejeitando a ideia de implementação e de um caminho linear à prática, defendendo que um “processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades [...] E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim” (BALL, 2009, p. 305). Os conceitos de

---

<sup>13</sup> Ver Mainardes (2006, 2015); Mainardes e Marcondes (2009); Oliveira e Lopes (2011); Mainardes, Ferreira e Tello (2011); Mainardes e Stremel (2015); Mainardes e Gandin (2013a, 2013b); Avelar (2016); Lopes (2016); Lopes e Macedo (2011); Macedo (2016); e Lima, Souza e Luce (2018).

<sup>14</sup> **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias** (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) é a tradução do livro em Língua Portuguesa e é a versão que utilizamos aqui.

interpretação<sup>15</sup> e tradução surgem com maior veemência no estudo posterior de Ball, Maguire e Braun (2016) e, segundo os autores, são nuances que fazem parte do processo de política, despontando em diferentes arenas. Nos documentos e entrevistas apreciados, notamos que a gestão democrática chega à agenda das Promotorias de Justiça do MPRJ, as quais interpretam as demandas macro e locais e produzem textos direcionados aos municípios cobrando medidas a fim de cumprir a regulamentação da política.

Como o ciclo não é linear, concebe-se a imbricação dos contextos; dito isso, embora o contexto da prática não seja aprofundado, é possível notá-lo já que vemos a atuação dos promotores nas diligências e de outros grupos de interesse, como o Poder Executivo, por meio de suas manifestações aos inquéritos. Logo, os personagens envolvidos na política encenada a (re)interpretam, a (re)traduzem e a (re)fazem.

Na teoria da atuação, Ball, Maguire e Braun (2016) explora como a política nas escolas é um processo de “tornar-se”, mudando de fora para dentro e de dentro para fora. Ela não é “feita” em um ponto no tempo: é constituída pela “negociação, contestação ou luta entre os diferentes grupos que podem estar fora da máquina formal da elaboração da política oficial” (OZGA, 2000 *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13) e fazem parte da encenação das políticas. Como já exposto, não adentramos nas escolas municipais caxienses e cariocas para considerarmos como a política é escrita “nos corpos e produz posições específicas dos sujeitos” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13), porém acreditamos ser possível observar influências dos atores da comunidade escolar, tendo em vista manifestações do Sindicato Estadual dos Professores nos inquéritos civis do MP relacionadas ao processo de escolha de diretores em Duque de Caxias. Além dessas influências, também notamos outros personagens em cena, como as Secretarias Municipais de Educação das duas cidades, e influências provenientes do próprio MPRJ a estimularem ações das promotorias especializadas. Ou seja, apesar do nosso recorte ser a instituição, ela não é única variável no cenário da regulamentação da GD.

Deste modo, acreditamos que a teoria da atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) complementa elementos abordados no ciclo de políticas (JOSLIN, 2017; MARCONDES; FREUND; LEITE, 2017; MAINARDES, 2018), na medida em que ao analisar as ações do MPRJ, compreendemos as suas concepções e percebemos como sua subjetividade pode

---

<sup>15</sup> A interpretação “é uma leitura inicial, um fazer sentido da política – o que este texto significa para nós? O que nós temos de fazer? Nós temos de fazer alguma coisa?” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 68).

imprimir políticas escritas, de acordo com suas trajetórias, crenças, experiências e personalidades (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012; LESSARD; CARPENTIER, 2016).

Em síntese, é de nosso interesse utilizar alguns aspectos da teoria da atuação de Ball para completar o sentido de nosso estudo, aportado sob o ciclo de políticas. Para tornar compreensível essa relação epistemológica, em primeiro lugar, nossa preferência pelo significativo atuação à implementação por meio da perspectiva de Ball, Maguire e Braun (2016), cujas políticas não são impostas passivamente e nas quais as agendas são interpretadas e traduzidas por diversos atores. Em segundo, ainda que não trabalhem o contexto da prática, a flexibilidade teórica de Ball permite que sua caixa de ferramentas seja abordada em outros contextos, tendo em vista que o MP interpreta, traduz e recontextualiza os textos políticos, de modo a ressignificar o que fora proposto pelos sistemas municipais. Mainardes<sup>16</sup> (2020) apoiou essa experiência empírica, mostrando ser possível o uso de elementos da teoria de atuação nos demais contextos do ciclo de políticas, em especialmente o da produção textual.

Ainda, a teoria da atuação contribui conosco a respeito do avanço ao questionamento sobre a verticalidade das políticas, ratificando que a política tem início em diversos lugares, seja nas escolas, nas autoridades locais ou em outros sistemas que expressam poder. Algumas políticas são recomendadas ou sugeridas e entendemos que as ações administrativas do MP se encaixam nessa ideia; o “cumprimento” ou não desses “conselhos” extrajudiciais pelos municípios pode influenciar a recomposição da política disputada em múltiplas arenas, corroborando com o *continuum* exposto no ciclo de políticas, cuja intenção não é a demarcação entre a política e a “implementação” desta, e sim o porquê e o como a política se dá e é colocada em cena.

A perspectiva do ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992) é, ainda, uma ferramenta teórica que nos servirá como ferramenta metodológica, pois impulsiona a análise de documentos, a coleta de dados oficiais, a pesquisa empírica, as informações midiáticas. Portanto, “As pesquisas que se baseiam no ciclo de políticas possuem “focos múltiplos”, são orientadas para o global/nacional/local. Essa abordagem destaca o papel dos sujeitos no processo de formulação e colocação da política em ação” (MAINARDES, GANDIN, 2013a, p. 158). Pelas imbricações políticas e produções históricas de grupos de interesse – associadas a questões sociopolíticas, culturais e econômicas – intentamos compreender, dentro dos

---

<sup>16</sup> Durante *live*, transmitida pelo Youtube no dia 28 de julho de 2020, Mainardes, ao ser questionado sobre a hipótese de se trabalhar elementos da teoria da atuação nos contextos de influência e de produção do texto, acena a possibilidade como positiva (informação verbal).

contextos de influência e de produção do texto, o processo pelo qual as políticas são atuadas, trazendo o debate sobre as ações das promotorias do MP e o diálogo nas produções textuais do Executivo e do Legislativo.

Lima (2014) dialoga com o método do ciclo de políticas de Ball nesse escopo: ambos percebem que a educação pública é um campo de lutas e poder, no qual obstáculos políticos, organizacionais e culturais contribuem com a não efetivação da gestão democrática nas escolas. Também defende a democracia como um processo sendo pautada pelos elementos da participação na decisão, colegialidade e eleição<sup>17</sup> em uma escola; esse último é uma instância particularmente especial nesse cenário, cuja trajetória será peça-chave desta investigação. O mecanismo da eleição para a escolha dos gestores, embora não garanta a democracia, cria expectativas para tal, favorecendo a participação da comunidade de alguma forma durante o processo de decisão em uma democracia em trânsito. O autor português defende que para a participação acontecer literalmente não basta fornecer informações ou garantir os procedimentos desse repasse, mas tê-la durante processos decisórios no cotidiano da gestão escolar.

Tilly (2013) é outra referência utilizada – cuja teoria será enfatizada no próximo capítulo – para se falar de gestão democrática ao passo que corrobora com a ideia de dinamismo dessa política, criando um conceito cujo sufixo emana o sentido de percurso, “a democratização” (TILLY, 2013), abrangendo a defesa de consultas mais amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes, mostrando, ainda, seu movimento inverso, a “desdemocratização”, com consultas mais estreitas, desiguais, menos protegidas e de vinculação menos recíproca.

## 2.2. A trajetória da pesquisa e a escolha de abordagens

Tendo em vista os objetivos e o objeto de pesquisa em dois municípios, a abordagem utilizada foi **qualitativa**, partindo de uma perspectiva analítica, na qual se buscou o aprofundamento das relações entre Ministério Público e gestão democrática, priorizando o debate sobre o processo de seleção de diretores, com a intenção de compreender a política sob a percepção dos sujeitos que participaram do estudo. A pesquisa qualitativa possui um viés interpretativo, “em que os pesquisadores fazem uma interpretação do que enxergam, ouvem e entendem” (CRESWELL, 2010, p. 209), voltado ao entendimento do significado das ações dos humanos e de suas instituições (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

---

<sup>17</sup> A eleição será aprofundada no capítulo “Instâncias democráticas”.

Definidos os fins da pesquisa, submetemos o projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa da Unirio. Assim delineada, a investigação concentrou-se na ação política das Promotorias de Justiça de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro e optamos em analisá-las em capítulos distintos, tendo em vista que o estudo não é comparativo, de forma a ponderar a atuação das Promotorias de Justiça vinculada aos contextos específicos de cada município e na análise dos textos políticos e suas arenas, como aponta Ball, Maguire e Braun (2016), não se considerando os atores como iguais, porque eles são sempre posicionados, e o lugar onde estão influi na forma como interpretam e traduzem a política.

A opção pelos locais de pesquisa teve como embasamento o cenário de mudanças ocorridas nos documentos legais em Duque de Caxias e na tessitura do Plano Municipal de Educação no Rio de Janeiro, com vistas a configurar a gestão democrática em leis específicas municipais. Durante o período de 2014 a 2018, debates com as comunidades escolares quanto à escritura de Planos Estaduais e Municipais de Educação deveriam ter sido fomentados a nível nacional, conforme orienta o PNE 2014. **Entre e nas agendas de 2014 e 2019**, normativas a respeito da forma de provimento dos dirigentes escolares foram desenhadas nos municípios em questão: em 2015, um decreto sobre a temática foi desenhado e em 2017 Duque de Caxias não apenas regulamentou o processo de escolha de diretores escolares, como a gestão democrática como um todo por meio de lei. Por sua vez, o Rio de Janeiro legislou sobre a seleção de diretores em forma de resolução e não elaborou legislação específica sobre gestão democrática durante o período.<sup>18</sup> **Essa é a fotografia temporal para a nossa pesquisa**, pois neste interim, após o PNE de 2014, diligências das Promotorias de Justiça a respeito da matéria gestão democrática foram preceituadas. Esse *print* contextual é fundamental, pois “a política não é feita e finalizada no momento do legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção” (MAINARDES, 2006, p. 52). A partir dos dados empíricos, buscamos observar como fatores contextuais podem influenciar a arena política da Educação e encenar textos que gerem reações em âmbito municipal.

Bastos *et al.* (2001) salientam que as lideranças políticas não se negam de a democracia na escola estar presente, contudo, suas agendas neoliberais impugnam a prática, já que o Estado é patrimonialista, no qual o “personalismo do governante exerce mais forte influência, [e] as casas legislativas muitas vezes atuam, a partir de negociações clientelísticas, como braço do executivo, aprovando praticamente tudo o que por ele é encaminhado” (MENDONÇA, 2001,

---

<sup>18</sup> Apesar de o nosso recorte ser no período assinalado, salientamos que o processo seletivo de diretores do Rio de Janeiro, em 2021, continuou elaborado por resolução.

p. 99). Portanto, há a necessidade de saber como foi a atuação do MP por meio dos seus procedimentos a visarem a execução de processos possivelmente mais democráticos na escolha dos diretores escolares.

O **percurso metodológico** foi estabelecido por meio duas etapas adotadas: a primeira foi a **análise documental** dos procedimentos fundamentados pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias e pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital. Em razão da coleta de dados estar relacionada a respondentes no exercício de suas funções profissionais, foi necessária a emissão do termo de anuência – a autorização da instituição envolvida na pesquisa – do Ministério Público do Estado Rio de Janeiro que, de forma eletrônica, disponibiliza a emissão de certidões sobre procedimentos que tramitam na instituição. Nesse bojo, as certidões emitidas pelo MPRJ possuem o mesmo sentido deliberativo do termo de anuência. Para solicitar acesso aos documentos, foi necessário redigir um Peticionamento Eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações (Sei) do MPRJ. O requerimento foi deferido e foram enviadas as certidões e, em um primeiro momento, os autos dos inquéritos civis em andamento a respeito da gestão democrática. Como também era interessante o acesso a informações dos instrumentos arquivados, inclusive de alguns que não estão digitalizados, foi realizada uma nova petição. Ainda, ao percebermos que faltavam inquéritos (citados naqueles que já tínhamos acesso) realizamos um novo pedido de acesso, que foi aceito pelo MPRJ.

No requerimento de acesso à informação aos autos das produções operadas pelo MPRJ em prol do cumprimento da gestão democrática na política educacional dos municípios de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, solicitamos permissão a vista dos procedimentos realizados desde 2010. Partimos desse ano a fim de verificar a hipótese de as ações ter sido instauradas após a configuração do PNE 2014, conjectura confirmada com o deferimento da solicitação e envio de inquéritos civis principiados a partir de 2015 (PJTCEC) e 2016 (PJTCE-DC).

Durante a análise documental, lemos 2.050 (duas mil e cinquenta) laudas de inquéritos relacionados a Duque de Caxias e 1.866 (mil e oitocentos e sessenta e seis) ao Rio de Janeiro para catalisar aqueles correspondentes à GD: excluímos os referentes ao Fundeb, à meta 1 do PNE e à transição de gestão setorial da educação por não serem o nosso foco investigativo. O grande esforço acerca da pesquisa sobre a atuação do MPRJ em dois municípios manifesta o desafio de ler um grande quantitativo de normativas jurídicas, consolidando a ideia de primar e de escolher, no cenário de encenação das políticas de gestão democráticas, o contexto de influência do órgão em face de outros, como Secretarias Municipais de Educação e Sindicatos

de Professores. Juntada a essa vasta leitura, também coletamos dados na pesquisa de legislações e projetos de lei articulados ao processo seletivo de diretores escolares sites das Prefeituras Municipais, Câmaras dos Vereadores e Secretarias Municipais de Educação.

Selecionamos documentos destinados a impulsionar e acompanhar a condução de um processo democrático que excita a escolha dos diretores escolares municipais com a participação dos usuários da política. As intervenções do MP podem ter ampliado o nível democrático da política educacional municipal quando atrelada à participação dos destinatários da política e ao crescimento de substancialidade democrática relativa à insurgência de instrumentos normativos municipais menos erodidos<sup>19</sup>.

A outra etapa metodológica foi a realização de **entrevistas semiestruturadas** com três sujeitos<sup>20</sup> do MPRJ: um promotor de Duque de Caxias, outro do Rio de Janeiro e um promotor que foi coordenador do Centro de Apoio Operacional à Educação (CAO Educação) que atuou na instauração ou na orientação dos procedimentos extrajudiciais e judiciais em cada município. Esta segunda fase procedimental foi adotada a fim de complementar dados não apontados na leitura dos documentos, de registrar ações ocorridas nas Promotorias que não estavam nos textos formais e percepções dos promotores a respeito da gestão democrática. Como se tratava de uma pesquisa envolvendo seres humanos, submetemos o projeto à Plataforma Brasil, ao Comitê de Ética e Pesquisa da Unirio cujo parecer consubstanciado foi aprovado em janeiro de 2022.

A propósito das entrevistas, desejávamos que fossem realizadas presencialmente na sede das comarcas do Ministério Público, mas em virtude do isolamento social adotado para a redução de contágio do vírus Covid-19<sup>21</sup>, elas ocorreram de forma remota. O convite aos sujeitos entrevistados se deu através de e-mail e, perante o consentimento deles, foi enviado o Termo de Compromisso Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice B) via correspondência eletrônica, além das informações relativas à data e ao horário das entrevistas online, que tiveram duração média de 2 horas. Os entrevistados assinaram o TCLE e mesmo autorizando a divulgação de seus nomes, optamos pelo anonimato, usando nomes fictícios.

---

<sup>19</sup> Relativo à metáfora da **erosão** usada por Lima (2018).

<sup>20</sup> Por questões de confidencialidade, os participantes das entrevistas serão intitulados por meio de letras, portanto, temos os entrevistados D (o promotor da Promotoria de Justiça, PJ, de Duque de Caxias), R (o promotor da PJ do Rio de Janeiro) e C (ex-coordenador do CAO Educação)

<sup>21</sup> A **COVID-19** é uma doença causada pelo coronavírus, **SARS-CoV-2**, que apresenta um quadro clínico a variar de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. Em 11 de março de 2020, a doença foi caracterizada pela Organização Mundial da Saúde, OMS, como uma pandemia. A OMS reconhece que, nesse ano, existem surtos de COVID-19 em vários países e regiões do mundo. No Brasil, a medida para conter o contágio da doença e uma possível sobrecarga no sistema público de saúde foi adotar um período de isolamento social, a “quarentena”, que iniciou no estado do Rio de Janeiro em março do mesmo ano.

Todas as entrevistas foram em formato remoto, gravadas através de videochamada para se estabelecer maior interação entre entrevistado e entrevistador. Os vídeos foram descartados com o objetivo de preservar a imagem do entrevistado, sendo aproveitados apenas os áudios da gravação que foram transcritos de forma literal, sem intervenções na linguagem oral, oferecendo uma concepção linguística voltada à pragmática.

A partir de tal concepção, usaremos os dados do nosso estudo de casos múltiplos para explorar as dinâmicas do contexto micro de cada município analisado, dentro de uma concepção aberta, não positivista, a fim de empreender como o MPRJ procede a política, sendo ela moldada por fatores específicos, evitando, assim, medidas genéricas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Organizamos categorias inspiradas em um conjunto de condições objetivas – somadas ao conjunto de condições mais subjetivas apresentadas no roteiro das entrevistas – vistas no conteúdo dos procedimentos exarados pelo MP, que indicam fatores (o “o quê”) e dinâmicas do contexto (o “como”) (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) que coadunaram as normativas legitimadoras da gestão democrática nos sistemas educacionais averiguados. Elencamos, portanto, as categorias<sup>22</sup> a saber: a) Cenário temporal: quando foi instalado o documento do MP até o arquivamento dos autos, seja pelo próprio MP ou pelo Poder Judiciário e contexto de influências (denúncias, representações, informações da mídia) a incutirem a ação das Promotorias; b) Artefato de políticas: tipo de ferramenta instaurada, se extrajudicial (Inquérito Civil, Termo de Ajustamento de Conduta) ou judicial (Mandado de Segurança, Ação Civil Pública); c) Vozes encenadas – o MPRJ e demais atores que dialogam com a instituição nos textos produzidos por ele; d) Texto político em cena: as produções textuais das Promotorias de Justiça a respeito da regulamentação da gestão democrática, evidenciando o processo de escolha dos diretores; e) Atuação da política: as ações e percepções das Promotorias de Justiça e dos municípios a respeito da gestão democrática visualizadas através dos inquéritos civis.

As categorias de análise foram guias para a pesquisadora exercer o aprofundamento analítico da tese, com base na literatura e na interseccionalidade estabelecida entre cientista e objeto. Essas categorias foram ressemantizadas ao longo da pesquisa e confirmadas ou não durante o caminho, reconstruindo a partir da análise documental e dos dados das entrevistas.

O levantamento bibliográfico, a análise documental e o aporte teórico subsidiaram a confecção de roteiros semiestruturados (Apêndice C) para as entrevistas. A preferência pela modalidade semiestruturada foi relativa ao fato de as questões pesquisadas terem sido redigidas

---

<sup>22</sup> Tivemos como apoio a categorização de Silveira (2010).

previamente, no entanto, não inviabilizou que os entrevistados discorressem sobre outros temas. O guia para as entrevistas foi elaborado de forma a contemplar alguns eixos que perpassam as dimensões contextuais orientadas por Ball, Maguire e Braun (2016) para impulsionar o estudo da política encenada: Contextos situados (localidade, histórias escolares e matrículas); culturas profissionais (valores, compromissos e experiências dos professores e ‘gestão política’ nas escolas); contextos materiais (funcionários, orçamento, edifícios, tecnologia e infraestrutura); contextos externos (grau e qualidade de apoio das autoridades locais; pressões e expectativas guiadas pelos quadros locais e nacionais mais amplos) (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 38). Também nos orienta as temáticas: identificação e caracterização do entrevistado; desenho institucional e operacional da agenda do MP relativa à gestão democrática; atuação do entrevistado relacionada à educação; percepção do entrevistado sobre GD; desdobramentos da elaboração da política em cena.

Balizados pelo referencial teórico-metodológico para a construção do nosso objeto de pesquisa e para a análise do material coletado, destacamos, mais uma vez, que, assim como os contextos estão interligados, as falas dos entrevistados também estão entrelaçadas no decorrer da tese, pretendendo, dessa maneira, não concentrar em único capítulo suas percepções e sim apresentá-las no decorrer dos movimentos da política municipal investigada.

A análise das atuações desenvolvidas pelo Ministério Público nas duas cidades é possível devido ao registro dos autos disponibilizados nas tratativas das PJs e às entrevistas. Essa diversidade se faz importante no entendimento das particularidades de cada contexto, não esgotando a compreensão de cada realidade. Para nós, pesquisadores, durante a coleta de dados é mister procurar diversas fontes documentais como

Textos de recepção, de interpretação, de recriação das mudanças decididas pelos actores políticos e administrativos centrais, textos de recusa, de resistência ou de simples não observância das mudanças juridicamente instituídas, ou de facilitação e operacionalização do seu cumprimento em conformidade, textos de produção local de mudanças alternativas, de defesa ou de registro d inovações ou ações localmente concebidas e actualizadas. (LIMA, 2011, p. 170).

Souza (2017) diz que no campo da pesquisa em política educacional, a complexidade desponta na indigência de entendermos substancialmente o que e como se constitui a agenda política (os contextos externos); o que e como se estabelece a política propriamente dita, ente as disputas e negociações; a sua encenação e os prováveis resultados desse processo, com vistas a se compreender os movimentos da ação do Estado frente às demandas, mesmo as pouco reconhecidas.

Em um município cujos dirigentes escolares eram indicados até a regulamentação de um decreto e no outro que não possui lei atualizada acerca da escolha de diretores, mas sempre emanou orientações contemporâneas sobre encenação de políticas de gestão democrática, deve-se compreender o intercurso do processo discursivo, bem como as rearticulações e mediações do MPRJ, de modo a colaborar com nossa percepção de as políticas não serem unicamente executadas e sim reelaboradas, legitimando particularidades, observadas nos capítulos a seguir.

### 3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CENA

A concepção de democracia é área de contestação entre teóricos, não existindo padrão regularizado e, quando o conceito é transposto ao campo da educação, em particular para a gestão, as descrições ganham magnitude. O conceito ampliou-se ao longo do tempo, ganhando uma pluralidade de significados, sendo resultado de um campo de disputas de diferentes correntes de pensamento (LIMA; SANTOS, 2018).

No continente americano, quase todos os países são considerados democráticos se os parâmetros forem eleições livres, direito de organização política, direito de manifestação, acesso ao sistema judiciário ou outros elementos formais que caracterizam esse sistema. Mas, o surgimento de novos tipos de democracia em outras partes do globo aponta contornos desafiadores para a teoria democrática, uma vez que critérios formais, abstratos e universais são insuficientes para avaliar a qualidade ou o significado da democracia em cada um desses países (HOLSTON, 2001). Assim:

quanto mais países se tornam democráticos, mais surgem novos modelos de democracia, resultantes de diferentes histórias, culturas e arranjos institucionais; e eles trazem uma diversidade de situações, que a teoria democrática precisa compreender de modo a reformular seus modelos de análise. (LIMA; SANTOS, 2018, p. 303).

Segundo Caldeira (1999), as democracias são analisadas com base em modelos teóricos eurocêntricos e quando esses modelos são comparados com o desenvolvimento das novas democracias, nota-se que eles diferem das experiências características dos países do Norte (HOLSTON, 2001; CALDEIRA, 1999). Da mesma forma, as experiências da cidadania não são as mesmas em todos os países e, ainda que existam direitos formais para todos os cidadãos, o acesso e o agenciamento de cada um deles ocorrem de maneira desigual. Pensando dessa maneira, a qualidade da democracia está intrinsecamente relacionada à sociedade e ao seu contexto. Para Holston (2001), ultrapassar a cidadania formal e incorporar seus elementos substantivos requer uma mudança cultural da sociedade, pois a democratização do Estado e da sociedade é mutuamente definida nessa perspectiva. Portanto, o termo “já não deve ser vist[o] apenas em sua conotação etimológica de ‘governo de povo’ ou em sua versão formal de ‘vontade da maioria’” (PARO, 2001, p. 10).

Santos e Avritzer (2002) defendem a reinvenção da democracia a fim de se pensar os direitos humanos e a quem são negados: a democracia deve partir de quem não tem democracia, a dignidade se inicia a partir daqueles que sofrem a degradação ontológica da linha abissal. O teórico questiona o poder regulatório do Estado, ressaltando os experimentos democráticos dos países do Sul, valorizando as características inéditas de novas subjetividades e a reinvenção da participação social. Para ele, são exemplos as experiências pós-1970 nos países do Sul, a

Revolução dos Cravos em Portugal e a redemocratização no Brasil. Nesse âmbito, acontece a reinvenção da democracia participativa dos países da América Latina, pós-ditadura militar, cunhada no poder decisório da sociedade que demonstra a imperatividade de uma democracia participativa local exemplificada pela experiência emergente de Porto Alegre, no final da década de 1980, com orçamentos participativos municipais da qual foi pioneira (SANTOS, 2016).

Assim sendo, a proposta embrenhada nesse capítulo é estabelecer conexões entre os conceitos de democracia participativa e representativa, manifestando nossa ideia de gestão democrática, de modo a externá-la como política pública conforme é inferida na dimensão dos dispositivos legais. É pertinente lembrar que a política não é linear e as cenas se circunscrevem uma sobre as outras, perante a pujança de sua dinamicidade: “Ela é arena complexa permeada por relações de poder e se perdemos a leitura do movimento da política, torna-se muito mais complexo entendermos as influências que geraram [os] resultados” (SOUZA, 2014, p. 363). Logo, a política é cômputo de uma roda viva potente; por isso, a estrutura da nossa tese está inserida em um enredo que parte de uma temática em cada capítulo e, a partir dela, abrange a confluência das cenas entrelaçadas no palco, ou seja, embora iniciemos a análise a partir de um contexto de influência, onde as políticas são emersas, nela estão os outros cenários/contextos. Para tanto, a análise documental de políticas educacionais e, sobretudo, a prática apresentada por meio dos discursos dos entrevistados perpassam todos os capítulos dessa tese, não estão paralizadas somente nos capítulos da empiria, em uma tentativa de fazer os contextos circularem na escrita a fim de observarmos a gestão escolar como arena nesses espaços.

### **3.1. Concepções de democracia: elementos para uma análise crítica de gestão democrática**

Ao pensar na relação entre Estado e demandas sociais, Souza (2017) chama a atenção para a política e suas consequências no erigir do direito à educação em um contexto de conflitos atravessado por uma luta de poder. O anseio de tê-lo, mantê-lo ou expandi-lo faz com que diversos grupos operem a política, tendo em vista que todos os espaços podem produzi-la. Logo, a leitura de uma política educacional maximiza o entendimento sobre os interesses em disputa, engendrados por diferentes elos de poderes políticos, nos quais os sujeitos atuam uns sobre os outros.

O exercício dos direitos sociais e individuais determinantes de um Estado democrático é objeto de conflito e, para além de um poder individualizado, insere-se na cena como

multifacetado, cujas políticas educacionais e sociais se desenham a partir da resiliência ou do dissenso entre os atores que atuam na condução dos aparelhos do Estado, resistindo ou aderindo-as. As políticas, portanto, são atuadas por aqueles que estabelecem discordâncias diante das suas encenações e, dessa maneira, o Estado, sensível à mobilização, “reage às pressões sociais, atendendo-as, negociando-as, repelindo-as, absorvendo-as mesmo que parcialmente [...], mas (re)age em acordo com tais pressões e isto lhe dá sentido” (SOUZA, 2017, p. 77). Porém, se um poder estabelecido fomenta discursos e opera determinações a serem seguidas, políticas instituídas pela maioria ou pelos seus representantes desta podem ser chamadas de democráticas, caso minorias sejam desprezadas? Como pode existir o pensamento no coletivo, mediante este cenário?

Para Habermas (1997), o Estado possui a função de asseverar as liberdades públicas relativas à participação dos cidadãos nas deliberações, reconhecendo que os direitos individuais e os direitos públicos devem possuir equidade, não sendo antagônicos e sim compatíveis. Por meio da teoria do discurso ou da comunicação social acredita que a autonomia privada e a autonomia pública, por meio da criação de normas geridas através da retórica, são complementares e consensuais<sup>23</sup> em determinadas matérias. Essa conciliação fomenta uma ideia procedimental deliberativa de democracia e o autor, na década de 90, adota que os discursos e tomadas de decisão podem ser institucionalizados, orientados por um paradigma procedimental de democracia.

Tal concepção baseia-se nas requisições normativas de aumento participativo dos cidadãos em processos deliberativos e decisórios. De forma elementar, as técnicas formais apontam para quem pode participar ou está legitimado a produzir o texto, contudo, não indica sobre quais circunstâncias. Assim, mecanismos de representação (eleições regulares, princípio da maioria, alternância de poder) não afiançam condições e deliberações sociais. Outrossim, ao longo da tese, vemos que estratégias procedimentais (como as exaradas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro) são significativas, por fortalecerem ações em defesa da democracia, por outro lado, isoladas em um conjunto de práticas, podem soar demagógicas pois, por si só, podem não garantir o princípio.

A democracia deliberativa procedimentalista, baseada na proporção de quanto menos poder se constitui a sociedade, mais democrática ela é, possuindo uma menor probabilidade de conflitos, vai de encontro ao pensamento de as divergências fazerem parte das relações sociais

---

<sup>23</sup> O objetivo da política, segundo Jürgen Habermas, “deveria ser o do acordo racional em vez do compromisso, e o ato política decisivo é aquele de se engajar no debate público com a finalidade do surgimento do consenso” (ELSTER, 2001, p. 223).

e de os indivíduos que participam dela também repercutam relações de poder. A questão não é a eliminação deste, mas constituir formas de poder compatíveis com valores democráticos; por essa trama, uma democracia que se mostre plural necessita oportunizar dissenso e, também, lugares nos quais ele possa se manifestar. Para Bobbio (2000), acerca do processo de democratização, é basilar atentar para aquilo que o autor denomina como expansão do poder ascendente (do povo) e a substituição regular dos cargos de decisão em uma democracia representativa. A escola é um desses espaços de representatividade e pensando em uma gestão democrática, a qual, embora não esteja assegurada, é configurada por práticas participativas nos processos de tomada de decisão (LIMA, 2018).

A fim de que isso advenha, Bobbio (2000) defende que a efetividade constitucional de direitos e a igualdade dos indivíduos são prognósticos para o limiar da democracia, bastando uma inobservância das regras do jogo para o governo não ser democrático. A respeito das conjecturas mínimas definidoras da democracia, o autor salienta:

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição, é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. (BOBBIO, 1986, p. 19).

Para o autor, a democracia é uma forma de governo na qual valem normas gerais que permitem a sociedade resolver conflitos, sem a necessidade de recorrer a violência (BOBBIO, 2003), propiciada pela livre e pacífica convivência dos indivíduos numa sociedade. É uma estrutura para eleger e autorizar governos, possibilitando a alternância das elites, as quais a sociedade incumbe poder ao eleger representantes ante um conjunto de regras definidoras sobre quem está autorizado a adotar decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1986). Nas limitações da democracia representativa, o autor descreve que os indivíduos necessitam de um aparato institucional para elencar lideranças perante um “excesso de liberdade”; dessa forma, imporia limites a interesses meramente egocêntricos, corroborando a concorrência de diferentes lideranças na administração societária, rechaçando uma democracia corporativista, a qual há uma persistência de oligarquias – algo proeminente no Brasil.

Bobbio (2005) faculta um nexo recíproco entre liberalismo político e democracia, ao cogitar que ambos teriam em comum o indivíduo, repousando sobre uma concepção individualista de sociedade. No entanto, ainda que a ideia bobbiana tenha trazido certos reparos à democracia deliberativa, ponderamos que a harmonia entre tal liberalismo e democracia não seja possível, pois o primeiro, ao cercear, em certa medida, a liberdade, pode limitar a pluralidade de demandas no contexto de ampliação democrática, o que é acentuado pelos novos liberais. Por sua vez, credita ao neoliberalismo econômico (e não ao liberalismo político) o ataque “a democracia, pura e simplesmente. *A insídia é grave. Não está em jogo apenas o estado do bem-estar, quer dizer, o grande compromisso histórico entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia*” (BOBBIO, 1986, p. 126, grifos do autor).

Conforme Guimarães *et al.* (2022), o término do século XX foi cenário de materialização das políticas neoliberais estabelecidas pela intervenção imperial do capitalismo globalizado. Um novo conjunto de ideias deslocou a antiga administração pública de caráter racional e promoveu o surgimento de formas alternativas de prestação de serviços, dando origem a um movimento de reformas. Tratava-se das mudanças na substância e no contexto ideológico da administração pública denominada Nova Gestão Pública – NGP. No Brasil, durante a década de 1990, e no contexto das políticas neoliberais que caracterizaram a região latino-americana, uma série de reformas foi conferida sob o imperativo de alcançar níveis mais elevados de eficiência e eficácia. A alternância de um Estado provedor para um Estado regulador trouxe uma nova concepção de gestão do Estado (BERNADO; CHRISTOVÃO, 2016), que, embora propusesse mudanças, nutriu princípios neoliberais e gerenciais que guiaram as ações do Estado e das políticas educacionais. No novo discurso legitimador, a intensificação da concorrência, segundo Guimarães *et al.* (2022, p. 276) “impõe uma reformulação organizacional, institucional e da microesfera – a sala de aula – que, com ênfase em métodos de mercado e responsabilização, incorpora valores gerenciais para responder ao sistema de exigências”. Através de uma característica gerencial de responsabilidade pública, distancia-se do controle do procedimento e dos processos de formação ampla do estudante, focando o controle dos resultados (LAVAL, 2019).

Atrai-nos observar a questão democrática refletida além da fronteira da institucionalidade. Em obras como *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000* (2003), *Trust and Rule* (2005) e *Democracia* (2013), de Charles Tilly, subentende-se a preocupação de esclarecer o modo pelos qual os movimentos sociais implicam processos de democratização por meio de processos políticos, tão como os processos de democratização afetam o desenvolvimento das ações coletivas. Bringel e Echart (2008) indicam que Tilly

(2013) argumenta não haver condições unidirecionais e o processo político depende de um amplo campo de tensões e alianças dos movimentos sociais com as elites e outros atores políticos. As contribuições do autor são pertinentes a esta tese, pois entendemos a democracia como algo contínuo cujo percurso é interposto por interesses e diversas agendas no caminho da promoção democrática.

O autor, ao discorrer sobre a democracia, defende a ideia de dinamismo desse princípio, criando um conceito cujo sufixo emana o sentido de percurso, “a democratização”. Sob essa perspectiva, ela abrange a defesa de processos mais amplos, igualitários, protegidos e com caráter mutuamente vinculantes. Altos níveis de amplitude e de igualdade compreendem aspectos fundamentais da cidadania e tais categorias são relativas à inclusão política da população cujos direitos e liberdades civis devem ser acatados. A proteção e a consulta, reciprocamente vinculadas, aludem, respectivamente, à ação do Estado em tutelar os direitos dos cidadãos e a comunicação entre representantes e representados, como acontece nas eleições. O autor externa, ainda, seu movimento inverso, a “desdemocratização”, com dimensões mais estreitas, desiguais, menos protegidas e de vinculação menos recíproca.

Tilly (2013), ainda, pondera sobre quatro tipos de democracia: constitucional, procedimental (já caracterizados aqui), substantiva e processual. A democracia substantiva foca nas condições de vida e de política que um determinado regime promove, sem que haja um procedimento para tanto. O autor a problematiza devido à focalização dos resultados em detrimento do modo e sob quais condições a política é realizada.

As abordagens voltadas para o processo diferenciam-se dos enfoques anteriores de democracia já que pressupõem a necessidade de um conjunto mínimo de movimentos continuamente presentes para uma situação ser considerada democrática. Tilly (2013) menciona cinco critérios adotados por Dahl (1998, 2005) relativos a uma democracia: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido acerca de políticas alternativas e suas consequências, controle de agenda e inclusão de adultos – sobre esse último, ressalta que, ironicamente, na Grécia Antiga, havia exclusão de escravos, estrangeiros e mulheres. Apresenta, também, práticas a perdurarem na democracia, aludindo seis instituições: oficiais eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação alternativas; autonomia associativa; cidadania inclusiva. As eleições surgem nesta listagem, porém, em conjunto com outras práticas e incidem uma trajetória em andamento.

Entretanto, o autor problematiza a caracterização de democracia de Dahl devido ao aspecto estático e à definição binária (país democrático ou não democrático). Ademais, os critérios de Dahl descrevem um

conjunto mínimo de instituições democráticas, e não uma série de variáveis contínuas [...] cada um deles opera dentro de limites significativos, além dos quais alguns deles podem conflitar com os outros; democracias em funcionamento frequentemente precisam adjudicar profundos conflitos [...]. (TILLY, 2013, p. 25).

Ao longo da obra *Democracia*, são explicitadas elucidações em torno da democratização e desdemocratização: i) aumento ou diminuição da integração entre redes de confiança interpessoais e processos políticos públicos; ii) aumento ou diminuição no insulamento dos processos políticos públicos em relação às principais desigualdades categóricas em torno das quais os cidadãos organizam as suas vidas cotidianas e; iii) aumento ou diminuição na autonomia em relação aos processos políticos públicos por parte dos principais centros de poder. Quanto mais esses polos se integram, maior seria a promoção da democracia. Nesse âmbito, o autor destaca que grupos possuem poder de influenciar processos: a autonomia de poderosas associações elitistas, racistas, misóginas minam o caráter inclusivo da cidadania (TILLY, 2013) beneficiando o processo de desdemocratização. Em contraponto, movimentos sociais e cidadãos comuns também entusiasmam processos, beneficiando a democratização, sendo necessário averiguar se o Estado se comporta em consonância com as demandas expressas. O caráter dinâmico converge com as impressões de Bowe, Ball e Gol (1992) e Ball (1994) a respeito das políticas educacionais serem um ciclo contínuo, no qual há uma variedade de influências, intenções e disputas, além de considerarem a atuação dos profissionais no percurso.

Ao refletimos sobre o processo da democratização, é importante atentar para a expansão do poder ascendente do povo e de sua passagem regular, avaliando que minorias estejam em cargos de decisão. Para Mota *et al.* (2022), seria uma contraposição à exigência populista do monopólio moral da democracia representativa, devendo ser intermediada por uma democracia participativa. Gugliano (2006, p. 272) observa a participação como “elemento central que nos permite compreender que tipo de democracia é esta, como ela se desenvolve e porque se diferencia frente a outras experiências semelhantes”.

Nessa trajetória da democracia, ocorre variabilidade dos processos políticos públicos de um regime, variando o grau de democracia existente em um lugar. À luz de Tilly (2013), há cenários: a) não democráticos com alta capacidade (pouca voz do público, a não ser incitada pelo Estado); b) não democráticos com baixa capacidade (lutas violentas frequentes, mobilização religiosa); c) democráticos com alta capacidade (mobilizações frequentes de movimentos sociais, de grupos de interesse e de partidos políticos, consultas formais, competitivas, amplo monitoramento dos processos políticos públicos) e; d) democráticos com baixa capacidade (uma menor fiscalização dos processos políticos públicos quando comparados

ao contexto anteriormente citado). Um Estado muito fraco pode proclamar o princípio de proteção dos cidadãos das arbitrariedades dos agentes do Estado, mas não poderia fazê-lo caso essas arbitrariedades ocorrem. Nos Estados com capacidade alta ocorre o contrário: as decisões tomadas pelos agentes do Estado adquirem força para superarem às consultas mutuamente vinculantes entre governo e cidadão. Logo, uma capacidade extremamente alta quanto uma muito baixa pode prejudicar a democracia, caso as liberdades civis e os direitos políticos sejam violados. No Brasil, existem eleições regulares, liberdades civis, simbolizando um país democrático, contudo, a capacidade se torna baixa conforme os direitos dos cidadãos são infringidos.

Em diálogo com a teoria tillyana<sup>24</sup> do processo político, Menser (2005) concebe duas grandezas ao defender gradientes de democracia, vinculados a variações mais e menos democráticas: *minD*, a mínima democracia, (não)representada pelos três poderes e a *maxD*, a máxima democracia, orientada por objetivos vinculados aos direitos humanos e à justiça social. Inferimos que a eleição é um elemento que pode maximizar a democracia, se for espaço de hibridismo entre representatividade e mecanismos participativos, com interface do Estado e da institucionalização (MENSER, 2005). Entretanto, sem o devido monitoramento das ações dos entes federados, práticas clientelistas e de pouca participação da comunidade escolar podem ser fomentadas, possibilitando a escalada da mínima democracia, uma vez que a coletividade não acontece e os interesses individuais são registrados por quem exerce poder executivo, legislativo e administrativo sobre a representação, isto é, há uma democracia (não)representativa.

Por esse fito, chamamos para a conversa Santos e Avritzer (2002), tendo em vista pontos de conexão com nossa lente epistemológica pautada no ciclo de políticas e na teoria de atuação de Ball, Maguire e Braun (2016), além do plausível diálogo com o entendimento tillyano de democratização. Embora, saibamos que o enfoque de Santos (2000, 2016) sobre movimentos sociais diste<sup>25</sup> da concepção norte-americana, queremos nos concentrar nas intersecções

---

<sup>24</sup> Adjetivo cunhado por nós.

<sup>25</sup> Ao passo que a concepção norte-americana estabelece uma abordagem nas estruturas das organizações dos sistemas sociopolítico e econômico, as provenientes da Europa caminham por campos de caráter mais “autonomistas”, revisitando o marxismo e procurando elucidações pautadas nos microprocessos e na política da vida cotidiana (GOHN, 2006, 2008; NEVEU, 1996). Essas diferentes concepções repercutem sobre como cada um desses autores delimita a discussão sobre democracia e democratização, e o papel que dão aos movimentos sociais, nesses processos. Se Tilly se preocupa com uma análise mais macro, de cunho histórico-sociológico, buscando os motivos pelos quais os atores sociais se mobilizam, as alianças tecidas e seus impactos nos sistemas políticos, Santos possui um enfoque mais endógeno, buscando entender a dinâmica de um determinado processo social que conta com a presença dos movimentos. Enquanto Tilly avalia como a atuação dos movimentos sociais contribui para a democratização política (e vice-versa), Santos prefere analisar a democratização social a partir da ação dos movimentos sociais (In: BRIGEL; ECHART, 2008, p. 466). Nesta tese, o foco é investigar como a atuação do

possíveis, considerando importante incluí-lo no diálogo devido às suas pesquisas elaboradas sobre a dimensão participativa no Brasil e porque suas contribuições estão na defesa de as práticas democráticas serem uma construção a suplantarem a noção procedimentalista, condizendo com as ideias de Tilly (2013). Santos e Avritzer (2002) atribuem ao processo democrático variações de alta e baixa capacidade democrática e para estes movimentos pendulares regressivos da democracia, ou desdemocratizantes, Avritzer (2018, p. 275) associa-os às “fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto do país”. Santos e Avritzer (2002) também atribuem à democracia um fluxo de baixa e alta intensidade, na qual a participação efetiva e intensa entre os diversos atores é condicionante.

Para os autores, a democracia participativa tonifica o cotidiano, olvidado pela democracia representativa hegemônica, sendo possível tirar dele soluções válidas para outros contextos. Para o fortalecimento da democracia, é necessário que o sistema político ceda suas prerrogativas decisórias a favor das instâncias coletivas de decisão, além de o plano local ser elemento essencial para ações democráticas de alta intensidade, o que nos remete ao ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992) e Ball (1994), no sentido de o contexto da prática e a atuação dos destinatários serem intrínsecos à política, além de a produzirem. Ainda, Santos e Avritzer (2002) advogam uma ampliação democrática tendo em vista a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia; nesse viés, a democracia participativa vincula-se à cidadania conforme setores sociais se interessem pelas políticas públicas, enquanto o modelo democrático liberal é refutado pelos teóricos visto que a participação política fica cingida ao voto.

Sob esta ótica, ao analisarmos a gestão democrática na educação, temos intuito de investigar vivências democráticas que buscam ampliá-la, não com o objetivo de estabelecer uma norma padrão, porém, a partir dos nexos teóricos indicados entre Santos e Avritzer (2002) e Tilly (2013), além dos estudos de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1992, 1994) e Ball, Maguire e Braun (2016), mostramos que a democracia é dinâmica, incompleta, contínua e contextual nas políticas públicas educacionais. Logo, compreendemos que, em uma tentativa de reduzir movimentos desdemocratizantes a se descolarem para uma grandeza de mínima democracia ou de baixa intensidade, o Ministério Público, frente suas condições

---

Ministério Público contribui para a amplitude e a ampliação da gestão democrática, tornando-se contexto de influência nos municípios pesquisados, dialogando com a lente teórica de Tilly e Ball. Sem embargo, ao tratarmos das especificidades locais, como é o caso de Duque de Caxias, observamos o movimento social do Sepe como um importante ator para o processo de democratização aliado à atuação da Promotoria de Justiça. Nossa escolha foi relativa à interrelação contextual, porém, não nos impede de, enquanto observamos as especificidades de cada cenário municipal, mencionarmos o autor português, afinal, Ball e colaboradores defendem que seu “método” é um instrumento flexível.

constitucionais, acompanha o cumprimento da lei e traça estratégias a fim de as unidades federativas regularem a GD.

Esse órgão deve assegurar o regime democrático, tendo em vista a defesa do patrimônio público e social, cabendo uma função jurisdicional do Estado, que não se resume somente à defesa deste, bem como à fiscalização, ao controle e à punição de irregularidades da gestão (FILGUEIRAS, 2018). Coligimos que o MPRJ é um ator que amplia a dinâmica democrática, a protege, busca atenuar desigualdades e fiscaliza as obrigações do Estado, favorecendo a democratização e a máxima democracia, mesmo perante uma “visão pendular” (AVRITZER, 2018) da experiência democrática brasileira. Ainda, tal atuação é fomentada pelo exercício da subjetividade dos atores e se torna percepção da agência pela qual respondem e representam. Essa flexibilidade coopera para que os promotores tenham autonomia para decidir qual instrumento normativo aplicar, inserindo a dimensão subjetiva como uma variável nas encenações da política proferidas pelo MPRJ.

Diante de um cenário de disputas e visões diversas de democracia, cabe destacar a nossa concepção. Para a gestão ser democrática, a participação deve ser inerente ao processo, implicando a tomada de decisão pelos destinatários da política. Entendemos a GD como

Uma relação de ensino e aprendizagem, tanto para a instituição escolar, quanto para a comunidade que nela circula, num processo voltado para a ação política, na construção de demandas cotidianas relativas ao contexto próprio de atuação. Nosso entendimento é que estes são elementos relevantes para a legitimação da democracia na escola e no encaminhamento de relações mais horizontais das decisões, na perspectiva de ampliar o espectro da gestão democrática. (CASTRO *et al.*, 2020, p. 823).

Tendo em vista a coexistência em uma democracia representativa, cujo consenso e o desígnio da maioria são tratados como condicionantes para a escolha de um representante, empreendemos que se não houver fiscalização pela sociedade e ocupação dela nos espaços formais de elaboração legislativa, os escolhidos por ela podem se desvincular dos interesses coletivos preferindo os seus individuais ou privilegiando apenas um grupo. Assim, há um problema em torno da democracia representativa; ela por si não vincula a participação social como um todo.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu escopo as ideias de democracia representativa e de uma participação outorgada, reverberando um contrassenso: na representação, o povo é o possuidor de “todo poder” e o concede aos seus representantes para cumpri-lo em seu nome, enquanto, na participação, os representantes optam por determinados poderes que serão cedidos ao povo:

Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988).

Benevides (2003, p. 48) aponta que os três mecanismos previstos no art. 14 da CF/88 arrolam-se

tanto no âmbito nacional, quanto no estadual e no municipal [...] ao lado de eleições periódicas para o Executivo e o Legislativo, configura[ndo] um regime que autores [...] denominam ‘democracia semidireta’ e chancelam “o reconhecimento da necessária complementaridade entre representação e formas de participação direta.

Logo, a ideia de uma democracia representativa liberal, na qual a conexão entre representantes e representados se atém tão somente à eleição, enfraquece a ideia de gestão democrática aqui defendida. A participação limitada ao cunho eleitoral pode acarretar ações ilegítimas e negligenciamento de direitos pelas entidades legislativa e executiva, e uma robustez de domínio dirigido aos representantes, o que O’Donnel (1991) recorreu como democracia delegativa.

Como exposto por Mota *et al.* (2022), a democracia representativa não é aqui rechaçada e expomos a defesa de a eleição dos diretores pelos destinatários da política ser um meio de representatividade da comunidade escolar; não obstante, deve haver uma complementariedade através de uma democracia que compreendemos participativa. A respeito do predicativo “participativo”, Gugliano (2004, p. 272) o articula como “elemento central que nos permite compreender que tipo de democracia é esta, como ela se desenvolve e porque se diferencia frente a outras experiências semelhantes”. Nessa senda, destacamos a participação na democracia, evidenciando outra que se diferencie da representativa, porém, sem eliminá-la, complementando-a.

Santos e Avritzer (2002) indicam que a conjugação entre a democracia representativa e a participativa ocorre pela coexistência e complementariedade. A coexistência “implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 75-76), logo, a democracia representativa nacional coexiste com a democracia participativa local. Por sua vez, a complementariedade

implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia [...] O objetivo é associar, ao

processo de fortalecimento da democracia local, formas de renovação [...] associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da inclusão social. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 76).

Concordamos com os autores na defesa da não ruptura do sistema representativo, mas o elo desse com instâncias democráticas (LIMA, 2014), das quais trataremos mais adiante. A complementaridade se articula na rasura de um *status quo* representativo e estimula, por meio da eleição dos representantes, autorização para que eles deliberem sobre matérias atinentes à coletividade e na requisição dos destinatários por mais espaços de “[...] participação e presença ativa no próprio teatro em que são tomadas as decisões” (NOGUEIRA, 2012, p. 139).

Ao ponderarmos sobre o enfoque da tese, o processo de escolha dos diretores escolares, a aderência de tal representante somada a outros canais de participação, como conselhos escolares, grêmios, associação de pais e funcionários e projeto político-pedagógico, insinua a democracia participativa, de modo a evitar decisões unilaterais, e inclui os demais atores na gestão escolar, contribuindo para a ampliação das democracias representativa e participativa e não para a substituição ou afluxo entre elas.

Dessarte, o modelo de democracia representativa em que a comunidade escolar é convocada apenas para elencar o seu representante, como já mencionado, afasta-se do que acastelamos por gestão democrática, restringindo-a. Os representantes devem abrolhar visibilidade pública de suas ações para que eles concebam as determinações da comunidade, constituindo uma democracia na qual a participação é complemento à sua representação (SANTOS; AVRITZER, 2002).

No entanto, mesmo diante de um conjunto de mecanismos voltados para uma maior permeabilidade democrática (TILLY, 2006) do Estado às demandas dos cidadãos, a combinação de práticas participativas à democracia representativa não ocorre sem disputas, tendo em vista a concepção falha de que o poder legitimado é do representante e não do representado; a institucionalização dos mecanismos de participação não garante caso os destinatários não se sintam pertencidos ao contexto, pois participação é afeto que põe o indivíduo em ação, desde que ele se sinta envolvido para fazer parte. Logo, a garantia de participação na letra de lei não é suficiente, sendo necessárias condições para que ela seja assegurada. Nessa tônica, o Ministério Público do Rio de Janeiro surge como ator a viabilizar a previsão constitucional de gestão democrática do ensino público e da participação da comunidade escolar, apresentando alternativas de participação social como em audiências públicas<sup>26</sup>. A democracia participativa

---

<sup>26</sup> Veremos nos capítulos 6 e 7 como isso se dá de maneira local, através das Promotorias de Tutela Coletiva analisadas.

busca integrar e influenciar a definição de políticas públicas com o intuito de aperfeiçoar decisões tomadas e como forma de controle social (BRELÀZ, 2012). Ressaltamos que o MP não é ator principal dos movimentos sociais em torno da GD, papel conferido à população na medida em que ela se nota protagonista do panorama; a instituição é um personagem no percurso, a evidenciar a política em cena, portanto, a pressão popular é a principal rubrica no cenário, como ilustra um dos entrevistados, o promotor da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva à Educação do núcleo de Duque de Caxias, PJTEC-DC:

E a gestão democrática é uma das coisas mais sensíveis porque, o quê que a gente sempre pensa? [...] se a gente tiver a participação da população dentro da gestão no sentido de direcionar a política, [...] a gente vai ter mais braço para atuar. Porque, com certeza, o Ministério Público não dá conta mesmo.

[...]

Então a gente precisa contar com a população, e na verdade é isso que a legislação prevê. Não só essa questão prática, que a gente não tem realmente braço para tudo, é humanamente impossível. E a legislação também prevê que o controle seja social, não é? (Promotor D).

As formas e os movimentos desenvolvidos nessas confluências é que chamam a atenção do nosso trabalho. Analisar como a gestão democrática chega ao Ministério Público e de que forma é concebida e entendida nos contextos da instituição é uma forma de aferir a política posta em uma espécie de régua<sup>27</sup>, apreendendo como as ações dos sujeitos que concorrem à política e as demandas por uma gestão democrática se arquitetaram dentro do cenário de atuação do MP. No nosso campo de investigação, a partir da análise das instaurações dos Inquéritos Cíveis iniciados em 2015, as Promotorias de Tutela Coletiva da Educação de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro altercam o escólio do campo “gestão democrática” com outros intérpretes: o Sindicato Estadual de Profissionais da Educação, o Sepe, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e os personagens dentro do próprio Ministério Público.

Além disso, a política macro posta na agenda do período, o Plano Nacional de Educação, decenal, configurado em 2014, é indutora de democratização da gestão escolar – tentativa iniciada com o PNE de 2001– e provoca ações do MPRJ voltadas a sua regulamentação. Infere-se que o PNE -2014 é variável macro a influenciar a atuação do órgão na encenação dos processos judiciais e, sobretudo, extrajudiciais tangentes à seguridade da GD. Porém, os fatores se convergem e não atuam isolados: a política nacional somada a outros personagens e contextos intermediários ou locais atua no cenário de atuação do MPRJ, que é, por sua vez, também ator político nesse percurso. Percebemos, seguindo a metodologia de Ball,

---

<sup>27</sup> Esta metáfora é utilizada por Amaral (2018, p. 24) no artigo “A regulamentação da gestão democrática e a ação do Ministério Público: desdobramentos no estado do Rio de Janeiro”.

Maguire e Braun (2016) que os contextos situados se atrelam aos contextos externos, especialmente, no que se refere à forma de escolha dos diretores escolares durante as entrevistas:

E a forma da escolha do gestor das unidades escolares pela comunidade escolar é uma dessas formas de democracia, de condução da política. E aí foram, as coisas foram acontecendo nessa forma, essa é a ideia fundamental de aplicação da legislação, tanto da constituição que fala da gestão democrática quanto da LDB e todas as outras legislações, a ideia é a aplicação da legislação vigente, essa a questão prática. E aliada a outro fato que aconteceu em Duque de Caxias que foi o... não sei se vocês tomaram conhecimento, o “MP Pela Educação” (Promotor D).

O promotor da cidade fluminense arrazoia sobre dimensões locais e externas que permeavam as ações voltadas à GD no município de Duque de Caxias, ratificando a escolha dos gestores pela comunidade como um dos mecanismos democráticos. Menciona a LDBEN e outras legislações, que entendemos serem os Planos Nacionais, além de citar os projetos do próprio órgão, como o “Ministério Público pela Educação”, o MP Educ, sendo, nas palavras do entrevistado D “um projeto do MP Federal com os MPs estaduais. Há primeiro um elo entre as procuradorias para que aquele projeto funcione naquele estado”.

Significa dizer que os produtos da política pública não podem ser tomados como o resultado de uma intenção exclusivamente pessoal, porém, de um círculo de rearranjos em que os jogos de poder fazem parte; como discorre Ball (2013, p. 177) “novas vozes e interesses são representados no processo político, e novos nós de poder e influência são construídos e fortalecidos”. A gestão democrática, princípio constitucional, fortifica-se a partir do PNE 2014, mas não sem embates, resistências e atores que tencionaram e/ou promoveram o processo de democratização da gestão educacional (SOUZA, 2017).

Países da América do Sul, como o Brasil, vivenciaram momentos longos e intensos de regimes ditatoriais, induzindo ações nas quais demandas descentralizadoras se contrapunham ao período autoritário (CASTRO; DUARTE, 2008). Movimentos populares da década de 1970 começaram a germinar conclamando participação nos sistemas de ensino público e algumas experiências de gestão colegiada das instituições de educação básica surgiram como incipiente estratégia de gestão democrática (BRASIL, 2004), buscando uma tentativa de redemocratização, negligenciada nos anos de censura ideológica.

Fazer-se presente no cenário da política e, assim, usufruir da cidadania no aspecto de atuar em um projeto político educacional tornou-se um ideal na busca de uma “gestão democrática das escolas que foi associada à democratização do governo e do funcionamento das escolas representa[ndo] uma dimensão central do próprio processo de democratização política” (LIMA, 2014, p. 1068).

A gestão democrática torna-se um pleito social e, por isso, fomenta políticas públicas em volta da matéria, considerando respostas do Estado a demandas e problemáticas da sociedade. Para Rua (2009), a política pública é consequência de ações políticas que formam o processo político, envolvendo mais do que decisões, requer a identificação e análise dos processos político administrativos, dos mecanismos e estratégias estabelecidas para a realização da política e o comportamento dos diferentes atores envolvidos no processo de produção de políticas.

De acordo com Souza (2017, p. 3), a política se manifesta na luta por poder, e “a tensão em conquistá-lo, mantê-lo e ampliá-lo compõe o contexto dos conflitos que ganham espaço na relação entre as demandas sociais por educação e o posicionamento do Estado diante destas demandas, seja atendendo-as ou não”. Mainardes (2018) consonante a essa acepção compreende a política a partir de uma epistemologia pluralista a qual se relaciona à configuração macro de poder, interesses e ideologias. Já as políticas, no plural, bem como as políticas educacionais, são respostas do Estado (atos do Estado) que procuram atender os problemas existentes e as demandas da população. Tello (2013) também destoa a política educacional das políticas educacionais, sendo essa última, objeto de estudo da primeira. A este tocante, as políticas são incompletas e se constituem ferramentas de poder simbólico, expressas na forma de textos legais ou de discursos oficiais, pois são representações simbólicas dos interesses do Estado, embora dissimuladas de serem de interesse público.

A ideia da política como um processo ontológico permeado por diversas variáveis, construída através de diversos ciclos e relações de poder, sendo, a política educacional, campo de disputa, é apresentada por Ball em entrevista a Mainardes (2015). Neste caminho, devem ser consideradas as ações dos sujeitos no movimento político, compreendendo as posições de poder ocupadas pelos atores em contextos nos quais as ações disputam significados na tentativa de legitimar determinada visão de mundo. Em entrevista a Avelar (2016), Ball discorre sobre a política pública imbricar políticas que se deslocam e provocam mutações nos diferentes espaços, sofrendo recriações e hibridismos ao longo do itinerário, articuladas dentro dos limites de certas probabilidades discursivas. É uma possibilidade de o ator político “ser agente criativo na produção de políticas, mas reconhecendo que os alcances destas possibilidades criativas são, ao menos em parte, construídos em outros lugares, dentro do discurso. A atuação é local, contingencial e algumas vezes frágil. A política “entra” nos contextos, ela não [os] destrói” (AVELAR, 2016, p. 6).

Dialogando com Ball, Tello (2013) questiona o protagonismo que o Estado exerce nas pesquisas em política educacional, mostrando a diversidade de facetas que intervém em um

processo político, sendo o Estado uma dessas mediações. Todavia, novas relações e novos atores dirigem a política e, nesse sentido, podemos dizer que o Ministério Público é um desses personagens na cena educacional. Portanto,

existem decisões políticas nos diversos níveis do sistema educativo e que as decisões políticas se referem ao uso do poder conjuntas ou individuais [...] que podem ser observadas através do exercício de poder do governo, de atores sindicais, docentes, técnico, etc., nos níveis micro, meso e macro do sistema educativo ou na inter-relação entre eles. Devemos considerar que o enfoque racional do Estado moderno assumiu para si o exercício e a decisão política como numa linha de “cima para baixo”. Mas há tomadas de decisão que vão além das decisões de um governo, existem decisões além das que toma um governo estatal. (TELLO, 2013, p. 70, tradução nossa).

A política educacional é um processo multifacetado nos quais tomadas de decisões são realizadas em diferentes situações e algumas vezes podem ser mais ouvidas do que outras, abrangendo atos do Estado – que é sujeito e também arena de disputa na política –, demandas sociais e posicionamentos de outros atores no contexto político. Souza (2017, p. 84) entende que o objeto de estudo da política educacional configura-se na “[...] relação entre demanda social por educação e o posicionamento do Estado diante desta demanda”. Por esse motivo, as políticas não surgem em um ponto específico, sendo elaboradas e reconstituídas em diferentes contextos pelo Estado, pelo Legislativo, pelas particularidades locais, pelos destinatários da política.

A gerir uma reflexão sobre o objeto de estudo da política educacional, Mainardes (2018) considera as políticas educacionais formuladas pelo aparelho do Estado em diferentes esferas (federal, estadual, municipal). Para o autor, deve-se reconhecer, ainda, que os estudos de política educacional também somatizam questões tangentes às demandas educacionais, aos movimentos de luta pelo direito à educação, à legislação educacional, entre outros aspectos.

Nesse sentido, é importante saber como os direitos sociais, apesar de reconhecidos por leis federais, devem ser estendidos a níveis micro, abrangendo condições para sua efetivação, protegendo-os de violações. Bobbio (2004, p. 87) aponta a disparidade entre a justificativa desses direitos e sua realização, pois o Estado não acompanha (ou não lhe é interessante) a exigibilidade por eles que “exigem, para a sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal, a sua proteção efetiva, precisamente, o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado”.

Na área dos direitos sociais, a diferença entre a legislação e a prática é intensa, pois a política é elemento de disputa. Colocadas em risco por grupos de interesse, pelas circunstâncias histórica e política de países marcados pelo autoritarismo, as políticas públicas são permeadas por ações neoliberais e tecnocráticas. Nessa ótica, afirmamos que a gestão democrática

permanece(rá) em vertigem<sup>28</sup>: costurada com profundas contradições entre os princípios constitucionais, a organização jurídica do Estado, a administração pública e o ordenamento jurídico, foi/é desenhada em contextos de democratização, frente às resistências, e em processos de erosão (LIMA, 2014), nos quais não há o reconhecimento de importantes especificidades da educação e das escolas.

Logo, compartilhamos do questionamento de Lima (2018): “Quão democrática é a gestão democrática da escola?” O autor afirma que a escola não reproduz mecanicamente as políticas públicas. Isso é uma ilusão dos legisladores ao acreditarem no que é posto na letra da lei efetiva-se na realidade; porém, ainda sim seria mais fácil mudar a lei do que transfigurar práticas educativas e pedagógicas longínquas. Mesmo assim, será que na configuração do contexto da produção do texto é possível perceber, as influências por uma política educacional voltada à gestão democrática?

Pela nossa abordagem epistemológica, isso é possível, já que todos os contextos atuam um sobre os outros. Logo, ao analisarmos a atuação do Ministério Público como um mecanismo de exigibilidade do direito democrático, observamos como a instituição viabiliza a elaboração de normas capazes de incentivar a participação cidadã e quais contextos de influência são adjacentes ao órgão. Lima (1998, p. 181) indica que a participação é “um direito reclamado e conquistado através da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada”.

Um Estado democrático ao tomar a participação como ideal propicia a defesa de novos direitos e a defesa daqueles já assegurados, o que indica, também, a incursão de novos debates e decisões (CURY, 2009). Cremos, como Ball (1994) e Mainardes (2020), que uma política deve ser engajada em prol da eliminação das desigualdades participativas e as ações do MP são grades de proteção democrática.

Ainda, uma vez estabelecida como princípio da educação nacional na Carta Constitucional de 1988, a gestão democrática do ensino público é instituída como política pública “tanto no âmbito do poder Legislativo quanto no poder Executivo brasileiro” (ALBUQUERQUE, 2012, p. 95), existindo quatro produções legislativas fundamentais no estudo da gestão democrática da educação (Apêndice D): a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9394/1996 (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001) e o atual Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Esses instrumentos

---

<sup>28</sup> Referência ao título do documentário *Democracia em vertigem* (2019), de Petra Costa.

encenam os sentidos de gestão democrática, meneando outras semânticas e ilustram as formas de acesso à função de gestores escolares como política em disputa.

Embora saibamos que o processo de regulamentação da gestão democrática seja complexo, os movimentos da política podem gerar efeitos para que se fortifique o direito à educação, à promoção de direitos humanos e à participação. A promulgação do Plano Nacional de Educação de 2014 é o aceno mais recente de normatizar ações específicas a fim de reger a gestão democrática do país e, em especial, tentar solucionar práticas clientelistas, ao tratar da matéria sobre o processo de escolha de diretores da escola pública, ao prescrever um escopo específico para o tema, a meta 19.

### **3.2. O princípio democrático nos mecanismos legais a partir do Plano Nacional de Educação de 2014**

Como descrevem Menezes e Souza (2018), de maneira semelhante às discussões a derivarem na proposta da sociedade civil para o PNE 2001-2010 (Lei nº 10172/2015), os debates a respeito de um novo PNE aconteceram, entre outros cenários, em 2010, na I Conferência Nacional de Educação (Conae), cujas proposições gravitaram sobre a construção de um Sistema Nacional de Educação. Esse episódio foi efeito da deliberação da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), em 2008, antecedidas, de maneira descentralizada, por eventos subnacionais (BORDIGNON, 2014; PERONI; FLORES, 2014 *apud* MENEZES; SOUZA, 2018).

O PNE/2001 resultou-se de uma política governamental hegemônica no Congresso Nacional que buscou arraigar a lógica de suas políticas demarcadas pela Nova Gestão Pública (NGP). Este viés gerencial prima à democratização da escola pública cerceada por conceitos de racionalidade, eficiência, eficácia e cobrança por resultados, evidenciando o modo como os atores não estatais atuam no espaço público, articulados em rede, e como suas proposições influenciam em uma agenda educacional balizada na performatividade (BALL, 2010). Não por acaso, vocábulos como competitividade e produtividade estão inseridos no PNE 2001, em uma política voltada a um modelo mercantil de investimentos, apoiados em uma parceria público-privada:

Estimular permanentemente o uso das estruturas **públicas** e **privadas** [...], mas também para o treinamento e retreinamento de trabalhadores com vistas a inseri-los no mercado de trabalho com mais condições de **competitividade** e **produtividade** [...]. A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a **racionalidade** e **produtividade**. (BRASIL, 2001, n.p., grifos nossos).

Apesar dos entraves, com o PNE de 2001 foi possível realizar uma análise das ações incumbidas às unidades federadas para cumprir os objetivos e metas no período de 2001 a 2010, dimensionando, de certa maneira, a tarefa hercúlea com que se deparam os governos e a sociedade para fazer valer o direito à educação para todos. Também é um alerta “no sentido de que, só com a confluência de esforços e o comprometimento dos entes federados e dos setores organizados da sociedade, o Brasil poderá elevar o padrão de escolaridade da população e garantir o exercício do direito de cidadania” (AGUIAR, 2010, p. 717).

A LDBEN não exigia a determinação de um novo Plano Nacional de Educação, quando o prazo da Lei nº 10.172/2001 se expirasse. Entretanto, havia entre os destinatários da política o pensamento de que tal iniciativa deveria ser substancializada, e essa exigência era corroborada pela meta 41 do PNE-2001 sobre o capítulo do financiamento ao “Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional” (BRASIL, 2001). Nesse âmbito, o Plano Nacional de Educação avançou ao sugerir Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais nas quais se discutiria o que estava posto e o que poderia ser promovido nos planos decenais.

Cury (2011) relata a mobilização dos educadores e de associações em prol de uma nova política educacional a suprir a carência derivada dos vetos presidenciais cometidos no PNE e o ganho de ânimo ao movimento com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009a) a qual, além de prever a aplicação de verbas na Educação, define a elaboração de um plano nacional a cada dez anos, substituindo o texto anterior do art. 214 do texto constitucional de 1988 que tratava de um plano plurianual:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. (BRASIL, 2009a).

O documento Final da Conae, ao apresentar dimensões e perspectivas para as políticas nacionais de educação e para a garantia de educação de qualidade a todos, resulta na perspectiva de um novo Plano Nacional de Educação com ampla participação das sociedades civil e política. Esperava-se, portanto, que o texto final contribísse com o esforço coletivo em prol da educação brasileira, tendo as deliberações da Conae como horizonte para a formulação e materialização de políticas de Estado na educação, sobretudo, para a construção do novo Plano Nacional de Educação, período 2011-2020, contribuindo para uma tessitura articulada das unidades federativas com ordenamentos jurídicos que expressassem a efetivação do direito social à

educação, com qualidade para todos. Vinculou a “gestão democrática” à “qualidade da educação” solidificada por uma “formação de qualidade socialmente referenciada” e tratando de um perfil para a direção escolar, “incluindo formação específica e formas de acesso ao cargo e experiência” (BRASIL, 2010).

Tanto a Coneb quanto a Conae trataram sobre a regulamentação da gestão democrática nos seus documentos oficiais, constituindo perspectivas ampliadas do tema na educação básica e superior. A Conae contemplou

a participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães e/ou responsáveis e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, –, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. (BRASIL, 2010, p. 43).

Em 20 de dezembro de 2010, o Ministério da Educação enviou à Câmara dos Deputados, o PL, isto é, Projeto de Lei nº 8035, influenciado pela agenda das Conferências e pelo documento final tecido pela Conae. O objeto dispunha sobre a gestão democrática no art. 2º ao promover o princípio democrático da educação pública na diretriz do inciso VI e no art. 9º, ao disciplinar Distrito Federal, estados e municípios a formulação de mecanismos que garantissem a gestão democrática nos seus respectivos sistemas de ensino:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Em paralelo ao andamento do projeto de lei, entre 2011 e 2012, na Câmara dos Deputados, e entre 2012 e 2014, no Senado Federal, com retorno à Câmara em 2014, aconteceram mobilizações civis como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Conae 2014, além da participação de entidades como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a União Nacional dos Estudantes (Une).

A Conae 2014, assim como a de 2010, foi ferramenta de vasta participação popular, havendo Conferências nas entidades federativas municipais e estaduais iniciadas em novembro de 2012 e estendendo-se até 2014, com a culminância da etapa nacional em novembro de 2014, ou seja, após a regulamentação do Plano Nacional de 2014. Apesar de a deliberação da Conae

2014 ter acontecido posteriormente, as conferências precedidas à promulgação do PL parecem ter influenciado na produção textual do PNE 2014.

O Documento Referência da Conae 2014 sintetizou os debates transcorridos durante as conferências preparatórias, apresentando no Eixo V, a temática “Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social”, além de duas metas e estratégias confiadas às unidades federadas. A primeira proposta tratava da configuração de mecanismos de participação a fim de promover a democratização da gestão: “criando mecanismos de participação que promo[vessem] a democratização da gestão dos sistemas de ensino e das instituições educacionais, com a participação dos professores, funcionários técnico-administrativos, estudantes, pais e/ou responsáveis e comunidade local” (BRASIL, 2012, p. 70). A segunda proposição estabelecia

diretrizes nacionais para a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação, no prazo de um ano contado da aprovação do PNE e assegurar condições, no prazo de dois anos, após a aprovação do PL nº 8.035/2010 (PNE), para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local, no âmbito das instituições educacionais públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União. (BRASIL, 2012, p. 72).

Quanto à forma de escolha de diretores escolares, embora não esteja presente no Documento Referência da Conae, em 2012, foi debatida nas reuniões municipais e estaduais, já que foi abrangida na produção do Documento Final da Conae de 2014:

Criar, garantir e fortalecer mecanismos de participação que promovam a democratização da gestão dos sistemas de ensino e das instituições educacionais, garantindo a eleição de diretores escolares das redes públicas de educação básica, com a participação dos professores, funcionários técnico-administrativos, estudantes, pais e/ou responsáveis e comunidade local (BRASIL, 2015, p. 84).

A eleição direta para diretor, indicada pela Conae desde 2010, não efetiva a participação da comunidade escolar, porém, seria o melhor instrumento democrático entre as modalidades de acesso à função, minimizando indicações político-partidárias. Outrossim, deve ser atrelada a outros contextos que influenciaram a gestão democrática no cotidiano escolar: autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das instituições educativas, assim como a vivência da gestão democrática, do trabalho coletivo e interdisciplinar; fortalecer e garantir os programas de apoio e formação continuada aos integrantes dos conselhos de educação, de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar, dos conselhos escolares, conselhos regionais e outros; estimular e garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local na elaboração dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos

escolares; estimular a constituição, a autonomia e o fortalecimento de grêmios estudantis (centros/diretórios acadêmicos) e de associações de pais e mestres; estabelecer diretrizes nacionais para a gestão democrática da educação nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de um ano contado da aprovação do PNE, e assegurar condições, no prazo de dois anos, após a aprovação do PL nº 8.035/2010 (PNE), para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação da comunidade escolar e local nas instituições educacionais públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União e a eleição direta para diretores (BRASIL, 2015). Para Scalabrin (2018, p. 49-50):

estas foram as proposições vencedoras do debate no âmbito da Conae 2014, uma vez que participaram das Conferências diversos setores da sociedade, incluindo representantes dos governos, dos sindicatos, dos movimentos sociais, dos grupos considerados minoria.

Após quatro anos da elaboração do projeto de lei, o novo Plano Nacional de Educação foi referendado pela Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, reafirmando a autonomia das unidades federadas na produção dos seus textos, estabelecendo a escrita de legislações específicas acerca da efetivação da gestão democrática. A oscilação entre os termos jurídico-normativos no artigo 9º, em que se determina “lei específica” e na estratégia 19.1., na qual se menciona “legislação específica” abrange variados corpos jurídicos como resoluções, decretos, portarias, os quais são dissolvidos de maneira mais rápida quando comparados a uma lei.

Ao analisar os diferentes documentos normativos, podemos observar uma espécie de escala democrática a depender do nível de participação da comunidade escolar, já que “normativas como decreto, resolução ou portaria são mecanismos promulgados pelo executivo e podem ser revogados a qualquer momento, dando fragilidade ao processo já que não foi objeto de negociação, debate e audiências públicas no legislativo” (AMARAL, 2019, p. 311) e repercute “nas possibilidades de revogação da norma ser[em] mais ou menos democrática e participativas, promovendo uma escala democrática no que diz respeito à participação dos destinatários da política na sua elaboração e aprovação” (AMARAL, 2019, p. 313).

Ainda, uma leitura a ser feita a respeito da determinação da meta 19 e da estratégia 19.1, é que a regulamentação seria incentivada por meio de financiamento federal às entidades nacionais e subsidiaria as condições financeiras pertinentes à formulação dos procedimentos, o que nos levaria a questionar a autonomia delas e a qualidade dos planos diante à obrigatoriedade de aprovarem leis em um prazo curto de tempo, além de uma suposta

condicionalidade financeira<sup>29</sup> perante o não exercício de critérios técnicos de mérito e desempenho:

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

Esquinsani e Silveira (2016) apontam que o financiamento se fortalece como agenda educacional contemporânea, ao unir recursos com a existência de legislações disciplinadoras da gestão democrática, uma forma convincente de estimular os entes federativos quanto ao debate sobre a gestão democrática, ligadas aos devidos sistemas educacionais. Não obstante, na análise documental dos inquéritos civis provenientes da 1ª Promotoria de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, ressalta-se que a construção de legislação específica não impede o repasse de verbas pela União.

Durante a configuração do PNE 2014, a meta 19 era a que acompanhava o menor número de estratégias na formulação do PNE II: a primeira se configurou na estratégia 19.1, vista acima, e a segunda se tratava do desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o acesso aos cargos, cujos resultados poderiam ser utilizados por adesão. Após diversas tensões, o número de estratégias aprovadas da meta 19 aumentou para oito.

Gomes (2015) salienta que a temática de seleção de diretores foi vinculada aos critérios de mérito e desempenho e não houve referência direta à eleição do diretor de escola pela comunidade escolar, mas sim a participação da comunidade no processo através da “consulta pública à comunidade” (BRASIL, 2014). Ainda que imposições periféricas tenham se manifestado, a eleição direta de diretores foi suprimida da meta. O autor relata que não foi realizada nenhuma audiência pública na Câmara dos Deputados em relação ao tema, o que é antagônico ao que a gestão democrática apregoa em torno de participação coletiva, porém, em uma arena de disputas, houve baixa aderência às eleições diretas no Legislativo, demonstrando as problemáticas em torno da democracia representativa.

Houve uma perda de oportunidade em se aumentar a escala de democracia e destacam-se, os embates presentes no contexto da elaboração do texto que regulamenta a gestão

---

<sup>29</sup> No capítulo 7, mostraremos apontamento do MEC sobre a questão.

democrática e o percurso de uma meta nacional que reverbera nos dispositivos legais do processo de seleção de dirigentes escolares nas unidades federadas. Entendemos que as políticas são produzidas dentro de um círculo de ressignificações de contextos e atuações; por conseguinte, os ordenamentos legais são construídos em um cenário entremeado por contínuas rearticulações sobre as quais emergem disputas pela articulação do texto.

Nesse panorama, Tilly (2007) conversa com Santos (1998) ao adjudicar as transfigurações políticas às lutas sociais intermediadas pelos processos de democratização ou desdemocratização. Democratizar, nesse diagnóstico, é ampliar os direitos de igualdade e liberdade de forma a garantir que as decisões da sociedade civil, reverenciadas as condições de igualdade e liberdade, sejam postas em prática. Contudo, ao longo da formulação da meta 19, observamos a disputa em torno do conceito gestão democrática e, especificamente, nas formas de escolha do diretor escolar, resultado de um conflito de interesses que parece protocolar mais poder à Nova Gestão Pública.

### **3.3. Sobre o Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro**

Diante de toda complexidade exposta, é compreensível o vínculo do processo eleitoral dos dirigentes das unidades escolares à democracia e pelo espaço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais. No início da década de 80, a discussão foi dicotomizada pela questão da indicação dos dirigentes escolares, de tal modo que a luta pela eleição de diretores fez com que a ampla temática da gestão democrática fosse restringida a essa ferramenta, embora, nossa defesa de gestão democrática se expanda a outras duas dimensões: colegialidade e participação.

Nesse particular, a maioria das entidades determinou legislações genéricas a respeito da GD, promulgando normas esparsas, mas constituindo a eleição dos diretores escolares, embora ela não regule exclusivamente a GD. Além disso, ao elencar esse mecanismo, a legislação local gera uma infidelidade normativa, pois a eleição não é apresentada nos critérios designados do PNE de 2014 e é considerada ilegítima por ser interpretada, erroneamente, como inconstitucional.<sup>30</sup> Talvez, o uso do termo “eleição” seja provocado pelos debates gerados nas Conaes ou, mais provavelmente, no entendimento de “consulta pública à comunidade”, estar intrínseco a eleição como forma de viabilizar a participação. Ainda, como forma de ressemantizar interpretação jurídica de que a “eleição direta” é inconstitucional, o termo pode

---

<sup>30</sup> Abordaremos tal pressuposto no capítulo “Instâncias Democráticas”.

estar presente durante o processo de escolha dos diretores inserido nos mecanismos de “processos de consulta pública” (Estado do Rio de Janeiro e município de Duque de Caxias) e de “processos de certificação e seleção” (Rio de Janeiro). O fato é consequência da autonomia dos entes federados, pois cada um circunscreve e se apropria do conceito de GD à sua ótica interpretativa.

A análise do plano distrital e dos Planos Estaduais de Educação (PEEs) feita por Scalabrin (2018) revelou que a maioria dos sistemas estaduais, até 2017, aderiu à meta 19 e à proposta de associação de “critérios técnicos de mérito e desempenho” com “consulta pública à comunidade escolar”, ajustando-se aos critérios para receber recursos e apoio técnico da União, todavia, somente 10 (dez) estados aderiram à estratégia 19.1, regulamentando legislação específica, e 4 (quatro) estados assentiram à estratégia 19.8.

A proposta do PNE reafirmou a autonomia administrativa das unidades para a elaboração dos seus planos de educação, restringindo a expectativa do art. 214 de que o PNE seria vinculado a um Sistema Nacional de Educação. Sendo assim, os municípios elaboraram seus planos municipais de educação “em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas pelo PNE” (BRASIL, 2014, art. 8º) e não aos planos estaduais, suscitando uma pluralidade de legislações pseudoespecíficas à gestão democrática, já que muitos dispositivos disciplinaram só a escolha dos diretores, não corporificando a GD como um todo.

Além disso, a autonomia federativa dos entes subnacionais foi evidenciada na elaboração dos planos. Sendo assim, os planos municipais não tiveram como parâmetro os PEEs para confecção dos seus documentos; o tempo hábil era curto para os municípios aguardarem a aprovação dos PEEs e depois elaborarem os próprios: o prazo era de um ano para confecção e aprovação do plano e de dois anos para feita e promulgação de normativas específicas à GD.

Concordamos com Scalabrin (2018) no questionamento de os Estados terem orientado (ou não) seus municípios em sua política educacional, já que em 24 estados que aprovaram os PEEs a abrangência dessa matéria não ocorre em seis. Portanto, inferimos que os municípios não tiveram como base os PEEs; deduzimos que os legisladores do PNE consideraram que as unidades subnacionais se remeteriam à política nacional.

A CF de 1988 compete à União a função de legislar sobre a Educação com normas gerais; ao Distrito Federal e Estado, de maneira complementar; aos municípios, a suplementação está restrita à legislação federal: “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, [contudo] a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (BRASIL, 1988, art. 24, inciso XVI, parágrafos 3º-4º).

Embora, nesse âmbito constitucional, pareça que não cabe aos municípios legislar, mais à frente, é esclarecido que possuem tal competência e, de acordo com suas especificidades, devem “legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (ibidem, art. 30, incisos I-II). Assim, concluimos que o PNE é uma norma geral e os municípios podem suplementá-la frente às suas particularidades, logo, “As leis complementares têm de estar compatíveis com a Constituição, as ordinárias com as complementares, os decretos com as leis e assim sucessivamente. Então, o plano municipal e o plano estadual têm de estar em relação de compatibilidade vertical com o plano nacional”, diz o Promotor do CAO Educação, a quem chamaremos de C. Esse fato é ratificado quando olhamos o cenário do estado do Rio de Janeiro, o único a não possuir PEE aprovado; logo, as cidades de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, mesmo que assim o desejassem, não possuíam um plano estadual como suporte, portanto, elaboraram os planos municipais suplementando-o.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em sua dimensão coadunada à defesa da sociedade e ao controle social sobre as ações do Estado, através da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Educação da Capital, ajuizou Ação Civil Pública em 12 de dezembro de 2017, na qual requereu que o Estado do Rio de Janeiro promovesse a adequação do seu PEE – criado em 2005 e atrelado às diretrizes, metas e estratégias do PNE-2001 – ao PNE 2014. No texto da ACP nº 0316732-82.2017.8.19.000 (MPRJ, 2017g), com referência ao Inquérito Civil nº 20/2015 (MPRJ 2015.00390622), o MPRJ argumenta que a administração estadual deixou de adotar as providências previstas no artigo 8º da Lei nº 13.005, de 2014 (Lei do Plano Nacional de Educação), que estabelecia o prazo de um ano para que o Plano Estadual de Educação fosse revisto e ajustado aos termos fixados no PNE. Todavia, o processo de negociação foi infrutífero à época, esbarrando-se em discrepâncias com o Judiciário, conforme aponta o Promotor C:

[...] ajuizamos Ação Civil Pública apontando para o Judiciário que o Estado estava em mora e nós perdemos a ação. O Poder Judiciário do Rio de Janeiro não entendeu que o plano estadual é fundamental para que a gente pudesse conduzir, para que o Estado pudesse conduzir a política educacional no território. Foi uma decisão muito sentida para nós porque o Poder Judiciário ainda não compreende a política educacional, não é especializado como o Ministério Público hoje é e não entende a importância de planos setoriais, da existência de planos setoriais, que a política pública não se desenvolve a cada governo, que o plano setorial é um plano de Estado, que ele é construído pela sociedade. Não entende. Não entende. O Poder Judiciário simplesmente não entende. E aí eles dizem assim, “Ah não, não tem orçamento. Não dá para produzir o plano. “Mas senão produzir o plano vai executar a política como”? Vai fazer o quê?”. Então, foi muito sofrida essa derrota que a gente sofreu. Recorremos, mas aí tudo fica mais difícil, demora muito [...]

De fato, a morosidade do sistema judicial, faz com que, quatro anos desde o início da ACP, que, como indica o entrevistado, contou com apelação proferida pelo MPRJ à decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, haja, em maio de 2021, decisão favorável à Ação Civil Pública obtida pela 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital. Em 2022, como desdobramento da ACP, o MPRJ obteve a elaboração do Projeto de Lei nº 5.944/2022, enviado em 18 de maio pelo Governo do Estado à Assembleia Legislativa (Alerj). O PL dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (PEE/RJ) e acaba por dar cumprimento ao acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça (TJ-RJ) em 2021, nos autos de ação ajuizada pelo MP fluminense. Segundo a instituição, a elaboração do Projeto de Lei nº 5.944/2022 vem finalmente sanar situação de descumprimento, pelo Estado do RJ, da obrigação de adequar o plano local ao Plano Nacional, tal como previsto na Lei Federal nº 13.005/14 e alegado pelo MP na ação ajuizada em face do Estado.

Ball, Maguire e Braun (2016) destacam que os formuladores da política não têm controle sobre como a política é encenada na escola e estendemos essa ideia aos demais contextos, pois são espaços de produção de sentidos sobre as políticas, de criação e ressignificação das políticas oficiais e não somente espaços de implementação delas. O ciclo de políticas contribui para entendermos que as rearticulações não ocorrem quando a política chega à escola: o conjunto de condições supostamente objetivas (elaboração do PEE do Rio de Janeiro) relacionadas a um conjunto de dinâmicas subjetivas (as interpretações do Judiciário e do MPRJ sobre a matéria, os embates com o Poder Executivo) mostra a variabilidade de atores e contextos inseridos na produção de um texto político, visualizados na trajetória dos procedimentos judiciais e administrativos do MPRJ. Nesse ponto, é considerada a dimensão das culturas profissionais, nas quais *ethos*, valores e atitudes dos sujeitos incidem respostas políticas de forma particular. Nesse sentido, o Judiciário se posiciona de maneira destoante do MPRJ, mostrando que as políticas são visualizadas e compreendidas dependendo de onde o ator está no cenário:

A gente investigou, negociou, não foi bem-sucedida na negociação, processou o Estado e o Judiciário não deu a resposta que a sociedade precisa. Então, isso é um exemplo que eu quero trazer para vocês para dizer que, às vezes, a gente estende a negociação para fugir desse Judiciário. (Promotor C).

A gente tem muita dificuldade também com o poder judiciário, porque as nossas ações, quando elas são propostas, e aí eu posso falar de uma maneira geral, salvo denúncia por crime meleca. “Fulano estava em tal lugar traficando não sei o que lá, blábláblá.” Fora isso as nossas ações são ações que demandam, assim, uma análise, um estudo mais aprofundado daquele tema. Da educação mais ainda. (Promotor D).

Ao analisarmos os fragmentos, percebemos que a fala das entrevistas se coaduna em relação ao Judiciário relativas às problemáticas de interpretação e tradução tangentes às políticas educacionais. Carente de um órgão especializado em educação, não é incomum a inabilidade de juízes com a matéria, tendo em vista a aptidão desses com as regras gerais e com o Direito Administrativo. Esse óbice do judiciário se transfere também à legitimidade das eleições de diretores escolares que são interpretadas como inconstitucionais.

Entendemos que a direção escolar, na esfera pública, não é um cargo e sim uma função a ser desempenhada pelo ocupante de cargo de profissional da educação, como exploraremos no próximo capítulo. A complexidade desse vértice está nas discussões sobre a suposta ilegitimidade da legislação, fazendo com que o STF e TJ estaduais determinem que o processo de escolha de diretores nas escolas públicas não se dê por meio de eleições diretas na comunidade escolar.

Convém lembrar, conforme pontuado, a eleição, por si, não perpetra a gestão democrática, sendo acoplada a outras categorias protetoras da democracia educacional: a colegialidade e participação, denotadas pelo conselho escolar, o conselho de classe, projeto político-pedagógico, representam outras veemências da gestão escolar democrática. O grêmio estudantil, direito dos estudantes, criado pela Lei nº 7.398 (BRASIL, 1985) e constituído como uma entidade autônoma e representativa dos seus interesses, além da associação de pais e mestres, regulamentada por legislações estaduais e municipais, são mecanismos democráticos construídos mediante movimentos populares durante a redemocratização. Contudo, conforme mostram Lima e Santos (2018), o funcionamento de cada um não acontece em todas as escolas brasileiras e não ocorre de forma homogênea. Surgem ainda assuntos como autonomia financeira, administrativa e pedagógica, ao lado de transparência e pluralidade, conforme mostra Gracindo (2007).

Todavia, não há como negar o elo entre gestão democrática e o mecanismo de eleição para atuar como diretor de escola pública no Brasil. Os métodos centralizadores de administração, o papel exercido pelos diretores da escola pública e os processos de indicação política não identificados com a unidade escolar (ou que, mesmo identificadas, exercem poder decisório centralizador ou permeado por ações político-partidárias) repercutem o juízo dessa tese de ter a eleição como ideal democrático de participação da comunidade escolar. Frisaremos, adiante, a eleição como dimensão democrática à gestão escolar (MENDONÇA, 2001; SOUZA, 2009; LIMA, 2014; PARO, 2007a), respaldando-se pela legitimidade conferida a ela pelo MPRJ, ao passo que a indicação política tem um percurso democrático menor, e por isso, é alternativa menos privilegiada nessa escrita.

#### 4 INSTÂNCIAS DEMOCRÁTICAS

Podemos entender a gestão democrática como uma reunião de coletivos que compõem a escola potencializando a participação: alunos, pais, responsáveis e famílias, docentes, funcionários não docentes, sujeitos possíveis como público da escola; essa adição de coletivos é nomeada de comunidade escolar e tal conjunto de relações abrange a horizontalidade destes coletivos no reconhecimento de problemas, desafios, especificidades, prováveis soluções e a vontade dos coletivos em equalizá-los e ultrapassá-los (BITTENCOURT; AMARAL, 2021).

Conforme Bittencourt, Castro e Amaral (2021), os destinatários da política compreendem que são protagonistas do seu lócus, a escola pública, e ao atuarem nela, identificam-se politicamente. Compartilhamos da concepção delas a respeito da escola democrática ser um processo vinculado à participação política dos coletivos no cotidiano escolar, fazendo sentido para se refletir sobre a variação de amplitude democrática também no contexto da prática.

Logo, eleger os gestores das unidades educacionais, em um “processo de superação do individualismo e do autoritarismo” (DUQUE DE CAXIAS, 2015b, p. 45), é uma maneira de solidificar o trabalho coletivo e mostrar pertencimento ao lugar, a escola. O Rio de Janeiro, na meta 19 do seu PME, discorre sobre o desenho de uma lei para assegurar a realização de consulta à comunidade escolar, com a finalidade de avaliar a gestão democrática e a escolha de diretores para cada unidade escolar. Dito anteriormente, essa prática de escolha é mesclada com diferentes combinações, na qual a comunidade participa, por intermédio do voto. A eleição talvez não seja sinônimo de escola democrática, mas promove a expectativa para tal. Ela, tal como os dispositivos legais, por si, não efetiva a gestão democrática, no entanto, somada a outras grades de proteção auxilia na intensidade do processo. São instâncias/dimensões democráticas descritas por Lima (2014) a eleição, a colegialidade e a participação na decisão.

É imperativo o debate com o coletivo da escola sobre suas interpretações dos textos legais a fim de ampliar a participação nas deliberações, de modo a evitar práticas centralizadas. Nesse âmbito, é interessante compreender de que maneira a gestão democrática e os mecanismos de escolha dos diretores são interpretados pelos atores do MP e como isso repercute na atuação do órgão nos processos exarados em Duque de Caxias e no Rio de Janeiro. Essas interpretações podem ser também efeitos das disputas que cada sujeito político carrega consigo, existindo subjetividade e dimensões contextuais.

É pertinente lembrar que a política não é linear e que essas cenas se circunscrevem uma sobre as outras, perante os movimentos dinâmicos da política. “Ela é arena complexa permeada

por relações de poder e se perdemos a leitura do movimento da política, torna-se muito mais complexo entendermos as influências que geraram [os] resultados” (SOUZA, 2014, p. 363). Além de a matéria ser complexa, possuímos uma Constituição que, a depender da subjetividade do leitor, pode atribuir a função de chefia tão somente como cargo comissionado, o que dificulta um processo mais democrático para a escolha de gestores. O modelo de eleição pela comunidade estaria em desacordo com a lei, já que o diretor é um cargo de confiança, conforme a seara do Direito Administrativo na CF de 1988, ou seja, de livre nomeação: “As eleições dos diretores estão articuladas a uma luta que remonta aos anos 1980, mas não só a legislação nacional as alude como, ao contrário, há posicionamento legal contrário a elas” (SOUZA, 2018).

Em 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizada pelo Partido Social Cristão (PSC), em 2003, contra dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 1989) e outras normas diretivas. A mais alta Corte da Justiça Brasileira considerou o artigo 308 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro uma “ofensa aparente” da Constituição Federal, ratificando seu entendimento de que as eleições diretas para provimento de cargos comissionados nas diretorias de escolas públicas sejam inconstitucionais. O argumento apresentado pelo STF para declarar inconstitucional o processo eleitoral para direção de escolas se baseou, principalmente, no artigo 37 da CF de 88 que, no inciso II, declara:

a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988).

Todavia, a Corte erra ao se fundamentar no direito administrativo cuja regulamentação dita o exercício dos agentes públicos, porém cuja jurisdição não abrange à ordem social da educação, vinculada ao inciso VI, artigo 206, da CF/88. O sistema invalidado já foi apreciado como constitucional por Marco Aurélio Mello e Sepúlveda Pertence (embora fossem voto vencido) no julgamento da ADI nº 578/1999, do Rio Grande do Sul (BRASIL, 1999), ao defenderem a previsão de a Carta Magna, ao definir a gestão democrática do ensino público em forma de lei, abrir margem a leis ou constituições estaduais estabelecerem sistema diverso daqueles dos cargos em comissão em geral, prevendo-lhes a eleição para a escolha de diretores de escola.

Apesar de as decisões transitadas justificarem argumentações procedentes, são reservadas exclusivamente ao caso julgado. Essas falhas interpretativas da Justiça, também indicadas pelo entrevistado C, podem influenciar a preferência do MP por ações extrajudiciais:

Então o Rio de Janeiro é sempre citado por conta daquela ação que foi proposta por um deputado contra a lei do estado do Rio de Janeiro e a gente sempre se manifestou no sentido de que o Supremo **errou**. Sempre. Sempre o Rio de Janeiro, a coordenação do CAO sempre disse, “Olha, a decisão do Supremo está **errada**”, porque a maioria dos ministros avaliou naquele precedente que o gestor tem o direito de escolher o diretor porque é um cargo comissionado e essa regra está lá no [artigo] 37 inciso [II] da Constituição que trata da escolha de cargos comissionados. [...] Só que o Supremo, quando fez isso, ele inverteu uma lógica de interpretação do Direito que não pode ser invertida. No Direito, a interpretação das normas, ela obedece a regras e uma delas é o Princípio da Especialização. A gente sempre interpreta, dá prioridade à norma especial e o 37 traz uma série de princípios relacionados ao Direito Administrativo. Ao passo que o 206 traz normas relacionadas ao Direito Educacional. Então, o Supremo deveria ter avaliado a questão sob a ótica do [artigo] 206 e não do [artigo] 37 (grifo nosso).

O MPRJ entende que o ensino público é principiado pela gestão democrática na forma da lei e os sistemas educacionais, ao tocante de sua autonomia federativa, podem aderir à eleição como mecanismo de escolha do diretor escolar, sendo legítimo o acesso à função pública por tal mecanismo, podendo, durante o processo eleitoral, seguir os preceitos do PNE ao associar a eleição a critérios de “mérito e desempenho”. Ainda, o diretor, mesmo que vinculado à administração pública por cargo comissionado, antes do provimento dado por nomeação pelo Executivo, deveria ser consultado pela comunidade escolar. A participação é requisito basilar para a função de diretor escolar, salvo por concurso público, na qual o servidor público possui cargo e é selecionado por provas e títulos, sem a obrigatoriedade da participação:

A gente só tem três formas de vínculo de uma pessoa com o serviço público. Por concurso, e aí você pode ser estável ou vitalício, mas é concurso; por contratação temporária ou por cargo comissionado. Só tem essas três maneiras de você se você vincular corretamente ao poder público. Então, se o diretor não vai fazer um concurso para ser diretor... Lá em São Paulo é concurso, mas não é o nosso caso. Se ele não vai fazer concurso, então tira essa possibilidade. Se não é contratação temporária, né? Também tira essa possibilidade. Ele só pode se vincular por cargo comissionado, mas a escolha nesse caso não é livre do gestor porque o 206 diz que a escolha tem que passar por um processo de seleção com a participação da comunidade escolar e critérios de mérito, enfim. O 206 trata da gestão democrática e o plano é que trata da comunidade e dos critérios de mérito e desempenho. (Promotor C).

Sob a visão jurídica, o provimento da direção, seja ela cargo ou função, é dado pela autoridade competente por meio da nomeação. Dessa maneira, a eleição, indicação, seleção, consulta pública não são provimentos e sim formas e/ou requisitos à função ou cargo. Por cargo público entende-se que “é o lugar a ser ocupado pelo servidor na organização da Administração Pública, enquanto função pública é o conjunto de atividades a serem exercidas pelo servidor

público, a suprirem as necessidades administrativas do serviço público” (NETO, 2014, p. 411-412). Ou seja, o cargo seria a prevalência do servidor em determinada posição, alcançada por concurso, e a função, as ações exercidas em períodos (re)estabelecidos.

Nesse sentido, concordamos com Souza e Gouveia (2010) quando indicam que a direção é uma função híbrida e que falta normativa jurídica para ela. Para os autores, a direção deveria ser uma função pública e não ser vista como um cargo a ser desempenhado por profissionais da educação efetivos; desempenhariam o período do mandato, ao qual foram eleitos, e regressariam ao cargo de origem. Concordamos com os autores de ser uma proposta que reduziria as problemáticas em torno das inconstitucionalidades visualizadas pelo legislativo, executivo e juristas. Aliás, o STF, viu que a direção escolar exerce função ao indeferir a ADI nº 3.772 (BRASIL, 2008) interposta contra a Lei Federal nº 11.301/2006 (BRASIL, 2006) a respeito da aposentadoria especial dos docentes na função de diretores escolares decidindo que:

II- As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal (BRASIL, 2008).

Reiteramos a nossa leitura de a direção escolar ser função pública, concordando, com a maioria dos ministros do STF nesse ponto; entretanto, enxergamos os especialistas em educação (orientador educacional, orientador pedagógico, supervisor escolar) também como docentes da escola, aos quais, ao assumirem a gestão escolar, deveriam ter resguardada a aposentadoria especial.

Talvez, seja por esse alcance constitucional, a compelir interesses de lideranças políticas, que documentos legislativos como a Lei de Diretrizes e Bases e os Planos Nacionais de Educação, tanto o de 2001 quanto o de 2014, deixem em aberto a questão da escolha dos diretores escolares, assegurando o princípio constitucional democrático, mas não abordando o tema do processo seletivo a fundo, afastando-se de problemáticas de constitucionalidade e influenciando os entes federados a fazerem o mesmo, diante de sua autonomia. Essa maior independência aos municípios, incluídos como entidade federativa a partir da CF de 1998, fez emergir desafios à gestão educacional municipal pública em termos de relações a serem desenvolvidas pelos demais entes federados quanto nos vínculos a serem estabelecidos pela sociedade civil local, em especial ao que tange à participação social dos variados órgãos colegiados.

A respeito disso, Dourado (2019), durante a 39ª Reunião da Anped critica os limites do federalismo brasileiro, o marco legal e as políticas e gestão da educação, salientando as

discrepâncias no campo educacional e a revisão do pacto federativo, sob a regulamentação do regime de colaboração entre as entidades federativas e a coordenação federativa, ressaltando a necessidade de instituir um Sistema Nacional de Educação (SNE) junto aos demais sistemas de ensino, como base para a garantia ao direito à educação básica e sua democratização.

Por outro lado, sem o devido monitoramento das ações dos entes federados, acreditamos que a construção do SNE pode ser uma expectativa, mas, talvez, não uma garantia para a efetivação ao direito à educação. Sob esse prisma, a intervenção do Ministério Público pode influenciar providências desencadeadas nas entidades federativas, já que o órgão é incumbido da tutela coletiva do direito à educação, investiga e reprime violações de natureza cível praticadas no âmbito dos Sistemas Municipais e Estadual de Ensino, em detrimento dos princípios constitucionais indicados no art. 206 da Constituição Federal de 1988.

Igualmente, políticas não estão asseguradas e por vezes é necessário um movimento marginal<sup>31</sup> para que a gestão democrática se consolide. O pluralismo democrático não acontece, em sua maioria, de forma espontânea, justamente pelo poder ser uma ação sobre outras marcadas pela disciplina. Por outro lado, a gestão democrática poderá advir por intermédio de sua regulamentação em dispositivos legais, perante o ativismo e a imposição periférica de movimentos sociais tal qual o estudantil, ocorrido no estado do Rio de Janeiro em 2016 e que influenciou o redesenho da política sobre a seleção dos diretores de escolas públicas estaduais<sup>32</sup>, no qual poder de decidir sobre os diretores ficou a cargo dos seus destinatários. Embora o PEE não tenha se materializado e não ter sido delineada legislação específica acerca da gestão democrática, o Estado elaborou ordenamento sobre a eleição dos diretores das escolas estaduais, Lei nº 7.299/2016 (RIO DE JANEIRO, 2016), ato influenciado pelo movimento estudantil intitulado “Ocupa”, como aponta o Promotor C:

Só que aconteceu um evento que foi o processo de ocupação das escolas, em 2016. E um dos temas defendidos pelos estudantes foi a escolha de diretores no processo de gestão democrática. Então, nesse processo de ocupação, esse tema voltou e o estado do Rio de Janeiro era sempre, “Não, eu tenho uma decisão do Supremo, eu tenho uma decisão do Supremo, o Ministério Público... Não adianta, não vou ceder, não vou ceder”, e quando houve ocupação nas escolas e os estudantes trouxeram esse tema como um dos temas centrais. Em 2016, eu assistia as ocupações e o todo desenrolar lá amamentando. E quando eu voltei para o CAO, os colegas fizeram todo o relato do acontecido, mas lembro do Emiliano me dizendo isso. Uma ação judicial foi proposta não sei se foi pelo Estado... Não sei. Mas uma ação judicial foi proposta e aí a juíza realizou uma série de audiências-reuniões. Quer dizer, elas eram audiências, mas tinha um formato mais ampliado que os estudantes eram ouvidos, o poder público e nessas reuniões foram sendo elaborados consensos. Com a participação do Ministério

---

<sup>31</sup> No sentido de um movimento combativo ao que se pretendia impor como centralidade.

<sup>32</sup> Ver Castro e Amaral (2019).

Público, alguns consensos foram sendo firmados e um desses consensos foi a implementação da política de escolha de diretores na rede pública estadual que depois foi sendo materializado nas resoluções que foram aprovadas pela SEEDUC.

O “Movimento Ocupa” foi iniciado nas escolas públicas, em 2016, contra a Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016 (BRASIL, 2016a), a PEC do Teto, que foi aprovada, gerando o congelamento dos gastos públicos por 20 anos. Ocupando as unidades escolares, também era contra a reforma do ensino médio, deferida pela Medida Provisória nº 746/2016 (BRASIL, 2016b). Contou com o apoio de docentes que realizaram greve durante o período de ocupação e eleição era uma das reivindicações que os estudantes conseguiram conquistar, com o advento da lei estadual. O MPRJ foi ator inserido no debate como mediador de uma política que mostrou o protagonismo dos estudantes na retradução dela. A participação da comunidade escolar na escolha de diretores, por si só, não garante uma gestão mais democrática da escola pública, assim como a eleição não a efetiva, no entanto, mesmo que não garanta a democracia na escola, é uma vivência mais democrática do que a indicação política.

Trabalhos de Carvalho, Oliveira e Lima (2014) e Oliveira (2015) mostram que a forma de acesso ao qual o gestor escolar é designado indica relação expressiva na variação da percepção dos docentes sobre a função ocupada pelo gestor e, ainda, no desempenho dos alunos em avaliações de matemática. Ainda, Oliveira (2015, 2018), utilizando os dados do Saeb 2007, 2009 e 2011, revelam a associação negativa entre resultados de aprendizagem com a gestão de diretores nomeados em escolas do Brasil, na maioria dos casos, por indicações políticas. As autoras utilizaram as respostas dos docentes, nessas três edições, para elaborarem o Índice de Percepção da Liderança do Diretor, cuja associação aos resultados dos discentes se revelou significativa e positivamente.

O estudo estatístico demonstrou que, controladas as características sociais, as condicionantes utilizadas no parâmetro (Índice de Liderança do Diretor e Indicação para o cargo) elucidariam cerca de 20% da variação dos resultados dos alunos do 5º ano em matemática no período investigado. A pesquisa revela os efeitos que a indicação política pode gerar nos resultados escolares, corroborados pela formação menos qualificada dos gestores e pela pouca representatividade com os professores. Oliveira e Carvalho (2018) relatam que o trabalho do diretor propicia um clima institucional ao possibilitar um trabalho pedagógico com melhor desempenho para os alunos.

Sob essa proposição, compartilhamos a tese de Oliveira e Giordano (2018) de que a gestão democrática, além de participação na decisão, abrangendo a escolha dos diretores, é afiançada em ações que oportunizem uma distribuição mais equitativa e democrática dos

saberes escolares, sendo pertinente saber quem são os profissionais a serem eleitos e com eles objetivarem a aprendizagem dos alunos. A participação da comunidade na escolha de diretores parece implicar mais legitimidade, reconhecimento e escolha de pessoas mais preparadas para a gestão (OLIVEIRA; GIORDANO, 2018).

A Lei nº 7.299/2016 (RIO DE JANEIRO, 2016) não exige requisitos de formação para a candidatura à eleição – com mandato de três anos com uma única recondução – da direção, mas experiência em regência mínima de três anos. Devem ser apresentados um plano de gestão, a ser publicizado à comunidade, e um termo de compromisso à prestação de contas e a disponibilidade pública dos resultados pedagógicos. Ademais, a eleição é pautada em critérios técnicos como a participação de curso de gestão escolar fornecido, anterior à posse, pela Seeduc/RJ (Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro). Caso as escolas não apresentem chapas ou decidirem “em assembleia amplamente convocada pelo Conselho Escolar para este fim, pela não participação no processo consultivo”, a Seeduc indica as direções, conforme art. 2º, incisos I, V, VI, VII, arts. 3º, 5º, 8º, parágrafo único e 9º (RIO DE JANEIRO, 2016).

Lança-se, assim, a resistência de espaços colegiados representados pelo grêmio estudantil e pela associação de responsáveis que, em elo aos conselhos escolares, devem possuir condições estruturais para a sua atuação e efetiva participação nas decisões escolares. Em relação ao grêmio estudantil, a juventude pode ter uma representação relativa, pois suas ações podem ser modalizadas pela concessão de burocracias; o fato de os grêmios desconsiderarem a rigidez administrativa faz com que seus encontros tenham leveza procedimental e isto não se traduz em ineficiência (MARTINS; DAYRELL, 2013), mas em caminhos de se vivenciar a democracia por intermédio da aprendizagem. No tocante ao fortalecimento de espaços colegiados aos usuários da política, a estratégia 19.4 do PNE determina:

estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações. (BRASIL, 2014).

A Lei nº 2864, de 01 de novembro de 2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2017b), prescreve a gestão democrática em Duque de Caxias, normatizando o Grêmio Escolar e a Associação de Pais, Mães e Responsáveis. A cidade do Rio de Janeiro fundamenta o Grêmio Estudantil na Resolução SME nº 56, de 22 de fevereiro de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018a), perante as determinações do PNE em vigência. O PME do Rio de Janeiro, na estratégia 19.3, estimula “a manutenção e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais”, contudo, não há

menção de sua constituição (como o a estratégia 19.4 do PNE de 2014 indica), o que configuraria uma irregularidade, já que não há associações de pais, mestres e/ou funcionários, o que poderia interferir em sanções no repasse de recursos federais. Consideramos a ideia de essa coerção ter sido sem efeito devido à existência do Conselho-Escola-Comunidade, que funciona como unidade executora jurídica de recursos federais, possuindo características semelhantes à associação de pais, com representatividade de responsáveis, docentes e funcionários de cada escola municipal carioca.

Atinamos sobre a aplicação dos instrumentos legais como manifestação legislativa mais completa do entendimento das autoridades referentes ao modo como o qual a norma constitucional se aplica ao sistema público de educação (MENDONÇA, 2001), significando que a materialização de gestão democrática pode ser de menor ou maior nível, dependendo da participação dos destinatários ou mesmo dos seus representantes legislativos, tendo em vista que portarias, decretos e resoluções são firmadas no executivo e que o processo resultante de uma lei permite debate popular e parlamentar.

Lima (2001) defende ainda que, além dos processos de escolha de diretores, são considerados mecanismos de participação e organização educativa da escola, os conselhos, as associações, os grêmios, os projetos político-pedagógicos: “O projeto político-pedagógico constitui-se num processo democrático de tomada de decisões, não apenas de um mero documento escolar, mas da execução coletiva de ação e reflexão de todos os atores da escola” (SOUSA; ESPÍRITO SANTO; BERNADO, 2015, p. 152) e como ideário de compromisso de ação compartilhada, deve ser delineado coletivamente, mobilizando todos os participantes da comunidade, de modo que em sua elaboração se estabeleçam e se firmem os compromissos morais com a sua execução e se vivencie plenamente esse ideário comum a ser defendido por todos. Nessa lógica, as três dimensões básicas vinculadas à gestão democrática expressam a nossa visão do projeto político da gestão escolar: “A combinação ou rejeição de algumas dessas diferentes dimensões, em contextos sociais específicos, pode resultar em várias concepções de gestão democrática das escolas, desde o autogoverno até à possível ascensão de uma pós-democracia gestionária” (LIMA, 2014, p. 1067).

A **colegialidade** é um mecanismo que descentraliza o poder de decisão da figura do diretor geral, superando a “monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar” (MENDONÇA, 2001, p. 91). Foi, como as eleições de diretores, uma prática experimentada pelos sistemas de ensino antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, como é o caso da cidade do Rio de Janeiro, com a criação do Conselho-Escola Comunidade (CEC) por intermédio da Resolução SME nº 212, de 24 de agosto de 1984 (RIO DE JANEIRO, 1984). Em

2012, foi publicada a Resolução SME nº 1186, de 26 de abril de 2012 (RIO DE JANEIRO, 2012), que alterou a Resolução SME nº 212/1984, cabendo ao diretor, presidente do CEC, a atribuição de maior peso na decisão, já que “como membro nato, atuará no Conselho na qualidade de presidente, com direito a voto de desempate” (RIO DE JANEIRO, 2012).

O diretor ser presidente do CEC gera questionamentos, afinal, por que não descentralizar a representatividade do conselho para os demais segmentos? Inclusive, o MPRJ levanta esse questionamento<sup>33</sup> em ofício (of.) exarado à SME/RJ. Acreditamos que tal situação decorra pelos legisladores entenderem que o diretor está atrelado a uma função técnica-administrativa e sua participação é requerida de maneira compulsória, diferente dos outros personagens que tem o poder de decidir em escolherem participar ou não. Ainda, pode fomentar uma pseudoparticipação simbolizando conselho e órgão colegiados que existem apenas de forma burocrática, no nível da legalidade e o participacionismo (TRAGTENBERG, 1980), com acesso a informações sem o poder da decisão. No município de Duque de Caxias, os Conselhos Escolares da rede de ensino de Duque de Caxias foram criados pelo Decreto de nº 2.813 de 25 de outubro de 1995 (DUQUE DE CAXIAS, 1995), com última regulamentação e alteração pela mencionada Lei nº 2864/2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2017b).

As particularidades e os contextos peculiares do momento vivenciado tecerão as políticas tão logo os atores da cena se apropriem do texto, reinterpretando, “produzindo uma apropriação elástica dos textos da lei nacional a partir de outras perspectivas na consolidação das suas legislações próprias” (AMARAL, 2018, p. 12), potencializando ou não o sentido de “participação” nos contextos políticos. Deste modo, a gestão democrática acontece quando

criam-se condições e se estabelecem as orientações necessárias para que os membros de uma coletividade, não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação. Isso porque democracia pressupõe muito mais que tomar decisões: ela envolve a consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo como um todo, pela ação coletiva. (LÜCK, 2009, p. 71).

O Conselho Escola-Comunidade foi criado no fim da ditadura militar, em 1980, com o intuito de iniciar o debate e solucionar os problemas concernentes à escola, promovendo uma tentativa de (re)democratização do espaço escolar. Com isso, a escola se torna lugar ideal para o exercício da cidadania e para a formação de debates para se formular a consciência crítica.

O conceito tradicional de cidadania diz respeito ao

---

<sup>33</sup> A ser visto com maior propriedade no Capítulo 6.

conjunto de direitos e de deveres que permite aos cidadãos e cidadãs o direito de participar da vida política e da vida pública, podendo votar e serem votados, participando ativamente na elaboração das leis e do exercício de funções públicas, por exemplo. Hoje, no entanto, o significado da cidadania assume contornos mais amplos, que extrapolam o sentido de apenas atender às necessidades políticas e sociais, e assume como objetivo a busca por condições que garantam uma vida digna às pessoas. (ARAÚJO, 2007, p. 11).

Devido à importância que a formação dos cidadãos assumiu no contexto social, a escola ampliou a sua função social e política, afastando-se do conceito tradicional e conservador de reprodutora do conhecimento e adentrou na inserção da realidade do aluno na sala de aula, para que ele mesmo avaliasse criticamente o mundo a sua volta, em uma tendência progressista. Nesse movimento social, que exalava redemocracia, Paulo Freire (1981) foi um dos maiores difusores da ideia de que a escola deve ser um espaço de intervenção social, formador de pessoas questionadoras em um caminho de transformação social, mostrando que educação não é uma dependência solitária, mas voltada para a liberdade e a autonomia. O acesso a ela e a oferta de oportunidades educacionais expandiram após a CF de 1988 e fixa ao indivíduo o direito subjetivo à educação formal, de modo a contribuir para a construção de uma sociedade inclusiva.

Não obstante, é necessário entender que a gestão democrática na prática se diferencia do que está legalmente constituído. Em cenários que abrangem uma pseudoparticipação, cunhada por práticas de participação passiva ou absenteísmos, a eleição do representante escolar perde significado democrático e a colegialidade pode não possuir o poder deliberativo de gestão, pois a real participação exige mais do que o acesso à informação e o direito de ser informado. Realizando uma leitura em Paro (2016), se a participação está atrelada à permissão de alguém, a gestão não pode ser considerada democrática, pois ela não se concede, tornando o espaço escolar mais propício a desigualdades.

Acreditamos que em uma tentativa de suprimir uma tradição histórica patrimonialista e repelir disparidades no cotidiano da escola, o Ministério da Educação lança, em 2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, estabelecido pela Portaria Ministerial nº 2.896/2004 (BRASIL, 2004a) cujo objetivo era o consubstanciar os conselhos por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e à distância, para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação, incitando a importância de se existir um órgão colegiado constituído de forma coletiva, expondo as suas principais competências (deliberativa, fiscal, consultiva e mobilizadora<sup>34</sup>), de forma que os

---

<sup>34</sup> A função deliberativa é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade,

participantes das formações compreendessem a atuação do conselho escolar para além de um marco legal administrativo.

Chamamos atenção para o material didático (BRASIL, 2004b) do programa, a contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de democratização da escola, em especial do Conselho Escolar e dos processos de escolha de diretores por meio da análise dos desafios, limites e possibilidades da gestão democrática.<sup>35</sup> Devemos lembrar Lima (2014) que defende a eleição como mecanismo mais próximo da democracia, ainda que associado ao termo consulta, apesar do sentido dissonante desse, e “vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho”, como define o PNE 2014 (BRASIL, 2014).

Porém, a maioria das entidades constituíram legislações genéricas a respeito da GD, promulgando normas esparsas, em especial, sobre a eleição dos diretores escolares como se ela bastasse para regular a GD. Nessa conjuntura, incide o art. 9º do PNE 2014, a estabelecer prazo para a aprovação de leis específicas, apesar de legislações configuradas a posteriori não disciplinarem a GD como um todo; em outros casos, como sinalizamos, entidades federadas não possuem plano de educação próprio, como o Estado do Rio de Janeiro.

O professor Jorge Najjar, em 2017<sup>36</sup>, proferiu: “A norma é apenas uma intenção. A realidade e as transformações de que precisamos têm que ser construídas por todos nós a cada dia”. A atenção do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), “ao cumprimento de seu dever de defesa da ordem jurídica democrática e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e de que essa incumbência constitucional lhe impõe parcela de responsabilidade quanto à construção de uma nova dimensão política da cidadania” (VICENTE, 2019, p. 12), por intermédio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação/MPRJ, incita o diálogo em torno dos mecanismos de gestão democrática da educação, sua significância e alternativas de aperfeiçoamento, a partir da realização ou apoio de encontros e seminários estaduais (VICENTE, 2019) a fim de o desígnio normativo se solidificar, realçando o PNE 2014 como grade protetora da GD.

---

interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. A função fiscal ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações para aprová-las ou determinar providências para sua alteração. A função mobilizadora é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação (In: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_gen.ºpdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.ºpdf)).

<sup>35</sup> Informações em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/publicacoes>.

<sup>36</sup> Durante o V Encontro Estadual dos Conselhos Escolares promovido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Embora os municípios do estado do Rio de Janeiro possam exercer uma baixa amplitude de democracia concernente à participação dos destinatários da política no processo de decisão de seleção dos diretores (CASTRO; AMARAL, 2020), é frutífero considerar – ainda que rasa – uma extensão participativa, e podemos adotar a conjectura de que o Ministério Público do Rio de Janeiro favorece a participação das comunidades escolares nos seus mecanismos processuais, podendo ser uma “instituição mediadora e indutora da implantação de políticas públicas dirigidas à mudança da realidade social vigente” (VICENTE, 2019, p. 12) a promover ou articular nas redes públicas de ensino ações de caráter democrático, tais como audiências públicas ou outras formas de atuação participativa a intensificaram a participação dos destinatários da política, em especial, os alunos:

Nessa coisa do MPEduc eu fiquei assim, feliz de encontrar alguns alunos, assim, sensacionais que participavam das audiências públicas, sensacionais. Eu jamais, eu não fui nem um décimo daquelas alunas que, não fui, eu, como aluna, não fui um décimo daqueles alunos que participaram, não eram muitos, mas eles eram muito, como é que eu vou dizer? Muito objetivos, muito assertivos, sabiam do que estavam falando. Alguns alunos, assim, que tinham recém-saído da rede municipal estavam na rede do estado, alguns que tinham acabado de sair do ensino médio estavam na universidade, mas com um vínculo muito forte com a rede municipal de ensino. (Promotor D).

Fonte de estímulo para a atuação do MPRJ, o Grupo de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro – GAFCE/RJ – ressaltou e ampliou a participação da comunidade escolar por meio dos conselhos. Entre as estratégias da meta 19 do PNE 2014, durante V Encontro Estadual dos Conselhos Escolares, houve destaque para estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de Educação como aparelhos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional. Desde 2009, em regime de colaboração entre os municípios fluminenses, membros articuladores do GAFCE/RJ trabalhavam a fim de alicerçar o processo de democratização nas escolas públicas do Estado por meio dos Conselhos Escolares.

Ao se pensar na tessitura de condições que oportunizem a participação dos destinatários das políticas, os desdobramentos das políticas públicas podem solidificar a gestão democrática no plano dos entes federativos e as políticas locais, diante de suas particularidades, podem viabilizar os sentidos de gestão democrática perante as normativas nacionais. Nesse movimento de construção de políticas públicas educacionais em um contexto democrático, a reconfiguração na organização de uma normativa escolar pode ser um indicador de gestão democrática que condicione uma maior escala de participação nas deliberações da gestão escolar.

Paro (2007b, p.1) diz que as

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

A comunidade escolar pode ser vista como uma maneira de “garantir” o trabalho coletivo de toda comunidade, podendo os sujeitos que fazem parte dela possuírem vontade de participar ou não (LIMA, 2001). A dimensão democrática da **participação** é instância central de gestão democrática, conferindo pleno sentido à democratização das escolas. Para Souza (2009), a participação efetiva de todos os segmentos é o pilar da democracia, sendo um processo político em que as pessoas atuam na escola identificando as problemáticas, procurando solucioná-las. A participação está diretamente ligada à eleição dos diretores, pois a comunidade exerce seu poder de decisão, escolhendo quem melhor atende aos desejos da escola. As três extensões democráticas se articulam provocando materialização delas mesmas e de umas com as outras, dificilmente, não coexistindo, salvo as limitações que possam cercear o exercício da gestão democrática.

Sob o prisma democrático, a ideia a mover esta seção é orientada pela epistemologia teórica de Lima (2014) de que a **eleição** pode rasurar as estruturas de poder autoritário que circulam as relações sociais e as práticas educativas, de forma a legitimar deliberações, exercendo o poder decisório de forma coletiva. Mais coesa – embora abarcada por uma multiplicidade de fatores, com maior ou menor intensidade democrática, tais como os critérios de elegibilidade, de definição de eleitor, dos processos eleitorais, da duração dos mandatos, das competências a exercer – é dimensão pensada para e pela democracia, mesmo considerando que conhecimento e competência técnica podem ser mais formalizados por meio de concurso e que a nomeação em cargos comissionados, em regimes democráticos, é frequente. Mesmo assim, o autor defende a eleição e sua forma democraticamente superior e, de resto, mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas.

Pensamos que a eleição seja a melhor forma de escolha do diretor escolar, embora deva ser aprimorada a fim de o princípio democrático se materialize ao que tange à perpetuação da gestão escolar perante a: um número infinito de reeleições e reconduções, à idade para se votar, às condições de exigibilidade para os candidatos que devem possuir uma formação pedagógica, mesmo se não forem docentes, mas servidores da educação, ao posicionamento a respeito da chapa única e a processos de certificação gerencialista. A criação da possibilidade legal de

assembleias que revoguem os mandatos, caso seja o desejo da comunidade, é levantada por Scalabrin (2018) que, pautada em Romão e Padilha (1997), defende a proposta de eleição para a direção escolar escorada em três fases: elegibilidade, processo seletivo e eleição propriamente dita e, nas quais a comunidade deve participar de todas as etapas. Concordamos com o posicionamento da pesquisadora e aderimos a ideia de processo seletivo ser uma maneira de contemplar os critérios de mérito e desempenho que aparecem na meta 19, desde que estabelecidos pelos seus usuários e não os inibindo, como expõe a NGP.

Scalabrin (2018) ainda pontua que a eleição reconhece a dimensão política ao insinuar o debate da comunidade escolar; também é técnica, pois pode creditar formação atrelada à gestão escolar ou processo de certificação, anterior ou posterior ao processo seletivo, e pedagógica, tendo em vista exercício ser destinado aos professores de carreira, conforme pontua o art. 64 da LDBEN:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (BRASIL, 1996).

Por outro lado, a recente Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017) ao adicionar o inc. IV ao art. 61 da LDBEN, arrisca a formação docente e rasura a gestão democrática na escola pois tem caráter de inclusão excludente do professor na educação básica intermediada pelo “reconhecimento do notório saber” (MACEDO, 2017). Ademais, como se avaliará este notório saber? Essa abrangência dá margem a um modelo de gestão educacional com aspecto gerencialista focado na lógica da empregabilidade, porém, sem valorização substancial formativa, desprofissionalizando o trabalho docente. Macedo (2017) alerta que ao se fundamentar na justificativa do “aprender a aprender” como caminho para indivíduos autogerirem sua própria formação e desenvolvimento profissional, a normativa afeta a aprendizagem do discente, além de propiciar um ambiente patrimonialista, com vistas a empregar, por favorecimento político, indivíduos com uma formação truncada.

#### **4.1. Cenários dos mecanismos de escolha à função de diretor escolar: caminho (a ser) percorrido**

Indicadores<sup>37</sup> apontam o crescimento do número de países democráticos, revelando, em 2015, que 65% dos países são assim considerados e quanto mais novas democracias surgirem,

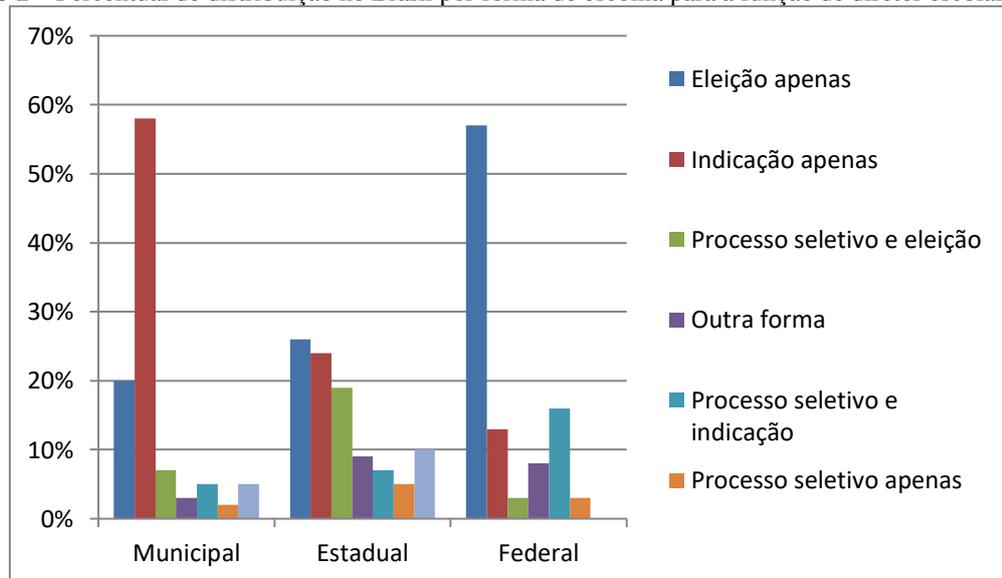
---

<sup>37</sup> Dados encontrados em <<https://freedomhouse.org/>>

maior a propensão de novos modelos aparecerem, resultantes de conflitos políticos, históricos e sociais. Holston (2001, p. 333) diz que “em um sistema de direitos de cidadania [...] baseado na imunidade de alguns e na incapacidade de outros, os direitos se tornam relações de privilégio que atuam sem a obrigatoriedade do dever para com aqueles que não têm o poder de impor suas reivindicações”. Nem sempre os atores aos quais a política educacional se remete são reconhecidos na produção dela, tendo em vista que “apenas certas influências e agendas são reconhecidas como legítimas, apenas certas vozes são ouvidas a qualquer momento”<sup>38</sup> (BALL, 1994, p. 16).

O Saeb de 2015 (INEP, 2015) indica sete possibilidades para acesso à direção escolar: (i) eleição apenas; (ii) indicação apenas; (iii) processo seletivo e eleição (iv) outra forma; (v) processo seletivo e indicação; (vi) processo seletivo apenas e (vii) concurso. Sinalizou que 46 % dos diretores de escolas públicas brasileiras foram indicados e somente 22% por apenas eleição. Tratando-se das redes municipais, o universo de nossa pesquisa, em 58% a indicação é a forma mais presente, aumentando a taxa para 63% se somada à forma “processo seletivo e indicação”; seguida de eleição, exclusivamente, 20% e 27% (somados “processo seletivo e eleição); concurso (5%) e outra forma, 5% (somada a processo seletivo, apenas), visualizado no Gráfico 1:

**Gráfico 1** – Percentual de distribuição no Brasil por forma de escolha para a função de diretor escolar



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir dos dados do Saeb 2015.

<sup>38</sup> Tradução nossa.

O 3º Ciclo<sup>39</sup> de Monitoramento do PNE 2014 (BRASIL, 2020a) pauta-se no Censo da Educação Básica de 2019 e apresenta, a respeito do vínculo institucional, 77,4% dos diretores da rede pública como concursados, efetivos ou estáveis. Os que possuem vínculo de contrato temporário somam 21,1% e os contratos via Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), 1,4%. Apenas 0,2% dos contratos são terceirizados. Admite seis possibilidades, uma a menos do que as registradas no Saeb 2015, para acesso à direção escolar: (i) processo seletivo qualificado e eleição; (ii) processo seletivo qualificado; (iii) eleição; (iv) indicação; (v) concurso e (vi) outros.

Nesse censo, dos 123.048 gestores de escolas públicas brasileiras, 962 pertencem à rede federal, 29.184, às redes estaduais e 93.172, às redes municipais de ensino. Desse total, 8.101 gestores (6,58%) foram selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar em todo país. Os indicadores não consideraram os casos de gestores apenas eleitos e que não tiveram a forma de escolha associada aos quesitos de mérito e desempenho previstos no PNE 2014 (BRASIL, 2014).

Quanto à forma de acesso ao cargo de diretor, assim como na Saeb 2015, na rede federal predomina o acesso realizado exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar, com 67,2% dos casos. Em 17,4%, a forma de acesso foi unicamente por indicação ou escolha da gestão. A rede estadual expõe 38,1% de diretores com acesso à função exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar. A função tão somente por indicação ou escolha da gestão é ocupada por 23%. Na dependência municipal, elencados apenas por indicação ou escolha da gestão somam 65%. Por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar são 14,2%.

Na rede estadual de ensino, o Ceará (96,64%) possui o maior percentual de gestores selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, seguido de Santa Catarina (84,8%), Mato Grosso do Sul (57,53%), Distrito Federal (41,53%), Pernambuco (40,36%), Acre (33,55%) e Maranhão (18,71%). Os demais estados ficam abaixo da média nacional, sendo que Rio Grande do Sul e Amazonas não possuem gestores selecionados pelos critérios da meta 19.

Nas redes municipais de ensino, o maior percentual de gestores selecionados através de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar está no Acre (36,20%), seguido por Rio de Janeiro (14,11%), Pernambuco (10,15%), Paraná (8,24%), Mato Grosso (8,03%), Goiás (6,95%), Mato Grosso do Sul (6,87%), Espírito Santo (6,41%), Alagoas

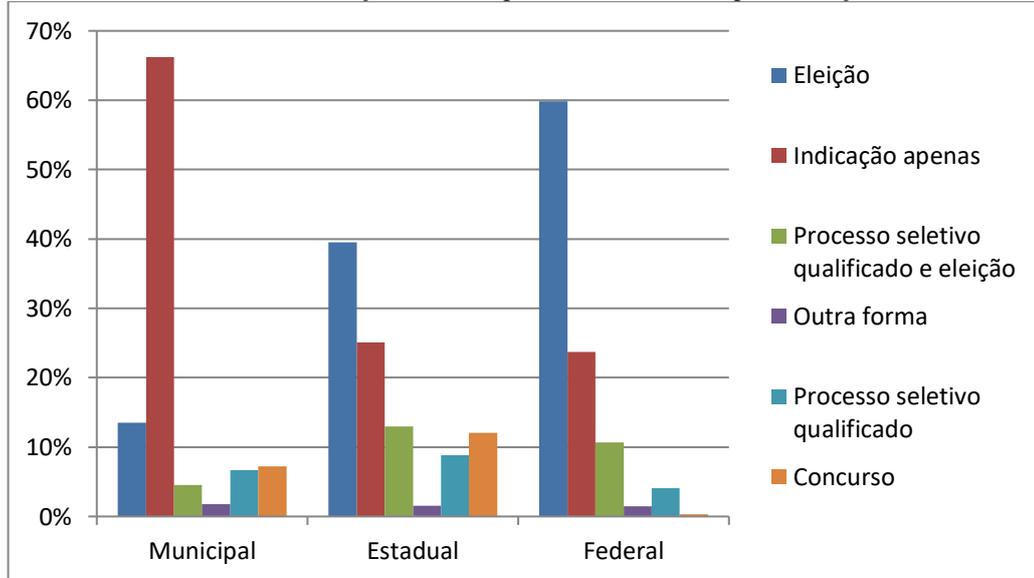
---

<sup>39</sup> Apresentamos o 3º Ciclo de Monitoramento devido à pesquisa ter como recorte Inquéritos Cíveis instaurados pelo MPRJ entre 2015-2019.

(5,57%), Tocantins (5,33%), Bahia (5,12%), Rio Grande do Sul (4,99%) e Minas Gerais (4,88%). Os outros estados possuem percentuais abaixo da média nacional, sendo que Roraima não apresentou, nas redes municipais, gestores selecionados através dos requisitos do PNE 2014.

No Gráfico 2, observamos que, embora o PNE tenha sido finalizado em 2014, a gestão democrática legaliza-se vagorosamente. A nível macro, o processo de escolha de diretores escolar por indicação ainda é maioria nas redes: a estadual (cuja direção é escolhida sem uma participação efetiva da comunidade) detém média de 62% do território nacional e na municipal somente 14,2% são escolhidos com uma participação efetiva da comunidade.

**Gráfico 2** – Percentual de distribuição no Brasil por forma de escolha para a função de diretor escolar



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir dos dados do relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.

Em 2022, o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação pautou-se nos dados do Censo da Educação Básica coletados desde 2019 e apresenta uma pequena redução no percentual de gestores escolares elencados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar em 2021, uma redução de 0,6% comparados ao de 2020, e um aumento no percentual da existência de colegiados nas escolas do país. Dessa forma, em 2021, a eleição de diretores atrelada a requisitos técnicos de mérito e desempenho ocorre em 6% das escolas públicas do País, enquanto em 2019 o percentual foi de 6,6%, revelando diminuição na variável. A indicação do diretor através do Poder Executivo continua a ser o modo comum de eleger diretores do País, acontecendo em 56,3% das escolas (Tabela 4):

**Tabela 4** – Percentual por forma de escolha para a função de diretor escolar (Brasil: 2019-2020)

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>ELEIÇÃO E PROCESSO SELETIVO</b>	6,6%	6,6%	6,0%
<b>ELEIÇÃO</b>	20,0%	20,1%	19,1%
<b>INDICAÇÃO</b>	56,2%	54,9%	56,3%
<b>PROCESSO SELETIVO</b>	7,2%	7,0%	7,7%
<b>CONCURSO PÚBLICO</b>	8,3%	8,3%	7,4%
<b>OUTRO</b>	1,7%	3,1%	3,4%

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir dos dados do relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022

Na rede estadual, 13% dos diretores escolares foram escolhidos balizados em critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar. Ao avaliar o período entre 2019 e 2021, nota-se uma constância no percentual. Já nas redes municipais, houve redução na taxa de gestores selecionados pelos requisitos da Meta 19. Em 2021, 3,9% dos diretores municipais foram nomeados segundo critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar; em 2019, esse percentual foi de 4,6%.

Lima (2014) discorre sobre três formas clássicas de escolha dos dirigentes escolares: eleição, concurso, nomeação e uma combinação entre várias formas de designação. Paro (2003) chama essas modalidades, respectivamente, de eleição, seleção por meio de concurso público, indicação e formas correlatas de aferição de competência técnica. Dourado (2000), Abdian e Manfio (2010) identificam ainda formas mistas de escolha de diretores como a seleção seguida de eleição e a seleção seguida de indicação. Drabach e Adrião (2017) apresentam que essas modalidades nomeadas mistas aparecem como opções no questionário do Saeb orientado aos diretores escolares a partir de 1997.

A indicação é o mecanismo menos democrático de escolha de diretores, pois se baseia na confiança pessoal e política; não há regulamentação para nomeação e exoneração da função; possui autoritarismo, tendo em vista que “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2000, p. 83).

O concurso público é tido como uma alternativa para se opor à indicação política e está fundamentado nas condições de mérito, expostas no PNE 2014, como uma forma de garantir a gestão democrática por meio da competência técnico-acadêmica. A saber, a Secretaria de Estado de Educação de São Paulo determina concurso para o provimento de cargo de diretor de escola. A qualificação mensurada por prova aliada à impessoalidade na escolha de quem será

nomeado aproxima o diretor da figura de um funcionário burocrata (MENDONÇA, 2001). Embora seja um progresso comparado à indicação política, surgem algumas críticas e insuficiências (MENDONÇA, 2001; PARO, 2007a) em relação a ele: a capacidade necessária para o exercício da função; quem está nesse “topo” hierárquico pode não estabelecer vínculo com a comunidade escolar, por não a conhecer, talvez, ou por representar o Estado, estabelecendo, em certa medida, uma verticalidade no poder decisório, uma vez que a escolha do diretor não parte da decisão popular do voto.

Duque de Caxias e Rio de Janeiro optam pelas formas mistas, já que há a consulta pública à comunidade e análise de desempenho por meio de avaliação de um plano de gestão. Em Caxias, o plano deveria ser apresentado previamente à eleição; no Rio, posteriormente, durante a gestão dos diretores.<sup>40</sup>

Ambas as cidades, concluímos, propõem a seleção somada com outra forma de escolha, a eleição, como a modalidade de seus sistemas municipais de ensino. Drabach e Adrião (2017) apontam a seleção combinada com eleição estar mais próxima de uma gestão democrática, por insurgir a avaliação da atuação política do candidato pela comunidade escolar, em contraponto com a seleção somada à indicação, pois pode auferir o apadrinhamento político. A seleção é um mecanismo justificado pelos seus propositores por validar melhor os critérios de mérito e desempenho acrescidos na meta 19 do PNE 2014. Em geral, existe um prazo para a duração do mandato, diferente do concurso público, já que nesse concorrer a diretor escolar é convergir a um provimento de cargo, é ser gestor e não estar, sendo o aspecto de efemeridade sutil.

As ferramentas e requisitos usados são diversos: análise de currículo; prova de conhecimentos específicos, apresentação de títulos, configuração de planos de gestão aos moldes das cidades investigadas, participação em curso de formação de gestores. Duque de Caxias e Rio de Janeiro sinalizavam essa prerrogativa, mas, naquele é caráter obrigatório, segundo a Lei nº 2864/2017, regulamentadora da gestão democrática; no município carioca, a Resolução SME nº 20/2017, instituída em 29 de setembro de 2017 (RIO DE JANEIRO, 2017a), ainda não indica essa cobrança<sup>41</sup> acerca do processo de diretores escolares, embora já houvesse indícios ao desenho de critérios de mérito e desempenho para o gestor.

---

<sup>40</sup> Sobre o processo de eleição nos municípios pesquisados, falaremos de forma mais contundente nos capítulos 6 e 7.

<sup>41</sup> Em 2020, foi promovido o curso Gestor Educa, organizado pelo Instituto Singularidades e promovido pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, representada pela Gerência de Formação Continuada da Equipe Gestora, da Escola de Formação Paulo Freire e com apoio da Fundação João Goulart, para os diretores e diretores adjuntos de Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, tendo início em 13 de abril de 2020, com

Variados dispositivos, haja vista as avaliações desenvolvidas por meio de processos eleitorais e as limitações desse procedimento (excesso de personalismo, ações populistas, apropriação do cargo pelo candidato eleito, falta de preparo) acabaram por introduzir instrumentos mensuradores “no sentido de diminuir a possibilidade de incidência desses e de outros problemas” (MENDONÇA, 2001, p. 90). A elaboração de planos de gestão como mecanismo de aferição surge como um parâmetro de desempenho do candidato. Drabach (2013) chama o tipo de gestão que seleciona o dirigente escolar por algum mecanismo de medição de competência técnica como gerencial. O projeto de gestão é elaborado e executado pelo próprio diretor ou por algum agente externo e delimitado por avaliações também externas; o conselho escolar assume função fiscalizadora, principalmente das verbas financeiras.

Não devemos deixar de mencionar, porém, que algumas indagações surgem ao nos debruçarmos sobre a documentação legal que disciplina o processo de seleção de diretores aprovado nas cidades por nós pesquisadas do Estado do Rio de Janeiro: quais os sentidos de mérito e desempenho e como foi o desenho dessas categorias?

Muitas legislações locais, além de elencarem como critério técnico a formação no curso de Pedagogia ou a pós-graduação em gestão escolar, determinam a entrega de currículo profissional, um atributo arraigado de singularidades, uma vez que trajetórias são subjetivas e podem se estreitar ou se distanciar do perfil desejado por quem irá coordenar o processo, afirma Amaral (2016). Conforme à autora, atrelado a esse aspecto, também pode surgir como condição à função de gestor, a experiência docente, o que pode rasurar a dimensão democrática ao não oportunizar a candidatura ao recém-chegado ao magistério.

Em um contexto influenciado pelas políticas educacionais alicerçadas no princípio democrático, proveio o Programa Nacional Escolas de Gestores da Educação Básica. O seu objetivo era formar, em nível de especialização, gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica e contribuir com a qualificação do gestor escolar, na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.

O Programa Escola de Gestores teve caráter experimental e foi estabelecido pela Portaria Ministerial nº 145, de 11 de fevereiro de 2009 (BRASIL, 2009b), junto à Secretaria de Educação Básica e à Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional. Aguiar (2010) aponta a articulação externa entre o SEB, as Universidades Públicas e os Institutos Federais de Educação Superior (assim como ocorrera no Programa de Fortalecimento dos

---

previsão de término em outubro do mesmo ano. Em 2021, uma nova normativa é desenhada e os candidatos à gestão escolar devem passar por Processo de Certificação de Gestores.

Conselhos Escolares, também eram responsáveis pela coordenação do Programa Escolas de Gestores) e com outras instituições e órgãos da sociedade civil como a Anped, Anpae, Anfope, Andifes, ForumDir, Consed e Undime<sup>42</sup>, fator a registrar a interação com a comunidade acadêmica e científica, dando credibilidade ao programa.

Tais ações não tiveram prosseguimento em 2016 e há ausência de fontes legais que esclareçam a descontinuidade. Interpretamos que o movimento político seja o contexto de influência tanto para a entrada quanto para a paralisação do programa na agenda governamental. Lima (2019) indica que, embora o motivo para a sua criação esteja alicerçado no PNE, o cenário e a sua trajetória foram acelerados e caracterizados pelo calendário político de impeachment da presidenta Dilma Rousseff por meio da atuação do Secretário de Educação Básica, Manuel Palácios, importante ator na encenação das políticas. A descontinuidade do programa ocorre após a destituição e a mudança de Ministro de Educação e Secretário de Educação Básica, logo, supomos que a alteração partidária tenha sido uma variável responsável pelo espasmo da política de formação continuada de gestores escolares e do fortalecimento dos conselhos escolares. Também houve esvaziamento no Programa Escolas de Gestores, com o abandono dos cursistas, e isso pode ter influenciado na sua descontinuidade.

Ainda, o caráter democrático é enfraquecido ao se estabelecer, como norma do processo seletivo, servidores a deterem cargo de professor nas redes, apesar de não haver estudos satisfatórios a estabelecerem como fator indispensável ser docente para estar na direção escolar. Em Duque de Caxias, qualquer funcionário da educação efetivo pode se candidatar à direção, mesmo não sendo pedagogo ou licenciado, mas, nesses casos, é necessário possuir pós-graduação em gestão. O Rio de Janeiro determinava pós-graduação *lato sensu* na área de Administração ou Gestão Escolar, entretanto, a Resolução SME nº 20/2017 (RIO DE JANEIRO, 2017a) não apresentou tal exigência, estabelecendo, porém, que aqueles a montarem chapas de candidatura ao cargo de gestor escolar deveriam ser necessariamente professor e/ou especialista de educação com cargos efetivos.

Lück (2011, p. 36) indica ser comum o recrutamento de docentes para ocupar o cargo ou função de gestão escolar e tal prática revela duas hipóteses: “i) bons professores se tornam bons diretores escolares; ii) o trabalho do diretor escolar se assenta especialmente sobre o processo ensino aprendizagem”. Não obstante, a autora assevera serem tais pressupostos infiéis

---

<sup>42</sup> Anfope – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação; Andifes - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; ForumDir – Fórum Nacional de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas; Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime.

em diversos momentos, pois há bons professores que não se tornam diretores com igual adjetivo e há gestores que privilegiam os proceduralismos burocráticos, em detrimentos das ações pedagógicas.

Tocante à eleição, Amaral (2016) explicita outras indagações que precisamos acompanhar em nossa análise: “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?” (AMARAL, 2016, p. 399).

A concomitância da variabilidade de formas de escolha de diretores respalda-se na LDBEN, a qual delega aos sistemas de ensino a definição das modalidades a partir do princípio de gestão democrática. No Brasil, há diferentes formas para selecionar diretores, ao nosso ver, umas com maior escala de democracia do que outras e o Plano Nacional de Educação de 2014, a fim de corroborar no aumento do grau democrático, estabelece a participação da comunidade escolar na nomeação de diretores, por meio de consulta pública, na meta 19.

Destacamos que consulta pública, mecanismo criado no PNE de 2014, é diferente de eleição, pois nesta, o voto da comunidade é válido para eleger o candidato mais votado para a função da direção, enquanto naquela, a condição de ser mais votado pode não legitimar o provimento. Tanto Duque de Caxias quanto Rio de Janeiro regem o processo de escolha de diretores por meio de consulta à comunidade (com legislações diferentes, isto é, lei e resolução), e isso pode modalizar a participação da comunidade, não garantindo a vontade dos eleitores e dá margem para o Executivo desconsiderar a votação ao nomear o gestor escolar.

O Poder Executivo também pode indicar, por meio de uma lista tríplice, nomes externos ou internos à escola e submetê-los à consulta popular na unidade escolar, sugerindo uma ligação subjetiva dos candidatos com o representante político da unidade federativa. Outra variação da consulta é por aclamação, quando a comunidade se expressa por meio de ações, como aplausos, sem realização de uma votação individual. Nem sempre esse tipo de manifestação identifica o desejo individual, pois o participante está exposto e falta a privacidade atribuída pelo voto secreto, ao mesmo tempo em que surge o receio de sanções político-administrativas.

Logo, consulta pública e eleição são mecanismos distintos, com variações e limitações de participação. No caso do município de Queimados, na Baixada Fluminense, embora elenque os diretores por eleições diretas, tutela o voto a partir dos 16 anos, limitando a participação daqueles abaixo da faixa etária (BITTENCOURT, 2021). Acreditamos que a eleição, mesmo dotada de fragilidades, seja a instância a propiciar maior democracia, ainda que dependa dos desdobramentos relativos à participação popular em torno do percurso normativo nos sistemas

de ensino público. Paro (1992) expõe a necessidade da participação da comunidade escolar, sem deixar de verificar, porém, as potencialidades e obstáculos emergentes que implicam a realidade participativa.

Notabilizamos que a forma de escolha de diretor é entremeada por muita polêmica, questão debatida desde o período de redemocratização do país; apesar das aversões ao modelo, ele se sucedeu como uma forma de aumentar a participação social nos espaços de decisão. Para Lima (2014), a eleição dos diretores e dos membros dos colegiados é significativa ao se opor ao autoritarismo anterior à Constituição de 1988, favorecendo a participação da comunidade de alguma forma no processo. Mesmo que haja múltiplos fatores de maior ou menor intensidade democrática envolvidos na eleição e que ela por si não seja autônoma e independente do grau de participação, é significativa como uma prática na educação para e pelo princípio democrático (LIMA, 2014).

Efetivar a gestão democrática, tendo em vista tão somente o Plano Nacional de Educação de 2014, não é possível: o processo de escolha de diretores, como outras arenas, é movimento político, ação inacabada a oferecer meio de potencializar a participação. Para regulamentar o princípio, o contexto de influência de uma agenda nacional, como os PNEs, não basta. São necessários outros agentes e, nesse âmbito, parece, a nós, que o Ministério Público é ator político em prol da seguridade do direito à gestão democrática. Contudo, não age sozinho, como observamos nas entrevistas. Sabendo que textos políticos são resultados de disputas e tensões de grupos de interesse, temos a possibilidade de verificar, através dos documentos do MPRJ, outras variáveis contribuidoras aos contextos de influência e à produção de texto do órgão, considerando que o PNE foi a principal política provocadora das diligências da instituição. Apoiados no ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994), vimos as disputas ao longo da busca pela legitimidade das eleições pela sociedade civil, percebendo as variabilidades na atuação da política. A confluência de cenários inseridos e repercutidos nela mostram o caminho ao qual diretores chegam à função, explanando o grau de democracia no percurso e nas legislações criadas.

#### **4.2. Vieses gerencialistas cerc(e)ando a gestão democrática?**

A pressuposição de uma gestão escolar gerencialista é conjecturada devido à nomeação dos diretores escolares combinada a diretrizes de conhecimentos específicos. Conforme a estratégia 19.1, a expertise pode contribuir no retorno acadêmico, pedagógico, político e técnico ao espaço escolar. Contudo, o sentido de gestão democrática fica em suspenso quando tais

critérios se fundamentam de forma individual e excluem a participação dos destinatários no processo.

Scalabrin (2018) mostra que tais critérios não se basearam na sociedade civil e foram levados pelos congressistas e pelas relações com o empresariado; a influência dos aspectos gerencialistas parece não promover circularidade das dimensões democráticas e sim o seu cerceamento. Cremos, assim como a autora, que tais competências técnicas não são em si meritocráticas; a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) não foi contrária à adoção de requisito técnico no processo de escolha de diretores, inclusive. A problemática está na preferência dele em detrimento da participação da comunidade, um interdito sugerido na ordem discursiva da meta 19 e na estratégia 19.1, tendo em vista a anteposição sintagmática de “critérios técnicos de mérito e desempenho” ao substantivo “comunidade”. Para nós, a ordem dos vocábulos no discurso expressa a preferência por uma mensagem à outra.

Souza (2007) nos diz que o diretor conduz o processo político da gestão escolar, contudo, é cobrado por um bom desempenho mediante uma face técnico-administrativa de sua função. Possui dimensão técnica, pois a formação está atrelada à gestão escolar ou ao processo de certificação e apresentação de planos de gestão, quando for o caso, anterior ou posterior ao processo seletivo e pedagógico. Nesse sentido, seria um bom diretor àquele que realiza com eficiência e eficácia o seu trabalho, apresentando bons números de desempenho. O resultado das ações é um parâmetro para perceber o andamento das ações em benefício da melhoria do desempenho escolar, não obstante, falho quando não é articulado a outros indicadores como a dimensão crítico-social e a fatores peculiares da escola. Outra dimensão que constitui a direção, segundo o autor, é a pedagógica, embora os professores sejam sugados pelas questões administrativas e não consigam dar conta dos vieses pedagógicos. Nesse último quesito, concordamos em parte com o autor, pois acreditamos que não é preciso ser necessariamente professor para ocupar a função da gestão. Entendemos, porém, a necessidade de uma formação na área da educação para a função que também é pedagógica. Por fim, Souza menciona a outra face da direção escolar: a política. Para o pesquisador, o diretor coordena o processo político, sendo o executivo central da gestão escolar. Todavia, essa visão pode responsabilizar o indivíduo que está na função de diretor, minimizando o trabalho escolar coletivo e, de acordo com nossa visão de comunidade escolar, a responsabilização e o poder devem ser vinculados a todos.

Por “todos” compreendemos os destinatários da política. No entanto, contextos externos que não seriam cabíveis ao cenário escolar geram pressões por bom desempenho tanto da escola

quanto do individual. Vale trazer o fato citado por Scalabrin (2018) em sua investigação: enquanto acontecia a Conae 2010, a pesquisa “Mapeamento de Práticas e Seleção e Capacitação de Diretores Escolares”<sup>43</sup> cartografava as práticas e capacitação dos diretores escolares pelos sistemas estaduais e municipais de ensino. Participaram da pesquisa 24 secretarias estaduais e 11 municipais de capitais (LUCK, 2011). No relatório da investigação, um dos eixos proposto é a definição de critérios técnicos de mérito e desempenho, o que não foi defendido pela Conae, mas, materializou-se na estratégia 19.1.

Ressaltamos, ainda, a política proposta pelo conglomerado empresarial enfatizada os seguintes tópicos: a) sistema articulado; b) atração de candidatos; c) seleção; d) iniciação do exercício; e) monitoramento e avaliação; f) carreira de diretor e g) capacitação (LÜCK, 2011). Notamos que a participação da comunidade escolar não é mencionada em momento algum.

No modelo gerencial, a seleção de diretores é centrada em mérito e competências, constantemente reavaliadas. Os critérios de mérito e desempenho abrem, portanto, uma brecha para as competências serem centradas à função técnica, olvidando a participação da comunidade na construção desses requisitos e focalizada no nível de aprendizado esperado pelas avaliações externas, não considerando outras variáveis como condições de infraestrutura, de trabalho, socioeconômicas quem podem impactar o diagnóstico sobre a qualidade educacional. Com isso, propicia Organizações Sociais ou entidades/fundações sem fins lucrativos de se encarregarem pela certificação dos melhores candidatos (aferindo os seus desempenhos conforme privilegia o “intelecto” ou a produtividade) e de liderarem as escolas com a justificativa de alavancar o nível de aprendizado.

Essas ações podem quebrar a expectativa de uma democracia participativa, corroborando com práticas neoliberais sob um discurso de autonomia e liberdade burocrática. Ball (2012) nomeia essas sociedades público-privadas como a “Nova Filantropia”, na qual o eixo empresarial está personificado pela ideia de solidariedade. Ainda que não possuam metas relacionadas ao lucro propriamente conferido, por meio da propaganda, publicitam o nome da companhia, progredindo suas vendas, e, conseqüentemente, obtém capital, validam o nome do empresariado na sociedade e em meios educacionais (GARCIA; MIRANDA, 2021).

Esse percurso mostra a vulnerabilidade da democracia representativa quando usufruída de maneira cingida; os grupos de interesse não possuem o mesmo peso de poder nas decisões.

---

<sup>43</sup> Pesquisa encomendada pela Fundação Victor Civita, das empresas Abril e Gerdau, em parceria com a Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco e o grupo editorial Edições SM (Fundação SM) e o Consed (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO), pessoa jurídica de direito privado ao Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (CEDHAP).

Comungamos com a ideia de Santos (2011, p. 101) de que a democracia representativa se “tornou presa fácil dos grupos sociais dominantes que a perverteram e sequestraram para melhor servir a seus interesses”, tornando-se um entrave à democratização do mundo e, devido ao fato, é necessária a construção de uma nova democracia (SANTOS, 1998) a possibilitar a democratização dos espaços populares de participação.

Logo, a prevalência da dimensão técnica e aferição de resultados combinada com a ausência de participação degrada a democracia. Deduzimos que é nessa direção que a CNTE e a Conae 2014 criticaram os quesitos de mérito e desempenho associados à participação da comunidade, pois, não surgiram do debate da sociedade civil. Peroni e Flores (2014, p. 186) contestam a ambiguidade da meta 19 ao unir “dois mecanismos de gestão que representam concepções antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial”, sendo árdua a tarefa de “implementar em conjunto critérios tão distintos” (PERONI; FLORES, 2014, p.186).

De maneira semelhante, não ocorreu discussão a respeito do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares (PNFCDE), instalado pelo Ministério da Educação, o MEC, pela Portaria nº 1.118, de 3 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015). Com a justificativa de materializar a meta 19 e as estratégias 19.1 e 19.8, o PNFCDE aprovava diretrizes para formação e fortalecimento dos processos de escolha de diretores nas entidades federativas, por intermédio da participação da comunidade escolar. Todavia, a oitiva dos destinatários da política não acontece: não há debates, muito menos audiências públicas. Padrões nacionais, a serem diagnosticados em prova, são consentidos em menos de uma semana, aprovados apenas pelo Comitê Gestor<sup>44</sup>, inibindo representações sociais a deliberação do Fórum Nacional de Educação, cuja função seria monitorar o PNE. Nossa leitura é de o PNFCDE não ter o intuito para aperfeiçoar os processos de formação de gestores e sim de implantar a certificação e seleção deles no país sem a garantia de que a comunidade terá o direito de (não) elegê-los.

Apesar de o PNFCDE não ter acontecido efetivamente no contexto da prática, já foi celebrado, e suas regras para nomeação e exoneração foram estabelecidas desde 2007, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE foi estabelecido pelo Decreto Federal nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007), que implanta o “Plano de Metas Compromisso **Todos pela Educação**” (grifo nosso). A locução destacada dá margem à interpretação de que

---

<sup>44</sup> Representam órgãos governamentais como o MEC, Consed (Conselho Nacional dos Secretários de Educação) e Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação).

não são apenas entidades civis e públicas a compartilharem desse compromisso; a parceria público-privada também é acolhida. Uma das 28 diretrizes do plano, a de número 23, fixa “regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor escolar” (BRASIL, 2007). Não ocorre menção à participação e, com a autonomia das entidades federativas, aspectos técnicos podem sobrepor os políticos, anulando a ferramenta democrática.

Embora não faça parte do nosso recorte temporal, é interessante citar a certificação como item obrigatório na seleção para gestores na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em 2021, expedida na Resolução SME nº 281, de 14 de setembro do mesmo ano (RIO DE JANEIRO, 2021b). A certificação não foi debatida com a comunidade escolar: o Sepe/RJ criticou a edição do mecanismo diante à ausência de debate com a categoria docente e sua representação sindical já que políticas de gestão democrática e formação do gestor são assuntos pertinentes aos profissionais de educação e suas comunidades escolares. Ademais, a certificação se valia de uma formação exclusiva da prefeitura, não sendo válidas outras formas de conhecimento técnico como pós-graduações *lato* ou *strictu sensu*.

Pautados na lente teoria da atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) entendemos que a gestão escolar não é privativa do diretor escolar, portanto, todos os atores da escola fazem política; logo, a gestão provém de todos os destinatários que a realizam e são reciprocamente influenciados. Em uma democracia participativa, o diretor, representante, é influenciado pela comunidade escolar, seus representados. Ball, Maguire e Braun (2012), bem como Mainardes e Gandin (2013a, 2013b) mostram que as tecnologias de comparação, mensuração e responsabilização mudam o sentido do ensino e o significado de ensinar e a maneira como os docentes pensam e realizam o seu trabalho e se relacionam com colegas e alunos.

Ao concernir uma democracia representativa e ao assimilar a figura do diretor como símbolo da comunidade escolar, respançamos a centralização do poder e apregoamos o elo entre gestor e instâncias democráticas, como os conselhos. Apesar de concordarmos com a literatura sobre o ideal de um órgão colegiado na direção – o que poderia aumentar o grau de representatividade dos destinatários da política, além de não vincular somente a responsabilização administrativa para um único indivíduo –, a realidade da democracia brasileira é a representativa. A existência de um órgão colegiado talvez não maximizasse a participação da comunidade, estabelecendo apenas a formalização de um órgão colegiado, mas não a concretização da troca, da devolutiva, permanecendo as dificuldades de discussão com os seus segmentos já notadas nos conselhos do Fundeb, como aponta Costa, Sauerbronn e Lorenço (2018). Problemáticas na participação da comunidade podem acontecer tanto na direção escolar representada por um único membro ou por um órgão colegiado.

Abrangemos, também, o histórico brasileiro: antes da redemocratização do país, não havia mecanismo legal que resguardasse a participação da comunidade escolar na escolha dos seus representantes. Assim, os movimentos políticos e sociais compreenderam a participação da comunidade como aspecto indubitável na encenação da GD ao que tange à forma de acesso. Ademais, segundo Rupérez (1994, p. 87), “Todos os estudos sobre gestão da qualidade destacam o papel chave da direção, entendida mais como liderança do que chefia, na melhoria das organizações [escolares]”, entendendo a escola como uma organização no sentido de sua complexidade e dinâmica e as interações que ela comporta e provoca, da intencionalidade e da sistematicidade dos comportamentos que possuem os seus sujeitos, da interpretação que eles fazem dos objetivos institucionais e como fazem as políticas no cotidiano escolar. Souza (2007, p. 178) diz que a “liderança reclamada por essa face deriva, em alguma medida, da posição que exerce o diretor como representante do poder constituído do Estado”, pois, a função do diretor é nomeada pelo Poder Executivo.

Liderar, de acordo com Ciscar e Uria (1988), é motivar as condutas dos membros de acordo com as expectativas das organizações. Para Sammons (2008), as lideranças são consideradas um fator-chave no funcionamento e organização da escola, incutindo, de modo latente, a melhoria da escola no que tange a aprendizagem dos seus alunos. Segundo Oliveira (2022)<sup>45</sup>, o diretor escolar é um líder em uma teia de relações sociais, onde geralmente atua como mediador, não sendo uma atuação solitária; sua liderança na escola se baseia em uma meta comum para todos os envolvidos, que a princípio seria garantir a aprendizagem escolar de todos os alunos e a extensão da liderança da equipe de direção na escola dependerá da sua capacidade de influenciar em torno do objetivo da escola, construído coletivamente. Leithwood, Harris e Hopkins (2020) destacam a relevância de uma liderança distribuída, isto é, compartilhada com todos da escola.

Ainda que concordemos em parte com a concepção de liderança, entendendo a vinculação administrativa da escola através de um indivíduo que a representa, estando “à frente” da escola, representando-a legalmente, temos resistência em considerar o termo aqui. Por uma escolha teórica, entendemos que o diretor não apenas influencia, mas é influenciado pela atuação dos destinatários que fazem a política no cenário da prática, de acordo com Ball e Bowe (1992). Além disso, percebemos que a visão de liderança ainda está muito atrelada ao mérito e à competência individual, por isso, optamos por não configurar o diretor como símbolo de

---

<sup>45</sup> Professora Dra. Ana Cristina Prado de Oliveira durante palestra no II Colóquio Internacional Educação em Tempo Integral, Gestão Democrática e Liderança: Diálogos Luso-Brasileiros (2022).

liderança, como enxerga a Prefeitura do Rio de Janeiro no seu Programa de Certificação de Diretores Escolares. Uma interpretação nossa é que esse programa também tenha se valido da Matriz Nacional Comum de Competências do Diretores Escolares, aprovada em 2021, que, ao nosso ver é efeito do conjunto de variáveis que vimos aqui a respeito da medição de desempenho dos gestores. Conforme o documento elaborado, a Matriz se apresenta com o objetivo de:

parametrizar os diversos aspectos concernentes à função do diretor escolar, auxiliando com isto a definição de políticas nacionais, estaduais e municipais de escolha, de acompanhamento e de avaliação do trabalho dos diretores escolares, bem como de sua qualificação, em termos de formação inicial e continuada nas redes e sistemas públicos de ensino. (BRASIL, 2021).

Para a Associação Nacional de Política e Administração da Educação, essa afirmação é reveladora de uma visão tecnicista da gestão escolar, intenciona padrões de controle que regulam o diretor, excitando *accountability* e cobrança por resultados e, por isso, posiciona-se contrária à Matriz. Além disso, a entidade também não concorda com a concepção de líder lograda, pois confere uma relação de submissão incompatível com a gestão democrática:

Todos/as os/as participantes do espaço educativo devem ser considerados/as como sujeitos de direitos, que possuem a qualidade de governo da escola pública, com suas singularidades, capazes de promover um projeto de sociedade justa e igualitária. Nesta direção, a consolidação de projetos pedagógicos das/nas instituições educativas, construídos coletivamente, bem como, o fortalecimento de espaços coletivos de organização e deliberação devem ser evidenciados, e, efetivamente, valorizados. (ANPAE, 2020, n.p.).

O documento final da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) 2022, organizado pela Fórum Nacional Popular de Educação considera que a Matriz é uma tendência do mercado educacional, a reduzir “a qualidade da educação a uma perspectiva gerencialista, parametrizada, determinada pela descrição de habilidades e competências indicadas ao gestor escolar” (FNPE, 2022, p. 30).

Devemos lembrar que a certificação ou a matriz não caracterizam o gerencialismo em si e os processos formativos intrínsecos às normativas e à participação da sociedade civil na configuração dos documentos são passíveis à qualificação da gestão escolar e à gestão democrática. Por outro, caso a participação da sociedade esteja apenas acoplada em um instrumento formal, sendo o texto apenas legível, o coletivo é negligenciado e pode favorecer a continuidade dos mesmos diretores na gestão escolar.

Tendo em vista a proposta de tese apresentada, é pertinente investigar como a gestão democrática, por intermédio da escolha de gestores municipais pela comunidade escolar, foi influenciada pelas ações desenvolvidas pelo Ministério Público por meio de duas Promotorias:

a de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias e a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, como possíveis fatores de políticas educacionais públicas nos municípios, analisando os prováveis efeitos das ações do MP no processo de delineamento de estratégias políticas dos municípios de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, a fim de condensar o princípio democrático.

Na identificação das disputas e dos acordos de grupos que agiram dentro dos diferentes lugares da produção textual e que competem para controlar as representações da política, veremos no capítulo a seguir, as particularidades advindas do MPRJ que podem influenciar a instituição na elaboração de políticas regulamentadoras de gestão democrática à luz do processo seletivo dos diretores escolares caxiense e carioca.

## 5 O MINISTÉRIO PÚBLICO EM CENA

Como observamos nos capítulos anteriores, os contextos não são intransponíveis e um cenário atua sobre o outro; sendo assim, um contexto ora será influência, ora será produção de texto, ora será prática; ora somatório de todos. Nessa perspectiva, trazemos a trajetória de contextos “promovidos” pelo próprio MPRJ a incutirem a dinâmica de produção textual das Promotorias de Tutela Coletiva da Educação dos municípios de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, não esquecendo que esse panorama, atrelado a outras variáveis, pode gerar impactos nas políticas educacionais de tais municípios, apesar de, reiteramos, não buscamos sopesar a existência (ou não) de efeitos e sim analisar como a atuação do MP procura fortalecer a gestão democrática nas cidades em voga. Nesse caminho, mais uma vez, outros contextos de influência locais surgirão implicando as políticas dos instrumentos impetrados pelas promotorias especializadas.

As rearticulações das agendas fazem parte desses movimentos e reconhecemos que o Ministério Público é um elemento de força das políticas educacionais. O contexto da prática, no qual os usuários das políticas atuam, poderia ser rotulado como o contexto mais enfraquecido, tendo em vista que não produz o texto, todavia, dentro da perspectiva do ciclo de políticas, vemos que a circularidade das cenas e as normativas são retraduzidas. Os solicitantes ao direito de participação da política podem requerê-la, promovendo mobilizações para a sua fruição e podem recorrer ao MP como um intermediário na resolução do conflito.

O papel do órgão nessa intervenção poderia soar autoritário, não dando abertura à sociedade, se fizesse uso de ações coercitivas entre os órgãos/autoridades investigados, embora o MP não atue no contexto da prática escolar. É bem certo que tais atos dependerão da subjetividade de cada promotor, aspecto importante na contribuição dos processos, mas a política institucional do órgão preconiza o cumprimento do direito pautado no diálogo com a comunidade que o procura e na conciliação para com as partes denunciadas, independente da discricionariedade. Nos capítulos seguintes correspondentes aos contextos locais, veremos frente ao quantitativo de procedimentos extrajudiciais, a intenção de se diluir ou resolver os problemas acerca da regulamentação da gestão democrática, para que não cheguem ao âmbito judicial, privilegiando artefatos administrativos. Assim, em uma relação de poder, todos os sujeitos querem exercer domínio sobre a cena e o MP também se faz presente na disputa, porém o vemos como um órgão a corroborar o poder decisório dos usuários da política e a viabilizar o diálogo entre eles e as partes denunciadas, implicando a produção dos textos legais que passa por diversas intercorrências dos grupos políticos.

Atentando-nos às ações do MP, tentante de estimular políticas locais a respeito das instâncias democráticas como eleição e participação na decisão, percebemos que eleger os instrumentos conduzidos pelo órgão é uma tarefa complexa. Há uma tentativa de diálogo entre as partes, despontando a capacidade institucional de criar um espaço para a comunicação dos e entre os atores componentes do processo de encenação das políticas.

Audiências públicas se apresentam como assertiva primária, situando mecanismos de responsabilização dos membros da gestão do sistema educacional e de incorporação de conteúdos participativo-societários que são estabelecidos. Há uma tentativa de cooperação que pretende aumentar o nível de diálogo, sendo o MP, à primeira vista, um mediador na regulamentação do direito. Com o tempo, a noção de intercessor é menos intensa: à medida que as negociações são realizadas, porém, quando não são cumpridas pelo Executivo, o órgão manifesta suas características de fiscalizador da lei:

Uma investigação não é uma atividade simples. Então, a gente instaura ou por uma demanda ou a gente chama *ex-offício* que a apuração do promotor de Justiça é uma investigação [...]. Depois que chega a resposta, o promotor pode pedir análise da nossa equipe técnica, que emite um relatório, o relatório vai para ele, aí ele analisa as provas, o relatório, faz uma recomendação ao gestor, “Olha, verifiquei que tem um problema na sua política, você pode corrigir. Se você não corrigir, eu vou ser obrigado a processá-lo”, porque a gente está submetido ao Princípio da Obrigatoriedade de Ação. O promotor é obrigado a agir se ele identifica uma falha. Se a gente não age, está violando o nosso dever legal. (Promotor C).

Diante do Princípio da Obrigatoriedade, a subjetividade se torna latente, pois, embora, em certas situações, o desejo do promotor seja prolongar o diálogo, isso não é possível devido à prescrição do prazo legal. Mazzilli (2007, p. 290) afirma que “a ação do Ministério Público é hoje, em regra geral, vinculada e não discricionária. Assim, viola seus deveres funcionais o órgão do Ministério Público que, identificando a hipótese em que a lei exija sua ação, se recuse de maneira arbitrária a agir”. Essa afirmação do autor é corroborada pelo ex-coordenador do CAO:

Eu costumo dizer para os colegas, para os promotores com quem eu tenho oportunidade de trabalhar que essa nossa função de negociação é fundamental para legitimar a responsabilização. Eu não me sinto confortável quando tenho que responsabilizar um gestor sem ter tido a oportunidade de dialogar com ele sobre as possíveis soluções para ilegalidade que foi encontrada. É claro que eu já fiz isso. Já, por quê? Porque eu cheguei numa promotoria em que não havia mais prazo para isso. Não havia mais prazo para essa negociação. (Promotor C).

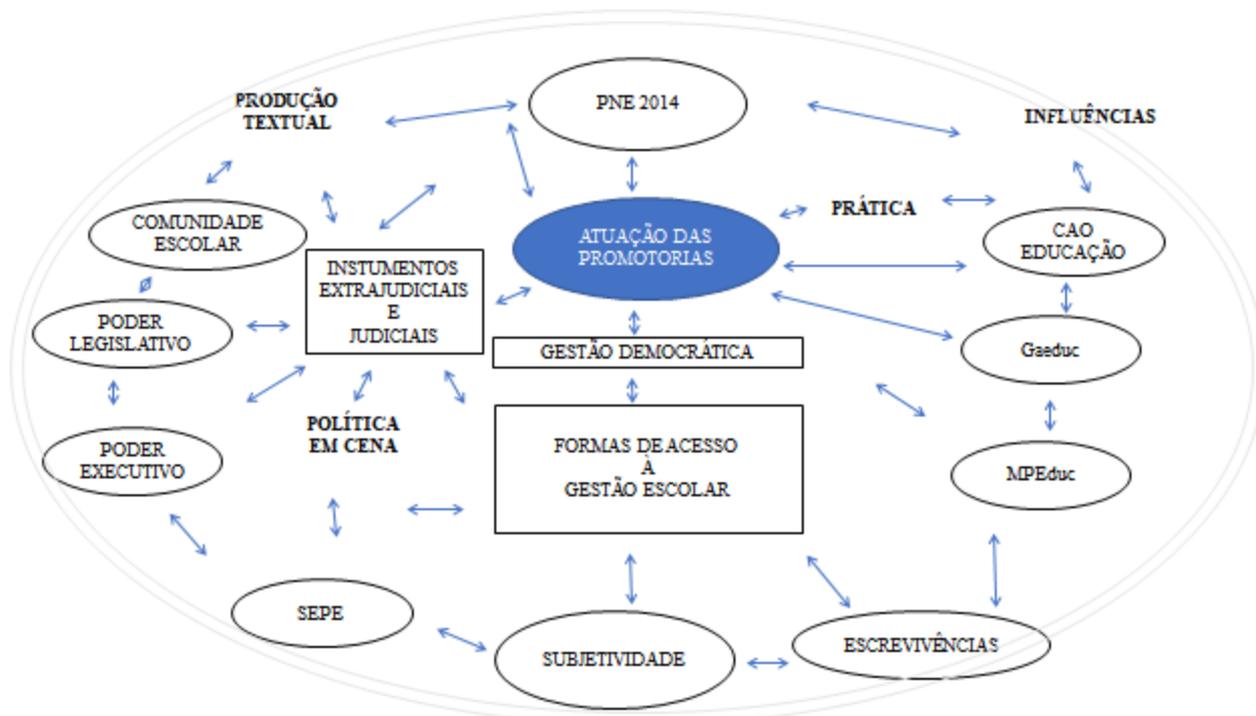
O Promotor C relata que a Ação Civil Pública, mecanismo a acionar o Judiciário, é sempre uma falha, um insucesso no processo de negociação com o poder Executivo. Ao apontar a falha na política para o gestor, o MP espera que as inadequações sejam retificadas e o processo

seja bem-sucedido, sem que seja preciso acionar o Judiciário. Para tanto, são expedidas a recomendação e o TAC (Termo de Ajuste de Conduta). A recomendação, parafraseando as palavras do Promotor C, é ter a oportunidade de consertar algo; é uma sugestão dada pelo MP. Já o TAC é algo além da recomendação, pois são indicados os problemas ao gestor e algumas medidas para chegar à melhor solução. O TAC são passos, medidas administrativas que conduzirão o Executivo a atingir a linha da legalidade, é um compromisso estabelecido e devido ao comprometimento emanado, os gestores não gostam de assiná-lo, pontua o promotor.

A abordagem do ciclo de políticas faz com que se veja a política não de maneira implementada, isto é, estanque, destacando a necessidade de se ver sua ancoragem como uma metodologia de aspecto pluralista, admitindo conflitos a surgirem frequentemente, inclusive de âmbito subjetivo, como o do Promotor C, “Eu não me sinto confortável quando tenho que responsabilizar um gestor sem ter tido a oportunidade de dialogar com ele”, ilustrando o MPRJ para além de um procedimentalista. É bem verdade que a dimensão emocional não é tão aprofundada por Ball, contudo, nossa proposta tende a embrenhar-se nessa nuance, observando as escrevivências dos promotores surgidas nas entrevistas.

Cabe destacar, ainda, para efeito de ludicidade, a atuação das promotorias está relacionada a um percurso de contextos que, para fins didáticos, estão a nível macro (nacional); meso (intermediário) e local (micro). Dentro de uma perspectiva de influência, o Plano Nacional de Educação de 2014 (BRASIL, 2014) estimula o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a produzir orientações sobre o fortalecimento da gestão democrática, ou seja, o PNE 2014 é contexto macro no contexto de produção textual do MPRJ que, por sua vez, é intermediário ao orientar, através de personagens como o CAO Educação e o programa Ministério Público pela Educação, as promotorias especializadas a produzirem seus textos. Estas são cenários micros a substantificar os seus instrumentos extrajudiciais e judiciais conjugadas aos outros contextos do ciclo e a fatores locais. Na Figura 1, uma síntese imagética da confluência contextual descortinada durante a nossa pesquisa sobre a atuação das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva à Educação, expondo diversas variáveis no cenário:

**Figura 1** – Confluência contextual



**Fonte:** Elaborado pela autora com base no ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994).

A profusão de setas e a aparente confusão na figura 1 são propositais a fim de denotar a dimensão de movimento e a presença da variabilidade de atores e contextos na agenda do MPRJ simbolizado pela atuação das promotorias. Pensando que o contexto da prática é quando a política chega à escola, podemos dizer que a prática também está inserida no processo de produção textual ao visualizarmos os movimentos periféricos reatualizando essa política. Ainda há outros atores que estão “envolvidos na tomada de significado e de construção de respostas à política por meio de processos de interpretação e de tradução” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 75). Um desses tipos são as pessoas externas e averiguamos o MP inserido nesse papel, pois, apesar de não atuar diretamente na escola, suas nuances podem regurgitar o contexto da prática. Ademais, ao averiguar a atuação dos promotores, podemos também avaliar sua prática no sentido de observar as ações profissionais associadas à gestão democrática na dimensão empírica.

Os contextos são complexos e permeados por pluralidades e ideologias diversas, logo, a mutabilidade de regras faz com que se perceba que não há verdades imutáveis. Essa densa abordagem de articulação, como já mencionamos, faz com que o ciclo de políticas seja o referencial teórico-metodológico a fundamentar epistemologicamente (MAINARDES; GANDIN, 2013a) esta investigação, tão logo seus efeitos dependem dos processos e modos de produção do conhecimento surgidos em uma análise sincrônica dos contextos. A respeito dessas

imbricações políticas e produções históricas de grupos de interesse (associadas a questões sociopolíticas, culturais e econômicas) intentamos compreender, dentro dos contextos de influência e de produção textual o processo pelo qual as políticas são mudadas (contexto de estratégia política). Pesquisar legislações não é tarefa fácil; disciplina e atenção do pesquisador são ainda mais exigidas, uma vez que regulamentações estão inseridas em movimentos histórico-político-sociais. Lima (2014) adensa essa linha, ao defender a correlação dos contextos, sejam históricos, políticos ou de outras forças no processo democrático, no qual a escola é pautada pelos elementos da participação na decisão, na colegialidade e na eleição.

### **5.1. Organização e estrutura do Ministério Público**

A CF/88 incumbiu o Ministério Público à função “jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/88, art. 172). Destacamos algumas funções do Ministério Público estabelecidas pelo artigo 129 da Constituição e notórias para este capítulo:

- II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva. (BRASIL, 1988, art. 129).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, publicada no Diário Oficial do Estado em 05 de outubro de 1989, apresenta uma homogeneização discursiva a respeito das funções institucionais do Ministério Público com acréscimo da seguinte: “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados nesta Constituição e na da República”. (RIO DE JANEIRO, 1989, art. 173).

O artigo 26 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993), corrobora com as funções destinadas a ele pela CF de 1988, reiterando a instauração de inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes à requisição de informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso I) e a prática de atos administrativos executórios, de caráter preparatório (inciso V). Os procedimentos administrativos não disciplinares instaurados e

outras medidas adotadas devem ser publicizadas (inciso VI) como um modo de garantir e ampliar a transparência do órgão. No artigo 27, é observado, ainda, o potencial do MP em efetivar os direitos sociais, pois, “Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: I – pelos poderes estaduais ou municipais” (BRASIL, 1993).

Inferimos, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a atenção de apresentar o MP como um órgão a atuar de forma colaborativa com a sociedade, investigando o cumprimento do direito a partir do requerimento dos demandantes da representação. Ressaltamos, no entanto, que para as pessoas participarem desse percurso, é necessário terem conhecimento do acesso à instituição. Fazendo um paralelo da presença da comunidade escolar nos contextos situacionais, a sua não participação pode ser vista como uma “ação política estratégica” (SOUZA, 2009), excitada de propósito para sua exclusão, propiciando privilégios a aqueles que procuram negar a participação dos destinatários no movimento – “os movimentos pelo voto nulo [ou em branco] são um exemplo disso” (SOUZA, 2009, p. 135), levando o poder a um só grupo, não oferecendo margem ao dissenso. Para o autor, os sujeitos que são chamados a participarem do processo devem possuir condições para e, tratando-se de escola, devem ter informações sobre o acontece nela e a respeito dela, afinal não se afere algo do qual não se sabe ou conhece. A participação é uma dimensão fundamental na gestão democrática e além da tomada de decisão, a gestão em uma perspectiva democrática envolve a diagnose do que está posto, o acompanhamento e a fiscalização das ações e, também, a avaliação dos resultados (SOUZA, 2009).

Kerche (2007) salienta que esse tipo de órgão é sinônimo do reconhecimento de que o voto dos eleitores é um instrumento fraco diante do complexo jogo político. Na verdade, entendemos que o voto assim o é se não houver condições para a participação dos sujeitos e, perante essa ausência, “a fiscalização requer um tal nível de informações que, sem o auxílio de órgãos de *accountability*, o eleitor seria incapaz de controlar seus políticos” (p. 273). Contudo, de acordo com o autor, ocorre uma diferença entre órgãos que aumentam as informações dos eleitores e os que possuem instrumentos para também processar políticos, existindo uma diferença entre o *ombudsman*<sup>46</sup> e o Ministério Público brasileiro. O primeiro apresenta dados para os eleitores ou para os órgãos do Poder Executivo que poderão atuar judicialmente; e o Ministério Público, no Brasil, possui essa capacidade sem ter de consultar outro ator.

---

<sup>46</sup> Palavra sueca que significa representante do cidadão. Podemos traduzir como uma espécie de ouvidoria.

Em países escandinavos, o papel de defensor do povo é manifestado como *ombudsman* no Brasil, antes da CF/88, debateu-se sobre a criação de um no país (SILVEIRA, 2006). Porém, o Congresso Nacional recusou a ideia, preferindo “instrumentalizar e vocacionar o Ministério Público [a] criar uma outra instituição paralela” (MAZZILLI, 2001, p. 123-124). O MP ocupa funções que em outros países são efetivadas por outros organismos sociais ou institucionais, sendo a criação de um *ombudsman* no Brasil desnecessária, levando em conta que o órgão investiga e encaminha ao julgamento os agentes que infringiram direitos sociais (MAZZILLI, 2001).

Além de defender os interesses sociais a partir da fiscalização das ações administrativas dos entes federados, algo que dependia de ações individuais antes da CF/88, ao MP “foi constitucionalmente estabelecida a função de provocar a atividade jurisdicional, [...] sendo o Poder Judiciário por definição, um poder inerte, uma vez que sua atividade depende de provocação” (SALLES, 1992 *apud* SILVEIRA, 2006, p. 72).

O MPRJ, no exercício de suas atribuições conferidas pela CF/88, pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro e pela Lei Orgânica Nacional, atua de forma conjunta ao autor da representação, seja ele individual ou coletivo. Essa atuação coletiva robustece o canal de diálogo no qual os membros do MP alvitram com a sociedade civil e, concomitantemente, expande as probabilidades de anexação de suas demandas na resolução de conflitos e na efetivação de direitos.

A Constituição Federal de 1988 aloca o Ministério Público à parte dos demais capítulos correspondentes aos Poderes do Estado, sendo a instituição regida pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (art. 127, § 1º), e reitera a sua autonomia funcional e administrativa (art. 127, § 2º) a qual não era assegurada antes da promulgação da Carta Magna. Relativo ao contexto de influência, a autonomia de um órgão interessa a um regime de exceção, já que o cumprimento das leis e a defesa de interesses sociais são funções de órgãos que só podem atuar com eficácia em um regime democrático (GOULART, 1998).

Conforme o artigo 128 da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público, abrange o Ministério Público da União (Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios) e os Ministérios Públicos dos Estados. O artigo 130 estabelece aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes de carreira, maiores de trinta e

cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos e é permitida a recondução. A destituição do Procurador-Geral da República também é feita pelo Poder Executivo precedida pela maioria dos votos absolutos do Senado. Os Procuradores-Gerais, nos Estados e no Distrito Federal e Territórios, poderão ser retirados do cargo por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar.

Os Ministérios Públicos Estaduais possuem o Procurador-Geral de Justiça, selecionado pelo Governador do Estado, a partir de lista tríplice, organizada pelos membros da Instituição para um mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento (BRASIL, 1993, art. 9º). Sobre a estrutura, um Procurador-Geral não pode exigir que um promotor, no exercício de suas funções, deva agir de determinada maneira e não está autorizado a substituir um membro do MP no andamento de um caso (KERCHE, 2014).

Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público e, para asseverar o cumprimento das funções, ao órgão foram assegurados três princípios:

**Unidade** – seus vários agentes integram uma só corporação, para efeito institucional;  
**Indivisibilidade** – seus vários membros podem ser indiferentemente substituídos uns pelos outros sem que haja, necessariamente, alterações subjetivas nos processos;  
**Independência** – liberdade de atuação conforme consciência jurídica, sem ingerência externa ou da própria instituição (BRASIL, 1988, art. 127, § 1º)

Sobre o princípio da independência funcional, Mazzilli (2012, p. 73) ressalta que a

Independência funcional é o princípio segundo o qual cada membro e cada órgão do Ministério Público gozam de liberdade para exercer suas funções em face dos outros membros e órgãos da mesma instituição. Isso significa que, no exercício da atividade-fim do Ministério Público, cada qual deles pode tomar as decisões últimas afetas à instituição, sem se ater a ordens de outros membros ou órgãos da mesma instituição.

Por meio desse princípio, assegura-se a possibilidade de cada membro do MP ter suas próprias decisões, tendo com alicerce o ordenamento jurídico, sem se prender a ordens de outros membros ou órgãos da mesma instituição (MAZILLI, 2004). Segundo o autor, é diferente da autonomia funcional – que o Ministério Público também detém e o possibilita a ter liberdade, como instituição – mediante outros órgãos ou instituições do Estado, tomando decisões sem se ater a instruções ou decisões de outros órgãos ou Poderes do Estado, estando apenas subordinado à Constituição Federal e à lei (MAZZILLI, 2004).

Cambi (2015) ressalta que a independência funcional não pode ser argumento para a ausência de defesa dos direitos fundamentais exigentes, além da atuação individual, da

integração e da otimização de esforços institucionais, com o intuito de efetivarem políticas públicas voltadas à realização dos direitos sociais. Para o autor, a independência funcional é uma proteção ao exercício das atribuições constitucionais do Ministério Público para que seus membros possam cumprir o estabelecimento da ordem jurídica e

[n]ão consagra [...] a atuação individualista e isolada dos membros da instituição, nem lhes conferem poderes para fazer o que bem entendam, sem vincular-se às legítimas políticas institucionais voltadas a reduzir a violações de direitos na sociedade brasileira. Isso porque o princípio da independência funcional não é um fim em si mesmo, que se incorpora à pessoa dos membros do Ministério Público no momento em que tomam posse no cargo, mas um mero instrumento disponibilizado aos seus agentes para satisfazer o interesse público, que é a única razão da existência do MP. (CAMBI, 2015, p. 79).

O princípio da independência funcional deve ser compreendido à luz dos interesses sociais e individuais indisponíveis, aferido aos agentes ministeriais para a consecução dos objetivos constitucionais. Cambi (2015) mostra preocupação a respeito das subjetividades, legítimas ou não, da pessoa agente do Ministério Público.

Sobre a organização, o §2º do art. 127 da Constituição Federal garante ao *Parquet* autonomia funcional e administrativa, observando o art. 169, que propõe ao Poder Legislativo criação e extinção de cargos e serviços auxiliares do MP, investindo-os por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, assim como a fixação de vencimentos de seus membros e servidores à política remuneratória e aos planos de carreira. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, no art. 3º (BRASIL, 1993), amplia essa autonomia, augurando também a financeira. Essas autonomias são garantias institucionais, isto é, do próprio órgão do MP. As garantias individuais, ou seja, dos membros da instituição estão fixadas no inc. I, letras *a*, *b* e *c* do §5º do art. 128 da Constituinte (BRASIL, 1988):

- a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;
- c) irredutibilidade de subsídio.

O ingresso na carreira do Ministério Público se dá perante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigido o bacharel em Direito e, no mínimo, três anos de atividade jurídica. observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação (BRASIL, 1988, art. 129). A LONMP (BRASIL, 1993), no art. 61 e seus incisos, organiza a remoção e a promoção dos membros do Ministério Público, observando sua antiguidade e merecimento.

Em relação aos Órgãos de Administração Superior, a LONMP (BRASIL, 1993) compreende: a Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria-Geral do Ministério Público (art. 5º) e os órgãos de Administração, as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça (art. 6º). Envolvem os órgãos de execução do Ministério Público, o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público e os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça (art. 7º). São órgãos auxiliares do Ministério Público, além de outros criados pela Lei Orgânica, os Centros de Apoio Operacional, a Comissão de Concurso, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os órgãos de apoio administrativo e os estagiários (art. 8º).

Embora seja uma instituição autônoma, o Ministério Público está sujeito à fiscalização, ainda que frágil (KERCHE, 2007). Conforme o sítio eletrônico do MPRJ, a Corregedoria-Geral é o Órgão da Administração Superior do Ministério Público responsável por orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público. O Conselho Superior fiscaliza a atuação do Ministério Público, zelando pelos princípios da Instituição, desempenhando suas atividades nos termos da legislação pertinente de seu Regimento Interno. O Colégio de Procuradores de Justiça, órgão da administração superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro presidido pelo Procurador-Geral de Justiça e composto por todos os procuradores de Justiça que atuam nos tribunais, entre outras funções, opina sobre a autonomia do Ministério Público e os assuntos de interesse institucional (BRASIL, 1993; RIO DE JANEIRO, 2003). Externamente, o Conselho Nacional do MP realiza o controle da atuação administrativa e financeira de todos os Ministérios Públicos e fiscaliza o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Em relação às Promotorias de Justiça, são órgãos do Ministério Público com, pelo menos, um cargo de Promotor de Justiça, e com serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas; as Promotorias de Justiça, assim como os grupos de atuação especializada e o próprio procurador geral de Justiça, são órgãos de execução que investigam, processam, instauram investigações e podem se dividir em judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas (BRASIL, 1993, art. 23). Salientamos que a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresenta uma homogeneização discursiva relativa aos desdobramentos das Promotorias de Justiça apresentada, a priori, na Constituição Federal de 1988 e, em seguida, na Lei Orgânica Nacional

de 1993, além de ter sido regulamentada tardiamente, em 2003, se comparada ao momento de concepção da LONMP e a outras Leis Orgânicas Estaduais<sup>47</sup>.

## **5.2. O Centro de Apoio Operacional à Educação: onda de gestão democrática**

Para auxiliar as promotorias, foram criados, a partir do art. 33 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, os Centros de Apoio Operacional (CAOs) que são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, incumbidos de, entre outras competências, estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução atuantes na mesma área de atividade ou detentores de atribuições comuns; remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade e estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções (LONMP, art. 33, inc. I, II e III).

As Promotorias de Justiça e os Centros de Apoio Operacional são peças importantes no encaminhamento das políticas municipais aqui analisadas. Antes de prosseguirmos, um adendo: o Promotor de Justiça e o Procurador de Justiça são elementos do Ministério Público Estadual e atuam na defesa dos interesses sociais em diversas áreas de interesse coletivo; a diferença entre eles é que os promotores atuam nos processos em seu estágio inicial até o julgamento em primeiro grau, isto é, em processos que correm em 1ª instância, nas Varas Estaduais. Quando o processo entra em grau de recurso, os procuradores de Justiça passam a agir no Ministério Público junto ao Tribunal de Justiça. Antes de 1981, o promotor de Justiça era chamado de promotor público. A chefia administrativa e representação institucional do Ministério Público Estadual é a Procuradoria-Geral de Justiça, tendo o Procurador-Geral de Justiça como liderança<sup>48</sup>.

No estado do Rio de Janeiro, os CAOs organizam-se atendendo às Procuradorias e Promotorias pulverizadas na Resolução GPGJ<sup>49</sup> n° 2.280, de 15 de março de 2019 (MPRJ, 2019a). Em relação às Procuradorias, a referida Resolução aprimora as atividades desenvolvidas pelos Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, alicerçado nos artigos 127 a 129 da Constituição Federal. Os CAOs Procuradorias orientam o

---

<sup>47</sup> A Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo foi criada por meio da Lei Complementar n.º 734, em 26 de novembro de 1993.

<sup>48</sup> Informações constantes no site do <http://mppr.mp.br/>

<sup>49</sup> Gabinete da Procuradoria Geral da Justiça.

desenvolvimento de suas atividades não só na contínua preocupação com o atendimento do que se faça necessário ao desempenho dos Procuradores de Justiça, como também, na adoção das medidas recomendáveis que reflitam sobre as demandas sociais, sublinhando, nesse passo, a evolução legislativa, o sistema normativo e o contínuo aperfeiçoamento da ordem jurídica.<sup>50</sup>

No atendimento de suas finalidades institucionais, os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro subdividem-se em:

- II - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais;
- III - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis;
- IV - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude;
- V - Centro de Apoio Operacional das Promotorias Eleitorais;
- VI - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania;
- VII - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor e do Contribuinte;
- VIII - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural;
- IX - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Saúde;
- X - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação;**
- XI - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência. (MPRJ, 2019, n.p., grifo nosso).

No âmbito de nossa pesquisa, é fundamental a compreensão do papel dos Centros de Apoio Operacional à Educação (CAO Educação) como elemento adjunto das Promotorias em Duque de Caxias e no Rio de Janeiro ao contribuir na configuração das políticas educacionais de gestão democrática, atendendo “os órgãos de execução com atribuição na defesa de interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos de relevância social, em matéria de educação”, segundo estabelece o art. 11 da Resolução GPGJ nº 2.280/2019 (MPRJ, 2019a, n.p.).

Nessa perspectiva, o CAO Educação apoia o Ministério Público Estadual na fiscalização da qualidade do serviço ofertado pelos sistemas de ensino público em todas as etapas da educação básica. São expedidas recomendações, celebrados termos de ajustamento de conduta ou distribuídas ações civis públicas para regularização, perante inexistência de plano de educação no município ou no estado, do descumprimento das metas dos planos existentes, da ausência de regime colaborativo entre os entes da federação, da insuficiência do número de vagas oferecidas na rede pública, da infraestrutura física e de pessoal das escolas, do funcionamento dos Conselhos do Fundeb e de Alimentação Escolar, do princípio da gestão

---

<sup>50</sup> Dados subtraídos do site: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuaCAO/centros-de-apoio/procuradorias>

democrática das escolas públicas, da inclusão de pessoas com deficiência, além de promover iniciativas para diminuir as taxas de evasão escolar e garantir os direitos educacionais.<sup>51</sup>

O CAO Educação compartilha com o nosso pensamento de, para além das legislações a acaudilharem a atuação do MPRJ, a compreensão de como elas foram elaboradas, que interesses elas representam é mais pertinente do que uma simples aplicação da lei. Além disso, entende que a pesquisa e a parceria com a academia são valiosas para entenderem o processo da política educacional:

Acho que grande parte do respeito que o CAO Educação tem hoje foi conquistado porque a gente entendeu que precisava estudar Educação para além das normas legais. [...] Eu acho que desde o início a gente entendeu isso e desde o início, a universidade pública sempre esteve do lado do CAO Educação para ajudar. E a gente encontrou na universidade pública um parceiro que [...] E eu acho que o crescimento do CAO que a gente experimentou de 2013 até agora foi muito catapultado pela universidade pública. Eu vejo isso. Eu sinto isso, que foi catapultado. (Promotor C).

A gestão democrática chega à agenda do MPRJ entre 2014 e 2016, segundo o Promotor C, o que nos faz acreditar que sua vinda está embrenhada à demanda da meta 19, do PNE 2014, e que tal política auxilia a coordenadora do CAO à época, no uso de sua discricionariedade, desenvolver estratégias relativas à GD e a elaborar um plano de gestão (que foi aprovado pelos promotores das PJs do estado) no qual ela estava inserida a fim de fazer uma diagnose. De início, o CAO Educação começou a realizar auxílio técnico às promotorias via demanda, posteriormente, iniciou o apoio em uma perspectiva de atuação estratégica, sem necessidade de pleito dos promotores. Outrossim, ao analisar a entrevista, notamos a percepção do Promotor C em torno da temática da educação entrelaçada as suas próprias escrevivências:

Sou de uma família operária, minha mãe é costureira, meu pai é cozinheiro, ambos já aposentados. Uma família pobre, bem pobre, a gente costuma dizer que a gente tinha o básico para sobreviver com dignidade do trabalho dos dois e fora isso a gente tinha saúde pública e **educação pública**, costume dizer isso. E aí nessa **escola pública** que eu estudava, fiz todo o ensino fundamental e depois numa outra fiz o ensino médio, duas escolas estaduais [...] A gente não tinha dinheiro para pagar pré-vestibular e eu tive que fazer... Eu lembro que tinha um programa na TVE que chamava Vestibulando [...] E aí eu passei, consegui passar no vestibular [para Direito] para a UFF e entrei na universidade. Acho que essa foi a mudança de perspectiva na minha vida. Tudo mudou. Porque até então, acho que essa sociedade que a gente vive, esse determinismo, os papéis que me eram reservados antes da universidade eram diferentes do papel que eu desempenho agora e foi a universidade que fez isso por mim. Foi aquele vestibular, foi **a escola pública** também, **a escola pública**. Não só a universidade, mas **a escola pública** que me levou a passar naquele vestibular, enfim. (grifos nossos).

---

<sup>51</sup> Extraído do endereço eletrônico: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuaCAO/educaCAO>.

A repetição do sintagma nominal “escola/educação pública” no fragmento acima revela o valor social da categoria em destaque para o entrevistado. Ao ultrapassar a fronteira de um discurso de poder que pré-estabelece posições a grupos sociais menos abastados, entende a escola pública como elemento de ruptura. Um discurso contra hegemônico é manifestado no trecho, o que coaduna com a nossa perspectiva de uma educação pública que também possui função de dirimir dicotomias sociais e raciais conjecturadas ao longo da história. Logo, para além da instituição Ministério Público, atores, como o promotor, ressignificariam o cenário através de sua atuação, delineando estratégias que possibilitem o enfrentamento de desigualdades que podem ser reproduzidas nas políticas (MAINARDES; GANDIN, 2013a) ao atrelarem seus próprios valores locais e pessoais ao campo da educação.

Em uma perspectiva de totalidade, a abordagem teórico-metodológica do Ciclo de Políticas nos permite perceber a multiplicidade de focos que incutem a política e o papel da subjetividade dos sujeitos no processo para além da burocracia das normas e regulações, também necessária para a proteção da democracia. Nossa pesquisa consente olhar a vida que se tece na vivência de cada entrevistado, assim como cada um tece o mundo que enfrenta e isso é atinado por meio da atuação dos promotores. Nesse sentido, entendemos que a escolha do Promotor C pela carreira profissional no Ministério Público está em uma expectativa de defender o regime democrático e o direito à educação:

E aí eu escolhi o Ministério Público porque me parece uma instituição, me parecia naquele momento, uma instituição que me conferia maior liberdade de atuação e de pensamento porque o Ministério Público tem a função constitucional de defender o regime democrático e os direitos sociais e individuais indisponíveis, um promotor formula o seu juízo a partir da análise da lei e do seu próprio convencimento. Então, isso me pareceu, me conferiu uma liberdade maior de pensamento e ação. [...]. A temática da Educação sempre me atraiu muito, talvez por conta da minha trajetória, eu acho que por conta da minha trajetória de escola pública e tal [...]

Ball, em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009, p. 305), pondera que “temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa”. Portanto, o promotor, tendo a subjetividade como atributo, ilumina a política educacional, “o texto da peça”, dentro do CAO Educação em uma perspectiva empírica, “tomando vida” o debate sobre o que é gestão democrática, “realidade da peça”, no MPRJ.

Nesse diálogo, tomado como um dos contextos de influência do MPRJ, o CAO Educação auxilia as Promotorias de Justiça traçando ações de maneira conjunta a fim de assumir materialidade quanto à questão da GD. Para tanto, desenvolve projetos institucionais consoantes ao fortalecimento dos órgãos de controle da educação, direcionando o olhar dos promotores de justiça acerca do tema, além de promover sustância ao processo político ao

construir procedimentos de comunicação com a participação ativa dos atores do universo escolar, orientando o debate, com o coletivo da escola, sobre suas aquiescências a respeito dos mecanismos legais:

A gente tinha na época do CAO entre 2014 e 2016 dois ciclos de encontros muito intensos. A gente fazia encontros estaduais. O primeiro chamava Ministério Público pelo Controle Social da Educação e o outro chamava Ministério Público pela Paz nas Escolas e a gente fazia encontros, chamava todas as redes e promotores porque sempre o objetivo era juntar esses dois atores, fazer os promotores conhecerem ali, ouvirem os professores e vice e versa, ouvirem os profissionais de Educação, gestores. E aí no meio desse MP pelo Controle Social da Educação, a gente conseguiu perceber que uma das questões mais debatidas nas redes era a falta de condições, digamos assim, de funcionamento e autonomia dos conselhos, os conselhos da área de Educação de um modo geral. (Promotor C).

O CAO é ator político que dialoga com a sociedade e, a partir desse diálogo e das demandas do MP, provoca os promotores em ações institucionais. É onda propagadora de ações do MPRJ, profere o ex-coordenador do CAO: “costumo dizer que a gente provoca ondas, eu provoco uma onda e ela vai atingindo as promotorias”, portanto, é uma das potências amplificadoras do MPRJ. Tendo como base essa metáfora, podemos estendê-la e dizer que os contextos são ondas a moverem (intensificando ou atenuando) as marés do Ciclo de Políticas da gestão democrática, cuja demanda da comunidade escolar provoca os Promotores de Justiça, como em alguns casos percebidos pelo promotor mencionado:

Muitos promotores recebem essa demanda de professores ou de estudantes ou de profissionais de Educação dizendo: Olha, falta gestão democrática. Os diretores são escolhidos. Não são eleitos, não são... Não tem participação da comunidade. São escolhidos pelo gestor por critérios políticos.

Por outras vezes, o MP recebe a notícia do Poder Executivo que pode apresentar dúvidas acerca da instância democrática, pondo em xeque a legalidade de uma lei municipal configurada, a promover a consulta pública à comunidade, porque estaria de encontro à decisão do Supremo. Assim, a atuação do CAO Educação é importante para mediar concepções pré-estabelecidas por falhas interpretativas na jornada da política de gestão democrática:

Quando a gente trabalha via demanda, ela já vem desenhada, ela já tem o perfil de quem realiza a demanda, ela já vem com uma espécie de viés. Está aí porque eu acho que a atuação indutiva do CAO Educação é importante, porque a gente não traz isso de uma maneira muito intensa. A gente apresenta um tema e o promotor consegue avaliar com mais liberdade. Quando a gente começa a analisar uma questão do ponto de vista do noticiante, que não tem uma compreensão geral do tema, a gente pode se equivocar, né? (Promotor C).

O PNE 2014 estreita os mecanismos e práticas da gestão democrática nos municípios, no entanto, são necessárias frequentes vigilância e atualização, atributos cabíveis ao MPRJ.

Devido à lei ser uma síntese de embates, ainda que represente um progresso, a presença de uma instância democrática não provoca sua garantia, mostrando as ambiguidades e paradoxos arrolados às conquistas das regulamentações (ADRIÃO; CAMARGO, 2001), desse modo, Esquinsani (2016, p. 495) assevera “a necessidade de leitura e interpretação das legislações locais como elemento que possibilita problematizar e checar a materialidade da gestão democrática”.

Conforme Ball, Maguire e Braun (2016), a interpretação é atuação da política em diferentes arenas e nos parece que a leitura das normativas pelo CAO Educação interage em pontos que se relacionam melhor com as demandas dos sujeitos do espaço escolar e leva esclarecimentos aos promotores de Justiça que não estão habituados com a matéria. O entrevistado relata que o estado do Rio de Janeiro apresenta seis Promotorias de Justiça Especializadas que só trabalham educação, cobrindo toda a região metropolitana e que ser especializado é uma grande vantagem, porém, não torna o trabalho dessas promotorias simples, pois há um grande quantitativo de municípios com questões complexas: o promotor de Duque de Caxias atendia além dessa cidade da Baixada Fluminense, mais três, Belford Roxo, Magé e São João de Meriti.

Nesse sentido, uma das estratégias de aproximação com o contexto da prática é fomentar reuniões com os promotores para tratar sobre o processo de escolha do diretor escolar, reiterando a pertinência do ativismo a gerar efeitos no resultado da política, como relembra o promotor em relação ao Movimento Ocupa:

o posicionamento dos estudantes no processo de ocupação foi essencial para mudança de postura da administração estadual em diversas temáticas, mas essa em especial porque nessa eles tinham uma decisão do Supremo. Então, eles tinham um suporte jurídico muito forte e para vencer isso foi preciso mobilização social porque só o Ministério Público não foi capaz de produzir esse convencimento (Promotor C).

A ex-coordenadora do CAO Educação discorre sobre o apoio técnico conferido pelo Centro de Apoio à atuação de promotorias de Justiça que em sua maioria não são especializadas e não possuem a oportunidade de estudar só aquela política. Destaca que embora haja a função de coordenadora no CAO, a relação não é de subordinação, os promotores não têm de obedecer ao CAO respectivo; há uma relação de apoio técnico, de convencimento ao invés de determinação. Além dessa função de apoio aos órgãos de execução, o CAO também tem uma função política ao representar o procurador-geral e ao estudar Educação além das normas legais, traduzindo e fazendo políticas.

O Centro de Apoio viabiliza um rumo ou caminho a ser trilhado o que pode ser ratificado nas entrevistas com os promotores de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, ao

corroborarem com essa informação, dando mais credibilidade a nossa hipótese de o CAO ser também um dos contextos de influência no MPRJ na promoção da GD nas promotorias dos municípios indicados:

Educação é um mundo [...] Mas contei muito com o apoio do CAO, não é? O CAO sempre foi muito próximo, [...] sempre foi um CAO muito atuante, muito próximo. [...]Então elas [as promotoras do CAO Educação] iam escolhendo, mais ou menos, aqueles assuntos que eram mais importantes [...]. Então a questão da gestão democrática [...] sempre foi uma questão muito importante [...]na verdade esse objetivo [a escolha dos diretores por meio da participação da comunidade escolar], desde 2013, [...] era o objetivo do CAO, fazer com que a gestão democrática funcionasse nos municípios. (Promotor D).

Não, o [Promotor C] me ajudou muito nessa [...] E aí o Gaeduc<sup>52</sup> também me ajudou muito porque também foi meio que sistematizando todas as nossas reuniões e a gente acabou conseguindo elaborar uma proposta para o município [...] (Promotor R).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exhibe, por meio do seu site institucional, que, além de atuar nas esferas comuns Penal e Cível, opera intermediado pelas Promotorias Especializadas nas áreas de Cidadania, Consumidor, Direitos Humanos e Minorias, Educação, Eleitoral, Execução Penal, Idoso e Pessoa com Deficiência, Infância e Juventude, Meio Ambiente, Saúde, Violência Doméstica e Registro Civil de Nascimento e Documentação.

No Estado do Rio de Janeiro, as chamadas Promotorias de Tutela Coletiva são responsáveis pela presidência dos inquéritos civis e pelo ajuizamento de ações civis públicas referentes às matérias de meio ambiente, consumidor, saúde, cidadania, educação e estão sediadas numa Comarca, denominada Núcleo, mas também possuem atribuição para outros municípios limítrofes (CAVALCANTI, 2011).

### **5.3. Outras ondas de gestão democrática**

A respeito da menção feita pelo promotor do Rio de Janeiro na citação anterior, o Grupo de Atuação Especializada<sup>53</sup> em Educação (Gaeduc) foi criado a fim de otimizar ações do

---

<sup>52</sup> Grupo de Atuação Especializada em Educação. Resolução MPRJ GPGJ nº 2.026, de 29 de janeiro de 2016 (MPRJ, 2016b).

<sup>53</sup> Conforme o art. 173, § 3º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989: o Ministério Público poderá ser dotado de órgãos de atuação especializados em meio ambiente, direitos do consumidor, direitos dos grupos socialmente discriminados, sem prejuízo de outros que a lei criar. A estes poderão ser encaminhadas, as denúncias de violações de direitos e descumprimento das leis que lhes são relativos, ficando a autoridade que receber a denúncia solidariamente responsável, em caso de omissão, nos termos da lei. Em 2021, o Gaeduc do Rio de Janeiro foi extinto. Não nos aprofundaremos nessa questão, no entanto, como vemos na tese, a política é campo de disputas e a educação também é arena no MPRJ.

Ministério Público no tocante ao direito à educação, atuando em conjunto com o CAO Educação:

Um órgão de execução coletivo que é importantíssimo que é o Gaeduc (Grupo de Atuação Especializada em Educação) que foi criado por proposta do Centro de Apoio. O Centro de Apoio Operacional propôs ao Procurador-Geral de Justiça da época – o Gaeduc foi criado em 2016 – a criação de um grupo que pudesse auxiliar todos os promotores na temática da Educação, em especial os promotores que não são especializados, porque todo o interior do Rio de Janeiro não tem promotor especializado em Educação, só em Educação. Não tem. E aí o Gaeduc exerce muito bem essa função. O Gaeduc foi uma conquista muito grande para o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. (Promotor C).

O Gaeduc tem por finalidade prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro incumbidos da tutela coletiva do direito à educação com o intuito de investigar e debelar violações de natureza cível praticadas no prisma dos Sistemas Municipais e Estadual de Ensino, lesionando os princípios constitucionais apontados no art. 206 da Constituição Federal; do cumprimento quantitativo e qualitativo do gasto mínimo em educação, bem como sua vinculação ao atendimento das metas e estratégias definidas nos planos de educação, nos termos dos artigos 212 e 214 da Constituição Federal e da Lei nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb)<sup>54</sup>; da universalização progressiva da oferta nas diversas etapas e modalidades de ensino e do cumprimento das demais obrigações definidas nos planos de educação, incluindo o processamento pela prática de atos de improbidade dessas decorrentes (Resolução GPGJ nº 2.026/2016, art. 2º, Inc. I – V). Compreendemos o Gaeduc como outra *persona* a influenciar a atuação das promotorias especializadas em Educação nos territórios caxiense e carioca.

Ademais, outro fator que imaginamos ter amparado a atuação dessas promotorias foi o projeto Ministério Público pela Educação<sup>55</sup>, MPEduc, desenvolvido para ser concretizado em parceria entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos Estados, cuja meta geral é estabelecer o direito à educação básica de qualidade para os brasileiros. Os objetivos específicos do projeto são:

- constituir o direito à educação como prioridade nos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público, evidenciando a necessidade da criação de promotorias e ofícios exclusivos de educação;

---

<sup>54</sup> Atualizada com o Novo Fundeb pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020b).

<sup>55</sup> As informações relacionadas ao MPEduc foram retiradas do site institucional: [http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/conheca/conheca\\_modelo](http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/conheca/conheca_modelo)

- apresentar ao cidadão informações sobre seu direito de ter acesso a um serviço de educação de qualidade, bem como sobre seu dever em contribuir para que esse serviço seja adequadamente prestado;
- verificar as causas dos baixos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de grande parte dos municípios e escolas brasileiras, a partir de um diagnóstico a ser levantado com a aplicação de questionários padronizados, que serão respondidos eletronicamente pelas instituições de ensino, conselhos sociais e gestores públicos;
- acompanhar a execução das políticas públicas estabelecidas pelo MPC/FNDE, bem como a adequada destinação dos recursos públicos;
- verificar a existência e a efetividade dos conselhos sociais com a atuação na área de educação.

Pautando-se em uma execução conjunta, são etapas do projeto: reunião entre Procurador da República e Promotores de Justiça para definição de estratégias de execução do projeto e instauração de inquérito civil público; reunião com as secretarias de educação do estado e município e conselhos a fim de apresentar o projeto; preenchimento de questionários pelo MP por escolas, conselhos e gestores escolares; realização de audiências públicas com o intuito de oferecer um espaço para que a comunidade debata questões referentes ao sistema de ensino local; visitação das escolas pelos Procuradores da República e Promotores de Justiça, quando por voluntários que podem ser pessoas da comunidade.

Durante essas audiências públicas pautadas no projeto, a comunidade escolar pode falar sobre suas especificidades, ou seja, no percurso das ações, houve um diálogo com as escolas, os destinatários atuando na política, como o promotor da Promotoria de Tutela Coletiva à Educação de Duque de Caxias pode observar:

E aí como é que se prevê que as escolas preencham questionários online, existe uma plataforma, MP Pela Educação, vocês podem entrar na internet. A escola preenche esse questionário, a gente analisa esses questionários, faz primeiro uma audiência pública. Depois dessa audiência pública a gente pede recomendações e no final das contas faz uma segunda audiência pública para ver uma prestação de contas tanto do nosso trabalho quanto do trabalho do gestor [...]. Nessa coisa do MPEduc eu fiquei assim, feliz de encontrar alguns alunos, assim, sensacionais que participavam das audiências públicas, sensacionais. (Promotor D).

As audiências públicas competidas ao Ministério Público revelam a missão institucional do *Parquet* por meio de instrumento novo insurgente na legislação orgânica nacional, propiciando a participação dos usuários na decisão da política, coligindo uma gestão democrática. A audiência pública talvez seja um mecanismo que melhor oportunize a

participação social, com a qual a voz dos usuários da política podem ser ouvidas e podem decidir a política, corroborando com a ideia de Lima (2014) a respeito de gestão democrática.

A gestão democrática é um fenômeno político articulado com ações que sustentam a democracia e, por isso, a participação na decisão é dimensão fundamental para que ela se concretize (LIMA, 2000). Consequentemente, a eleição para diretores escolares deve postular a participação dos seus destinatários, despontando o poder que possuem na escola. A comunidade que participa da seleção de diretores escolares por intermédio da eleição tende a elevar o nível de democracia, atenuando práticas de indicação política.

É pertinente lembrar que a política não é linear e que essas cenas se circunscrevem uma sobre as outras, perante os movimentos dinâmicos da política. “Ela é arena complexa permeada por relações de poder e se perdemos a leitura do movimento da política, torna-se muito mais complexo entendermos as influências que geraram [os] resultados” (SOUZA, 2014, p. 363). Logo, ao analisar as entrevistas, parece-nos que a atuação do MP não provocou ações nos municípios, mas podemos deduzir que os contextos de influência no órgão provocaram as Promotorias de Tutela Coletiva à Educação na tessitura de políticas em prol da gestão democrática.

#### 5.4. Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação

A procura pela proteção do Estado tinha como base a proteção de um interesse ou direito individual. O Código Civil Brasileiro, Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916<sup>56</sup>, possuía normas jurídicas carregadas de uma visão individualista e patrimonialista. O art. 76 freava qualquer pleito que acarretasse repercussão transindividual, uma vez que consentia apenas o exercício do direito da ação para a tutela de interesses tão somente individuais: “Para propor ou contestar uma ação, é necessário ter legítimo interesse econômico ou moral. Parágrafo único: o interesse moral só autoriza a ação quando toque **diretamente ao autor, ou à sua família**” (grifo nosso).

Conforme os movimentos sociais<sup>57</sup> foram se potencializando no cenário político brasileiro, próximo ao fim da ditadura militar, o paradigma da tutela jurisdicional foi se

<sup>56</sup> Revogada pela Lei nº 10.406, de 2002. BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Instituí o Código Civil. Diário Oficial da União, 11 de janeiro de 2002, p.1.

<sup>57</sup> Conforme Sousa (2014, p. 6): “A origem e o verdadeiro ponto de partida dessa emergência social é a Revolução Industrial do século XVIII na Inglaterra, que se espalhou por todo o mundo com a industrialização e a criação da classe operária. Os conflitos sociais aumentaram, atingindo comunidades de pessoas. Em consequência, surgiram vários segmentos sociais como sindicatos, associações de bairros, associações de defesa do meio ambiente e do consumidor, especialmente no século que se passou, após a Segunda Grande Guerra Mundial, o que fez com que começassem a serem criados instrumentos legais para a tutela, em juízo, dos interesses ou direitos coletivos”.

alterando para que se alcançasse um maior número de indivíduos. O Brasil expandiu os mecanismos de defesa coletiva, apesar de ainda hoje não os ter regulamentado em um único corpo legislativo, plasmando a normatização em variadas leis. Embora a regulamentação seja um tanto tardia, nossa “antologia” legislativa disseminada em todo o ordenamento jurídico é reconhecida como uma das legislações mais avançadas sobre o tema em diversos países (SOUZA, 2014).

Com as continuidades e descontinuidades político-partidárias que influenciam o contexto de produção de normativas, a evolução do tratamento da tutela coletiva em nosso plano legislativo aconteceu de forma vagarosa implicando também a participação popular, tendo em vista que os direitos adquiridos não eram compartilhados.

Em 1985, com o advento da Ação Civil Pública, solidificou-se a regulamentação da tutela coletiva, sofrendo influência do regime jurídico das *class actions*<sup>58</sup> do Direito Norte Americano. A lei era uma ferramenta processual que procurava o ressarcimento de danos causados ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, corroborando a tutela dos interesses metaindividuais. Entre a relação dos legitimados que poderiam instaurá-la, competia ao Ministério Público a apuração desses danos, disseminando o início de uma das atuações relevantes do *Parquet*.

No entanto, lembrando que a encenação da política é construída dentro de um contexto de disputas, o veto presidencial ao inciso IV do artigo 1º da Lei nº 7347/85<sup>59</sup> não permitiu o elo do instrumento para a tutela de outros interesses difusos ou coletivos, além daqueles já previstos nos incisos postulados. Diante de uma taxação de objetos, nem todos os interesses metaindividuais poderiam ser tuteláveis e existia um sistema de tutela coletiva “já que nem todos os direitos difusos e coletivos poderiam ser tutelados jurisdicionalmente. O que houve foi um grande avanço do sistema processual brasileiro, o qual, repete-se, ingressou, pela Ação Civil Pública, no movimento mundial para a tutela jurisdicional dos direitos e interesses massificados” (ALMEIDA, 2003, p. 265).

---

<sup>58</sup> Nos Estados Unidos, as *class actions* (ações de classe) eram vinculadas à tutela de interesses de grupos específicos da sociedade.

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, de 25 de julho de 1985, p. 10649.

A promulgação da Constituição da República de 1988 elevou à nível constitucional da ACP<sup>60</sup>, estabelecendo em seu artigo 129, inciso III, “iniciativa ministerial ainda mais ampla no tocante tanto à instauração de inquérito civil quanto ao ajuizamento da Ação Civil Pública para abranger a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (CAVALCANTI, 2011, p. 73). Subentende-se, tanto no Título II “Dos direitos e garantias fundamentais” quanto no Capítulo I “Dos direitos e deveres individuais e coletivos” da CF/88, a tutela coletiva na esfera de que os interesses devem atingir o âmbito individual como o coletivo.

Outras leis disciplinando interesses difusos e coletivos surgiram após a promulgação da Carta Magna, como Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90 (BRASIL, 1990). Dentre as leis infraconstitucionais, cabe sublinhar a Lei nº 8078/90<sup>61</sup>, o Código de Defesa do Consumidor, marco legislativo no estabelecimento da tutela coletiva no ordenamento jurídico, devido à conceitualização dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Conforme as definições de Constantino (2001, p. 2-3):

*Direito difuso* é aquele que pertence a todos e a cada um; trata-se de um interesse indivisível e cujos titulares são indeterminados. Exemplo: o ar que respiramos, assim como todos os bens relacionados ao meio ambiente.

*Direito coletivo* é o atinente a uma classe determinada ou determinável de pessoas; entretanto, é indivisível quanto à sua fruição pelos indivíduos (singularmente entendidos) daquela categoria. Exemplo: certa condição prejudicial ou problema de trabalho, envolvendo os metalúrgicos, os sapateiros, como um todo.

*Direitos individuais homogêneos* são os pertencentes a um grupo determinado ou determinável de pessoas, que estão ligadas, em razão de tais interesses possuem uma origem comum, sendo, porém, divisíveis entre os indivíduos daquela categoria. Exemplo: os direitos dos compradores (consumidores) de certa linha de automóveis, que saíram todos com um mesmo defeito de fábrica.

O marco legislativo na sistematização da tutela jurisdicional em nosso ordenamento foi reconfigurado a fim de atingir um maior número de pessoas. A chegada da tutela da coletividade positivou os interesses transindividuais, prezando-se pela tutela de direitos como saúde, educação, cultura, segurança, arrogando-se sua titularidade a quaisquer cidadãos, observando que justiça e tutela coletiva estão interligadas. Compreendemos que a tutela coletiva de direitos e a tutela jurisdicional individual objetivam proteger os interesses/direitos de seus

---

<sup>60</sup> Ademais, apresenta o mandado de segurança coletivo (artigo 5, incisos LXIX e LXX), o mandado de injunção (artigo 5, inciso LXXI), alarga a o campo de atuação da ação popular (artigo 5, inciso LXXIII), a legitimação coletiva geral (artigo 5, inciso XXI e artigo 8, inciso III), o acesso à justiça (artigo 5, inciso XXXV) e a previsão de regulamentação da proteção e defesa do consumidor no plano legislativo (artigo 48 do Ato de Disposições Transitórias) (CASTRO, 2002, p. 196).

<sup>61</sup> BRASIL. **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre proteção do consumidor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, de 12 de setembro de 1990, p. 1.

titulares que podem ser um grupo determinável ou indeterminável de sujeitos e notamos que tais direitos têm divergências e paralelismos. Os interesses difusos e os interesses coletivos possuem natureza indivisível, diferindo pela origem da lesão e pelo grupo que é afetado (indetermináveis e determináveis). A amplitude dos direitos difusos pode ser mais elevada por atingir um número maior de pessoas. Os direitos coletivos e os individuais homogêneos se convergem ao grupo atingido, sendo ambos determináveis, contudo são diferentes quanto à divisão do interesse (indivisíveis e divisíveis) e pela origem da lesão (relação jurídica básica e origem comum).<sup>62</sup> Conforme Carneiro (1995) discorreu em palestra<sup>63</sup>:

Quando o resultado do processo é igual para todos, para todo aquele grupo, sem distinção, sem um plus qualquer de um em relação ao outro, estamos no campo do direito coletivo. Por exemplo, na medida em que um determinado percentual de uma mensalidade escolar é estabelecido, este percentual se aplica a todos os alunos, sem qualquer diferença de um para outro. Mas, se a discussão versa sobre a devolução do dinheiro pago passamos para o campo do direito individual, cada um irá pleitear o seu nos limites de seus próprios valores. Assim, na defesa dos direitos individuais homogêneos há um plus, que é justamente a identificação, em cada caso, do valor ou da lesão, enquanto [...] no direito coletivo a situação jurídica é genérica e, portanto, indivisível.

Ainda, relativo à geração de ações coletivas em torno de interesses individuais homogêneos, categoria introduzida ao ordenamento jurídico nacional apenas dois anos após a promulgação da Lei Maior por meio do Código de Defesa do Consumidor, Grinover *et al.* (2001, p. 800) ressaltam que se faz necessário reconhecer a dimensão social e coletiva de tais interesses subjetivos e a política resolutiva que atinge o coletivo mediante os órgãos conciliadores como o Ministério Público:

Assim, foi exatamente a relevância social da tutela coletiva dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador ordinário a conferir ao MP e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda, mesmo em se tratando de interesses ou direitos disponíveis, em conformidade, aliás, com a própria Constituição, que permite a atribuição de outras funções ao MP, desde que compatíveis com sua finalidade (art. 129, IX); e a dimensão comunitária das demandas coletivas, qualquer que seja seu objeto, insere-as sem dúvida na tutela dos interesses sociais referidos no art. 127 da Constituição. Quando muito, poder-se-ia exigir, caso a caso, que se aferisse a relevância social do objeto da demanda coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos, para o reconhecimento da legitimação do MP [...].

---

<sup>62</sup> Ver Sousa (2014).

<sup>63</sup> **Dez Anos da Ação Civil Pública:** uma retrospectiva Geral. Palestra proferida no Congresso Internacional de Responsabilidade Civil, Consumidor, Meio Ambiente e Danosidade Coletiva: Fazendo Justiça no Terceiro Milênio, realizado em Blumenau no período de 29 de outubro de 1995 a 01 de novembro de 1995.

Em nossa compreensão, a defesa de direitos individuais homogêneos repousa na função institucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais quando direitos fundamentais são violados. A defesa desses interesses individuais pelo Ministério Público, à luz da relevância social, estabelece uma dimensão clara de acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) no aspecto coletivo, ainda que esse se desenvolva de forma indireta.

É importante dizer que, ao falarmos de Tutela Coletiva, discorreremos sobre interesses compartilhados por uma coletividade e de direitos que, ainda distribuídos por um grupo, podem ser precedentes para o envolvimento de uma escala maior de pessoas em um outro procedimento. O direito coletivo não é exclusivamente público ou privado, mas concebe um interesse público revelando uma ampla importância social, cujo “processo coletivo tem o condão de tutelar o interesse público primário, ou seja, qualquer interesse público que se relacione diretamente com a realização de direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstas” (SOUSA, 2014, p. 14). O Superior Tribunal de Justiça<sup>64</sup> compreende que o Ministério Público deve atuar na defesa dos interesses individuais homogêneos que possuam relevância social, pois se o órgão ministerial gera ações individuais para defender interesses particulares postulados na CF/88, com maior nível de razoabilidade pode fazê-lo a fim de provocar ações coletivas, que possuem maior alcance popular na garantia de direitos fundamentais. Nesse aspecto, ressalta Renault (2009, p. 190-192):

o Ministério Público vem atuando intensamente, seja por meio de ações coletivas, seja por meio de ações na defesa de direitos individuais indisponíveis, em temas como, por exemplo, direito à saúde, à educação, ao saneamento básico, à ordem urbanística, ao patrimônio cultural, ao meio ambiente, à segurança do trânsito, ao patrimônio público, na defesa das crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência, comunidades indígenas, entre outras diversas hipóteses, além de ter na ação de improbidade um importante instrumento para a realização de políticas públicas, inclusive por seu caráter pedagógico [...] Em sua atuação, pode o Ministério Público contribuir decisivamente para a admissibilidade dos processos envolvendo políticas públicas, seja por meio de ações tecnicamente cuidadosas, explicitando as razões que autorizam a iniciativa judicial, seja por uma ativa participação como interveniente, aditando a petição inicial e manifestando-se de modo a suprir falhas que poderiam impedir indevida e desnecessariamente o julgamento do mérito.

---

<sup>64</sup> Ver Resp: 695396 RS 2004/0146850-1, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 12/04/2011, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2011. Ementa: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE INTERESSES OU DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. ARTS. 127 E 129, III E IX, DA CF. VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À SAÚDE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RELEVÂNCIA PÚBLICA. EXPRESSÃO PARA A COLETIVIDADE. UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS E MECANISMOS DAS NORMAS QUE COMPÕEM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. EFETIVA E ADEQUADA PROTEÇÃO. RECURSO PROVIDO.

Salientamos que a atuação do Ministério Público por meio de ações coletivas, no caso a Ação Civil Pública, para a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, art. 129) não é exclusiva da instituição, portanto, não desvincula outrem para tanto. União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, entes públicos, mesmo sem personalidade jurídica, e associações civis podem impetrar ações civis em interesses coletivos ou difusos (MAZZILLI, 2004). Fato legitimado pelo art. 129, § 1º da Carta Maior (BRASIL, 1988): “A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei” e rememorado no Estatuto da Criança e do Adolescente:

- I – [d]o Ministério Público;
- II – [d]a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios;
- III - [d]as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária. (BRASIL, 1990, art. 210)

Por essa perspectiva, a fim de melhorar sua organização interna e conferir ênfase à sua competência no tocante à garantia dos direitos difusos e coletivos, o Ministério Público do Rio de Janeiro, com a Resolução GPGJ nº 997, de 30 de agosto de 2001<sup>65</sup>, constituiu promotoria imbuída da matéria, definindo as sedes das Promotorias de Justiça de Proteção aos Interesses Difusos e Direitos Coletivos no estado. Dois anos depois, a Resolução GPGJ nº 1173, de 13 de outubro de 2003 (MPRJ, 2003) revogou anterior: as promotorias tiveram sua titulação transformada e passaram a se chamar Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva. Entendemos que a modificação foi realizada para potencializar o MP como representante da proteção dos direitos coletivos, transparecendo desde a nomenclatura tal pertinência.

A Resolução GPGJ nº 1173/2003 justifica a mudança ao considerar que a estrutura atual dos órgãos de execução do Ministério Público, no âmbito da defesa dos interesses difusos e direitos coletivos deveria ser aprimorada com o intuito de atender à multiplicidade das demandas sociais. Tal aprimoramento exige uma denominação que efetivamente designe a finalidade desses órgãos de execução, bem assim a se instituem núcleos, sem a qualidade de órgão de administração ou de execução, a agrupá-los, de modo a propiciar efetiva interação entre essas Promotorias de Justiça com vistas a obter maior produtividade, dando mais agilidade aos atos em andamento. Ademais, pondera a necessidade de se discriminar as atribuições dessas

---

<sup>65</sup> MPRJ. **Resolução GPGJ nº 997, de 30 de agosto de 2001.** Define as sedes das Promotorias de Justiça de Proteção aos Interesses Difusos e Direitos Coletivos (Revogada pela Resolução GPGJ nº 1173/2003).

Promotorias de Justiça e, em alguns casos, de se estabelecer regras que disciplinem a distribuição de processos e procedimentos, em casos de pluralidade de Promotorias de Justiça em única circunscrição territorial com atribuições concorrentes.

Incumbe às Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva do MPRJ, com atribuição nas áreas territoriais correspondentes aos quinze Núcleos<sup>66</sup> existentes:

I – promover a defesa do patrimônio público, do meio ambiente, do consumidor, do contribuinte, dos interesses afetos à cidadania e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos no âmbito judicial e no extrajudicial

II – atuar, como fiscal da lei, nas ações civis públicas propostas por outros legitimados e nas ações populares que lhes forem conexas (GPGJ, Resolução nº 1173, 2003, art. 4º, Inc. I e II).

De acordo com o **Manual de atuação Funcional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva** (MPRJ, 2009), ao se adotar a divisão por matéria vigente no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, é apurada a presença de três campos principais das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva, a saber:

1. **Meio Ambiente**, abrangendo urbanismo, patrimônio histórico-cultural e meio ambiente natural, destacando-se que, no Ministério Público fluminense, o entendimento dominante é no sentido de que a tutela do meio ambiente do trabalho é atribuição do Ministério Público do Trabalho;

---

<sup>66</sup> I - “Núcleo Campos”, sediado em Campos dos Goytacazes, atendendo a este Município e aos de São João da Barra, São Fidelis, Itaocara, Cambuci, Santo Antônio de Pádua, Aperibé, São Jose de Ubá, Varre-Sai, Italva, Cardoso Moreira, Miracema, Itaperuna, Porciúncula, Natividade, Bom Jesus do Itabapoana, São Francisco de Itabapoana, Laje do Muriaé e Conceição de Macabu; II – “Núcleo Friburgo”, sediado em Nova Friburgo, atendendo a este Município e ao de Cachoeiras de Macacu; III – “Núcleo Cordeiro”, sediado em Cordeiro, atendendo a este Município e aos de Bom Jardim, Duas Barras, Macuco, Cantagalo, Trajano de Morais, Santa Maria Madalena e São Sebastião do Alto; IV – “Núcleo Cabo Frio”, sediado em Cabo Frio, e atendendo a este Município e aos de São Pedro da Aldeia, Iguaba Grande, Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Araruama e Saquarema; V – “Núcleo Macaé”, sediado em Macaé, atendendo a este Município e aos de Rio das Ostras, Carapebus, Quissamã e Casimiro de Abreu; VI – “Núcleo Niterói”, localizado em Niterói, atendendo a este Município e aos de Rio Bonito, Maricá e Silva Jardim; VII – “Núcleo São Gonçalo”, sediado em São Gonçalo, atendendo a este Município e aos de Itaboraí e Tanguá; VIII – “Núcleo Duque de Caxias”, sediado em Duque de Caxias, atendendo a este Município e aos de Belford Roxo, São João de Meriti, Magé e Guapimirim; IX – “Núcleo Nova Iguaçu”, sediado em Nova Iguaçu, atendendo a este Município e aos de Nilópolis, Japeri, Mesquita, Queimados, Seropédica e Itaguaí; X – “Núcleo Volta Redonda”, sediado em Volta Redonda, atendendo a este Município e aos de Barra Mansa, Resende, Itatiaia, Porto Real, e Quatis; XI – “Núcleo Angra dos Reis”, localizado em Angra dos Reis, atendendo a este Município e aos de Mangaratiba, Rio Claro e Parati; XII – “Núcleo Barra do Piraí”, sediado em Barra do Piraí, atendendo a este Município e aos de Piraí, Pinheiral, Mendes, Engenheiro Paulo de Frontin, Miguel Pereira, Paty do Alferes, Valença, Vassouras, Rio das Flores e Paracambi; XIII – “Núcleo Petrópolis”, sediado em Petrópolis, atendendo a este Município e aos de Três Rios, Parafba do Sul, São Jose do Vale do Rio Preto, Areal, e Comendador Levy Gasparian; XIV – “Núcleo Teresópolis”, sediado em Teresópolis, atendendo a este Município e aos de Carmo, Sumidouro e Sapucaia; XV – “Núcleo Capital”, sediado na Capital do Estado, atendendo a este Município. Parágrafo único – As Promotorias referidas nos incisos XVI, XVII e XVIII do art. 6º oficialão no Centro de Referência de Tutela Coletiva, instalado no centro da cidade do Rio de Janeiro, Capital (GPGJ, Resolução nº 1173, 2003, art. 4º).

2. **Consumidor e Contribuinte**, inclusive os serviços públicos pagos mediante tarifa;
3. **Cidadania**, englobando saúde, educação, improbidade administrativa, patrimônio público, moralidade administrativa, defesa das minorias e dos deficientes físicos, e outros interesses metaindividuais de forma residual.

Ressaltamos que nessas dimensões estão inseridas promotorias ainda mais específicas e essa interseção, supomos, potencializa a tutela coletiva no estado do Rio de Janeiro que conta, também, com Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva especializadas em saúde, defesa dos idosos e dos deficientes físicos e educação. A propósito desse último quesito, prezado nesta investigação, chamamos atenção para as Promotorias com atribuição no direito à Educação e de acordo com o parecer da Assessoria de Assuntos Cíveis lançados nos autos do MPRJ 2017.00279662:

- a) **Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania**, cuja atribuição se insere na Educação Básica (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Financiamento da Educação Básica, Valorização do Magistério da Educação Básica, Controle Social, Gestão Democrática do Ensino e demais temas), no Ensino Público Superior (exceto Federal) e no Educação no Sistema Prisional;
- b) **Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência**: atribuição na Educação Especial;
- c) **Promotorias de Justiça Únicas, Cíveis e de Proteção à infância e à Juventude**: atribuição na Educação Básica (Educação Infantil) e
- d) **Promotorias de Justiça de Infância e Juventude**: atribuição na Educação do Sistema Socioeducativo.

Imersas nas Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania, conforme aludido, estão as Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação. Damasco (2008) aponta que o surgimento de uma Promotoria especializada em Educação partiu de um movimento nacional dos Ministérios Públicos Estaduais sugestionado na “Carta de Recife em Defesa da Educação” pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça do Brasil, em 18 de dezembro de 1998. Em 2000, por meio da Carta de Canela<sup>67</sup>, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça do Brasil unido com outras entidades<sup>68</sup> manifestou compromisso

---

<sup>67</sup> Assim chamada por ocasião do VI Congresso Estadual do Ministério Público do Rio Grande do Sul, realizado na cidade de Canela (RS). In: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-818.html>

<sup>68</sup> Conselho Nacional de Corregedores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e Colégio de Diretores das Escolas Superiores dos Ministérios Públicos e Centros de Estudos e de Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal.

pela continuidade das ações no âmbito do Ministério Público de cada um dos Estados da Federação para a permanente mobilização para a tomada de providências em defesa e promoção da educação infantil e do ensino fundamental da criança e do adolescente. Em 2006, o Conselho dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) assinaram um termo de cooperação entre si.

A Promotoria de Justiça e Defesa da Educação, Proeduc, foi a primeira Promotoria especializada em Educação no Brasil dentro do Ministério Público Brasileiro por meio do órgão no Distrito Federal (DAMASCO, 2008). Segundo Castilho (2007 *apud* DAMASCO, 2008), ganhou destaque por publicizar as recomendações expedidas entre 2001 e 2007 no site institucional. Em outros estados, a garantia do direito à educação se colocou a cargo das Promotorias de Cidadania e/ou Direitos Humanos e Centros de Apoio Operacional da Cidadania e/ou de Direitos Humanos e Promotorias de Infância e Juventude e Centros de Apoio Operacional da Infância ou Juventudes ou títulos correlatos. O movimento “Pela Justiça na Educação”<sup>69</sup>, em 2000, campanha nacional voltada para a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Criança e do Adolescente da Vara da Juventude, fortificou o desejo de se trabalhar especificamente o direito à educação por meio de uma Promotoria especializada, ao levantar questões que poderiam ser objeto de estudo do MP no âmbito das Promotorias de Educação.

De acordo com as entrevistas realizadas por Damasco (2008), essas mobilizações influenciaram o desenho da primeira Promotoria para a Educação (Proeduc) no Brasil, formalmente criada dentro do MP Brasileiro, sendo uma experiência pioneira. O ato de criação da primeira Proeduc é de 31 de janeiro de 2000 e em caráter experimental. A concepção desses órgãos especializados na área de educação, visando ao corpus de nossa pesquisa, o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, à luz de duas promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação, localizadas nas cidades de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, é relativamente nova.

Em 2011, por meio da Resolução GPGJ nº 1.664, de 17 de junho (MPRJ, 2011), a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital ficou imbuída de investigar improbidade administrativa relacionada às unidades da rede pública de educação na cidade do Rio de Janeiro e passou a atuar com exclusividade na tutela coletiva do direito à educação, na área territorial carioca junto ao Sistema Municipal de Ensino.

---

<sup>69</sup> Consequência do movimento, o livro **Pela Justiça na Educação** (FUNDESCOLA/MEC, Brasília, 2000).

Dois anos depois, em 2013, a partir da Resolução GPGJ nº 1.845, de 02 de julho (MPRJ, 2013) a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias foi configurada para atuar na tutela coletiva do direito à educação, junto aos Sistemas Municipal e Estadual de Ensino e na fiscalização dos programas suplementares a eles correlatos, nos Municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Magé e São João de Meriti, com as atribuições presentes no art. 2º:

§1º - Caberá, ainda, ao órgão de execução ora criado atuar nos expedientes relacionados à improbidade administrativa no âmbito das unidades de educação da rede pública de ensino, exclusivamente quando referentes a omissões na prestação dos serviços educacionais.

§2º – Ressalvada a hipótese do §1º, fica mantida a atribuição em matéria de cidadania das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva para atuar nos expedientes relativos à proteção do patrimônio público no sistema público de ensino. (MPRJ, 2013).

Para compreender o incentivo à gestão democrática do ensino público por meio da regulamentação do processo seletivo dos diretores escolares, é preciso considerar como a atuação do MPRJ se fundamentou nas Promotorias de Tutela Coletiva de Proteção à Educação nos municípios de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro.

Nossa primeira hipótese era que o nível de substancialidade democrática da legislação orquestrada por cada município pesquisado nesta tese poderia ter sido induzido pela aplicação de recursos judiciais pelo MPRJ que, após fomentar constrangimentos nas partes investigadas, aciona o Judiciário quando todas as possibilidades administrativas findam. Tínhamos uma ideia de quando a ação se judicializava, haveria a propensão de políticas mais perenes tendo em vista que Duque de Caxias e Rio de Janeiro receberam diversas recomendações e inquéritos civis com o objetivo de apurar a configuração da gestão democrática nesses municípios. Por mais que legislações tenham sido produzidas no ínterim dessas solicitações, nossa percepção primária foi de, apenas com a instauração de Ações Cíveis Públicas, a regulamentação da gestão democrática teria maior robustez, já que foram desenhadas leis que tecem (ou criam expectativa para, como é o caso do Rio de Janeiro ante PME) o processo seletivo de diretores escolares via eleição e participação da comunidade escolar. Talvez, a iminência de se ter um processo judicial incutiria perda de recursos financeiros, em especial do representante do Poder Executivo, levando os municípios a configurarem políticas educacionais com menor grau de erosão.

Sem embargo da hipótese, ela foi invalidada durante as entrevistas, pois o Judiciário, com frequência, expõe uma visão destoante do MP. Além disso, a ação pode hibernar (AMARAL; CASTRO, 2021), como disse o Promotor do município caxiense, porque o

Judiciário, no uso de sua discricionariedade, pode preferir ACPs com outros assuntos. Ademais, há prefeituras que possuem vários processos judiciais e isso não os impediu de somar mais um.

Uma legislação será mais ou menos erodida dependendo dos atores que participarem do debate; quanto maior a participação social, mais provável a perenidade. À medida que os usuários da política sejam somados ao discurso, aumenta-se a escala de constrangimento ao Poder Executivo e maiores são as chances de legislações com substancialidade serem promovidas. O Ministério Público é ator político que defende normativas com grau de continuidade, como é o caso da lei, ou menos efêmeras ao exigir a construção de uma legislação específica. Parece defender a eleição como a melhor alternativa para a escolha dos diretores escolares e inferimos que isso seja orientado pelos contextos do ciclo de políticas, possuidor de focos múltiplos, guiados aqui na tese para/pelo nacional/meso/local. O MPRJ, pelos contextos de influência ao qual está inserido e aos quais apresentamos e defendemos aqui – a Constituição Federal de 1988 e o seu artigo 206; o contexto de embates do Plano Nacional de Educação 2014, as próprias orientações do PNE 2014; o CAO Educação, o Gaeduc, o MPEduc – produz os seus textos.

Adiante, na análise empírica das Promotorias de Tutela Coletiva à Educação de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, veremos os cenários de influência locais, inclusive a subjetividade, a contribuir na construção dos textos exarados pelo MPRJ em prol da gestão democrática nas cidades, percebendo a preferência por ações extrajudiciais, que podem propiciar agilidade no trâmite da investigação; sob o nosso olhar, isso denota o caráter conciliador do MP, fomentador do diálogo entre as partes e das providências a solidificarem a política encenada.

Portanto, promovemos a ideia de o Ministério Público ter deixado de ser um órgão com imputações estritamente processuais para se transformar em agente político, produtor social e construtor de políticas a fomentarem uma educação na qual ocorra a participação legítima dos usuários da política. Devemos lembrar, mais uma vez, que a democracia é caminhante e eleição tão somente não consolida a gestão democrática.

Assim, nos capítulos a frente, houve uma exploração do percurso acerca das legislações municipais de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro quanto ao processo seletivo de diretores escolares tendo como ponto inicial os inquéritos civis exarados pelo Ministério Público. Sabemos que a coleta de dados não é tarefa simples, tendo em vista a diversidade de procedimentos, a finalidade de cada um e a análise da construção das políticas educacionais de cada município ainda mais em um contexto pandêmico. Por outro lado, é uma oportunidade de explorar criticamente os textos das políticas, observando também os desencontros e as

fragilidades delas. Por isso, a necessidade de se trabalhar com fontes documentais e com entrevistas, sendo importante entender nestas o que não foi visto ou o que não ficou esclarecido naquelas, sendo caro instrumento na compreensão dos contextos de influência e de produção de texto a subsidiarem a atuação do MPRJ. Salientamos que não há respostas prontas e sim evidências examinadas durante o caminho empírico. A proposição de o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ser ator político na regulamentação de gestão democrática – focalizando a escolha de gestores escolares nas cidades carioca e caxiense – mobilizou essa investigação, mas não impediu a percepção de outras variáveis encenarem a política. Sigamos, pois.

## 6 MINISTÉRIO PÚBLICO ENCENA: atuação do MPRJ em Duque de Caxias

Este capítulo apresenta as encenações políticas da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias<sup>70</sup> com o intuito de analisar de qual maneira as diligências do MPRJ puderam ampliar a gestão democrática (GD) entremeada pela forma de acesso à direção escolar municipal implicando aumento no gradiente de democracia (MENSER, 2005).

Na perspectiva de compreender a dilatação<sup>71</sup> da política durante o movimento cíclico, eligimos procedimentos da promotoria especializada que versam sobre o processo de escolha de diretores escolares principiados por inquéritos civis do ano de 2017 em torno do cumprimento da meta 19 do PNE 2014. Deste modo, procuramos apreender o percurso das ferramentas exaradas na busca de legitimar demanda acerca da perenidade de instrumentos legislativos municipais, intensificando movimentos democratizantes, como a participação da comunidade escolar. Com a finalidade de entender como a GD se evidencia na agenda do MPRJ, ao longo desta escrita investigamos a produção textual da PJTCE-DC e de que maneira ela atuou como contexto de influência a fim de regularizar a gestão democrática da educação, caminhando para a amplitude da política municipal sobre a matéria na cidade em voga.

Nesses cenários, os sujeitos enfrentam processos de negociação sobre a semântica de uma política, emergindo a possibilidade de validar suas volições e de modificar uma pauta. Nos despachos do MPRJ, avistamos disputas em jogo sobre a regulamentação da gestão democrática com e entre o Executivo, o Legislativo, a Secretaria Municipal de Educação e o Sepe-Caxias. É válido rememorar que o nosso recorte é o MPRJ, por isso, debruçaremos acerca das providências instauradas pela promotoria especializada, todavia, outras influências desbancaram na cena caxiense<sup>72</sup> e auxiliaram o órgão a eleger a gestão democrática no seu planejamento: o PNE 2014, a política a fazer com que todos os municípios, obrigatoriamente, aprovelem regulamentações referentes à gestão democrática no prazo de dois anos; o Cao Educação e as demais ondas de gestão democrática vinculadas ao MPRJ, as condições multifatoriais e particulares ligadas à promotoria especializada de Duque de Caxias – como a subjetividade do Promotor D – a serem tratadas mais à frente.

---

<sup>70</sup> PJTCE-DC, como indicado no Capítulo 2.

<sup>71</sup> No sentido de ampliação.

<sup>72</sup> Para compreender melhor outros contextos de influência na regulamentação da gestão democrática no município de Duque de Caxias, ler a tese **Gestão democrática da educação: a experiência da primeira eleição direta para diretores e conselheiros escolares da Rede Pública Municipal de Duque de Caxias/RJ**, de Moisés Amora da Silva Filho (2022).

Por esse ângulo, políticas são “produções históricas, constituidoras de práticas que formam os objetos dos quais falam” (BUSNARDO; LOPES, 2010, p. 92), dessa forma, ao se investigar a produção textual e as entrevistas, surge a probabilidade de inferir o sentido da GD na qual o MPRJ acredita, além de se notar a articulação dos demais atores em busca de estendê-la.

Para tanto, na perspectiva de abranger o processo de judiciabilidade do direito à GD e como os encaminhamentos podem ter ajudado a amplificá-la na rede municipal de DC, é preciso alcançar o cenário local no qual a PJTCE-DC está inserida, visto que a confluência de contextos e disputas marcam a agenda das políticas postas, mediadas por hibridismos, ressignificações dos textos e processos discursivos. Duque de Caxias ter sido a primeira cidade da Baixada Fluminense a possuir regulamentação em forma de lei quanto à escolha de gestores escolares, mesmo após mudança político-partidária, é um ineditismo ligado a um “um processo de elaboração [...], de contradições, de incoerências” (BARDIN, 2007, p. 38). Ao analisarmos o procedimento investigativo da promotoria, apreendemos os motivos pelos quais, no primeiro momento, a legislação foi “imperfeita” visto a fragilidade de um decreto e, quase dois anos depois, a homologação da gestão democrática se dá por meio lei, sem a efemeridade do instrumento jurídico anterior, e abrange o objeto por não se limitar a escolha de diretores municipais, tratando a GD com maior intensidade democrática (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Lima (2014), assim como Ball (2004), defende a correlação dos contextos históricos, políticos e outras forças no processo democrático. Diante de um cenário de mudanças dos documentos legais em Duque de Caxias, compete-nos averiguar os encaminhamentos do MPRJ nessa trajetória e as ferramentas usadas pela PJTCE-DC no alcance de uma maior escala de democracia (AMARAL, 2019a), levando em conta a gestão democrática como

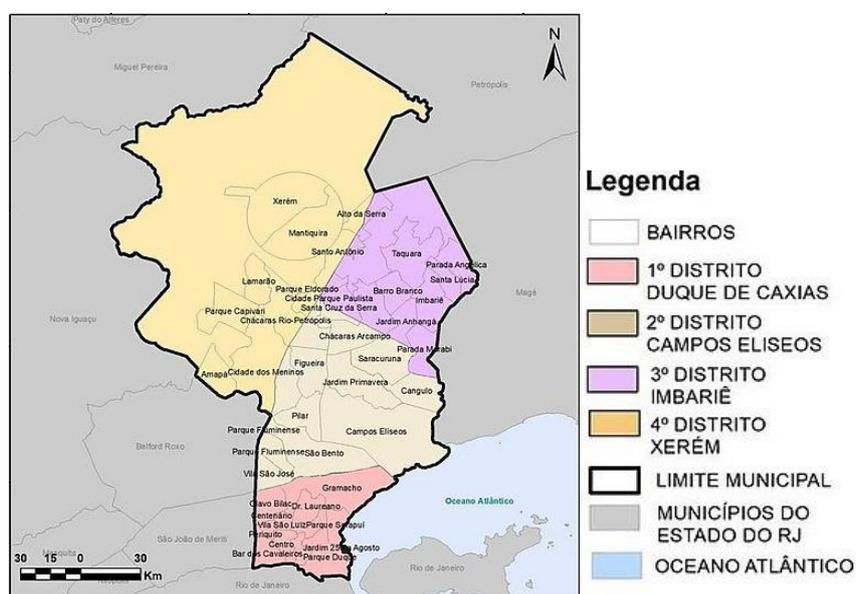
[...] complexa categoria político-educativa, uma construção histórica que não dispensa a análise de contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre, para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde a teoria da democracia e da participação, até as teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e dos respectivos sistemas escolares. (LIMA, 2014, p. 1069-1070).

A “política não é feita e finalizada no momento do legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção” (MAINARDES, 2006, p. 52); é mister concernir os contextos situados (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) ligados à educação municipal, na qual a PJTCE-DC irá atuar. Dito isso, veremos a seguir, os cenários anteriores às ações do MPRJ sobre a regulamentação da gestão democrática, visualizando o percurso em torno da escolha dos diretores escolares municipais.

## 6.1. Contextos situados da política educacional caxiense: da indicação à primeira eleição dos diretores escolares municipais

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, (2021) Duque de Caxias possui área territorial de 467.319 km<sup>2</sup>, com população estimada de 929.449 pessoas, sendo a terceira cidade mais populosa do Estado, atrás somente da capital e de São Gonçalo, ocupando a décima oitava posição no país. O nome do município é uma homenagem a Luís Alves de Lima e Silva, oficial do Exército brasileiro, nascido na região em 25 de agosto de 1803. Faz divisa com os municípios de Miguel Pereira, Petrópolis, Magé, Rio de Janeiro, São João de Meriti e Nova Iguaçu e são divididos administrativamente em quatro distritos: 1º – Duque de Caxias, 2º – Campos Elíseos, 3º – Imbariê, 4º – Xerém. Em cumprimento à Lei Orgânica, a sede municipal, que se encontrava no 1º distrito, foi transferida, a partir de 29 de maio de 1991, para o 2º distrito (Figura 2).

**Figura 2** - Mapa do município de Duque de Caxias – RJ



Fonte: IBGE (2012).

Específico à área da Educação, a Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias (SME-Caxias) é responsável pela gestão educacional da cidade, com a finalidade de planejar, coordenar e avaliar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e a EJA (Educação para Jovens e Adultos)<sup>73</sup>. Em 2021, a média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>74</sup>, Ideb, dos

<sup>73</sup> Informações retiradas do site da SME-Caxias, disponíveis em <https://smeduquedecaxias.rj.gov.br/smeportal/index.php/a-secretaria/>. Acesso em 18 de janeiro de 2023.

<sup>74</sup> O Ideb é um indicador sintético que relaciona as taxas de aprovação escolar, obtidas no Censo Escolar, com as médias de desempenho em língua portuguesa e matemática dos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Desta forma, apresentam melhores resultados no Ideb os sistemas que alcançam, de forma

anos iniciais foi de 4,3 e dos anos finais de 3,8 – a meta estabelecida para a rede era de 5,6 para os anos iniciais e 4,6 para os anos finais. Embora não tenha alcançado o desígnio do MEC, os anos finais apresentaram progresso, ainda que irrisório, relacionado ao Ideb de 2019 (3,7) e ao de 2017 (3,6), conseguindo evoluir em relação a sua própria pontuação. Relativo aos anos iniciais, registrava graduações: em 2017, o Ideb foi de 4,6 e em 2019, de 4,7.

As escolas, localizadas também em área rural, estão entre os quatro distritos do município, sendo o 1º distrito o que possui maior número de unidades (65), seguidas do 2º (56), 3º (33) e 4º (25). Relativo ao número de escolas e de matrículas na rede municipal de ensino, ilustramos, na tabela 5, o quantitativo referente aos últimos dez anos divulgado pelas Sinopses Estatísticas da Educação Básica, elaboradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Inep. Por oportuno, Duque de Caxias possui o segundo maior número de matrículas da rede municipal do Estado.

**Tabela 5** – Escolas e Matrículas na Rede Municipal de Educação de Duque de Caxias

ANO	MATRÍCULAS			ESCOLAS		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
2012	79.008	2.781	81.789	160	13	173
2013	77.534	2.705	80.239	161	13	174
2014	76.660	2.565	79.225	160	13	173
2015	74.623	2.661	77.284	162	13	175
2016	76.229	2.765	78.994	165	13	178
2017	75.116	2.659	77.775	165	13	178
2018	73.360	2.590	75.950	165	13	178
2019	71.812	2.541	74.353	165	13	178
2020	71.504	2.646	74.150	164	13	177
2021	68.538	2.756	71.294	166	13	179

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2012-2021).

Para darmos início a apresentação dos contextos situados intrínsecos à forma de acesso à direção escolar, é significativo falarmos de aspectos históricos ligados à fundação do município. No início do século XX, as terras da Baixada Fluminense aliviavam as pressões demográficas da cidade do Rio de Janeiro, prenunciadas no “Bota Abaixo” do Prefeito Pereira Passos. Os dados estatísticos revelam que, em 1910, a população de Meriti, área do atual 1º distrito de Duque de Caxias, era de 800 pessoas para 28.756 habitantes em 1930. O acelerado crescimento populacional provocou o loteamento de propriedades rurais improdutivas.

---

concomitante, maiores taxa de aprovação e proficiência nas avaliações. Nota Informativa do Ideb 2021. A pandemia do novo coronavírus teve grande impacto nas atividades escolares em 2020 e 2021 - conforme retratado nas duas edições da pesquisa “Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil” realizada pelo Inep - e esse contexto deve ser considerado para uma adequada interpretação dos resultados do Ideb 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em 14 de janeiro de 2023.

Durante a era Vargas, em 1930, o território do atual município de Duque de Caxias passou pela remodelação de sua área, agrupando-se ao modelo urbano-industrial. O desenvolvimento pelo qual passava, levou o Deputado Federal Dr. Manoel Reis a propor a criação do Distrito de Caxias e, através do Decreto Estadual nº 2.559, de 14 de março de 1931, o interventor Plínio Casado abrangeu o local a 8º distrito de Nova Iguaçu.

Em 31 de dezembro de 1943, através do Decreto-lei nº 1.055, foi criado o Município de Duque de Caxias, todavia, apenas em 1947, o primeiro Prefeito foi eleito por voto popular, sendo a Câmara Municipal instalada no mesmo ano. O percurso de emancipação não foi ausente de disputas e seu processo foi atrelado à formação da União Popular Caxiense (UCP), da qual participavam jornalistas, médicos e políticos locais que foram presos durante as manifestações pró-emancipação. Duque de Caxias foi a primeira cidade a se emancipar do seu distrito original, sendo precursora das demais emancipações no entorno (quadro 4):

**Quadro 4** – Emancipações distritais na Baixada Fluminense

<b>Distrito original</b>	<b>Emancipação de distritos</b>	<b>Regulamentações</b>
Nova Iguaçu	Duque de Caxias	Decreto-lei nº 1055, de 31 de dezembro de 1943.
	Nilópolis	Lei Estadual nº 6, de 11 de agosto de 1947.
	São João de Meriti	Lei Estadual nº 6, de 11 de agosto de 1974.
	Belford Roxo	Lei Estadual nº 1640, de 03 de abril de 1990.
	Queimados	Lei Estadual nº 1773, de 21 de dezembro de 1990.
	Japeri	Lei Estadual nº 1.902, de 02.12.1991.
	Mesquita	Lei Estadual nº 3253, de 25.09.1999.

**Fonte:** Elaborada pela autora com dados do site IBGE-Cidades.

Com a emancipação, o município recebeu incentivo em sua economia e, como em todo o Estado, recebeu migrantes do restante do país, ocasionando um avanço populacional e industrial a partir de 1950, atingindo em 1960 o maior crescimento populacional da cidade, de 161% (SOUZA, 2002). Tal crescimento se dá pela abertura das principais rodovias do Estado à época, como a Avenida Brasil, Presidente Dutra, Washington Luís, Linhas Vermelha e

Amarela, procedendo investimentos às margens dessas estradas, onde se localizava Duque de Caxias.

Com a fundação da Refinaria de Duque de Caxias (Reduc) em 1960, houve a evolução do desenvolvimento econômico e, atualmente, o município está em décimo lugar na classificação estadual do Índice de Qualidade dos Municípios (IQM). Ocupa, ainda, o segundo lugar no ranking de arrecadação de Imposto de Arrecadação de Mercadorias e Serviços, ICMS, do Estado do Rio de Janeiro, atrás somente da capital e o 22º do país em 2020. No mesmo ano, Duque de Caxias é o segundo maior Produto Interno Bruto<sup>75</sup> do Estado, ocupando o 18º lugar no ranking dos maiores do Brasil. Já seu PIB *per capita* é de R\$50,997,67, posicionando em 19º no Estado.<sup>76</sup>

Apesar do crescimento econômico caxiense, o modelo político de poder segue até hoje concentrado na pequena elite local. Silva Filho (2022) expõe que a ausência do Estado na Baixada Fluminense contribuiu para o surgimento de lideranças locais compostas por pequenos comerciantes que tentavam resolver problemas sociais e, na impossibilidade, procuravam soluções junto ao poder público. A solução de tais problemas estava centrada no uso da violência e Alves (2020) mostra que ações violentas e centradas no autoritarismo na Baixada permaneceram ao longo da história local.

Natalício Tenório Cavalcanti de Albuquerque é a metáfora desse discurso em Duque de Caxias. Representava uma liderança popular, centralizada na ideia de migrante nordestino que veio ao Rio de Janeiro em busca de melhores condições sociais, embora já viesse dos Cavalcanti Albuquerque, família tradicional de Alagoas. Obteve de seu tio e padrinho político, Deputado Natalício Camboim de Vasconcelos, o auxílio para constituir o elo com o poder fluminense. Entre suas práticas, a violência era usada para resolução dos problemas e sustentação do mando local, além de usar práticas clientelistas com o objetivo de conquistar os menos favorecidos:

Tenório construiu sua figura no cotidiano caxiense como homem preocupado com os mais pobres; usando de práticas clientelistas, conquistou ainda mais “devoção” de seus apoiadores. A trajetória política de Tenório Cavalcanti, seus percalços e dilemas, exemplificam de forma contundente a passagem da dominação política oligárquica e rural, que tinha no coronelismo sua sobrevivência, para outra, calcada no clientelismo, no populismo e na disputa eleitoral. O fato de ter existido como uma emergente

---

<sup>75</sup> O Produto Interno Bruto, PIB, é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas correntes. O PIB *per capita* (divisão do PIB pelo número de habitantes), mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais, entre outros estudos. Em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em 13 de janeiro de 2023.

<sup>76</sup> Informações disponíveis em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>, acessadas em 13 de janeiro de 2023.

máquina política, à margem das grandes máquinas clientelísticas existentes, explica o custo elevadíssimo desta empreitada, caracterizada pela forma violenta das disputas. Tenório é, por assim dizer, a encarnação da violência que se legitima pela pretensão de entrar num campo político que se reestruturava a partir das mudanças sociais que sofria. Pondo-se no mesmo nível do aparato repressivo formado pela polícia local, a perpetuação do seu projeto dependeu de vários fatores, entre eles o seu poder de ação e reação violenta, e a projeção nacional do seu nome, via conquistas políticas. A combinação destes elementos marcará para sempre a história política desta região até os dias atuais e a associação entre política e violência se perpetuará na Baixada como uma característica imutável. Ela estará presente na consolidação dos grupos de extermínio dos anos sessenta. (ALVES, 2020, p. 144).

Conforme Silva Filho (2022), o cenário político de 1960 não beneficiou a manutenção do prestígio de Tenório Cavalcanti, tendo em vista que Duque de Caxias era alvo de projetos nacionais e o “homem da capa preta”<sup>77</sup> cedeu à ditadura civil-militar iniciada em 1964. O município foi decretado como área de segurança nacional por meio do decreto Lei nº 5.449, de 4 de junho de 1968, no qual militares nomeavam interventores. O cenário de violência serviu como solo fértil na ditadura militar validando ações mais repressivas para dominação de movimentos subversivos. Toda a Baixada, a partir de 1970, padeceu sob uma política de asfixia dos anseios populares (SILVA FILHO, 2022).

Apenas em 1985, com a redemocratização do país, houve a criação de partidos políticos e a rearticulação de movimentos sociais, ressurgindo associação de moradores e sindicatos. Silva Filho (2002) mostra, ainda, que apesar da intervenção militar para controlar a política caxiense, o domínio local se manteve no poder e a concepção de que “forasteiros” não poderiam se inserir na política caxiense foi mantida. Para o autor, essa realidade reforça ainda mais o autoritarismo desses grupos políticos e tais ações permeiam políticas públicas.

Ainda em 1985, também é eleito o primeiro prefeito da cidade, escolhido por meio de voto popular, Juberlan de Oliveira. Em levantamento sobre os mandados dos prefeitos caxienses, Silva Filho (2022) observa que ao longo dos 76 anos da emancipação de DC, das 37 lideranças no Poder Executivo, 21 (56,75%) foram eleitos pelo voto popular, enquanto 16 (43,24%) foram indicados de diversas formas.

Os dados da história caxiense ajudam a entender as intercorrências durante as tentativas de ampliação da dinâmica democrática na gestão escolar da rede municipal, tendo em vista que alguns pontos são ranços sistêmicos vinculados à história de Duque de Caxias. Uma gestão centralizada na figura de um diretor de escola, cuja função é indicada pelo executivo ou legislativo, pode revelar a prática do favorecimento na busca de uma contextura mútua de

---

<sup>77</sup> Ver Fortes (1986) e Souza (2002).

legitimidade popular, reflexo de um patrimonialismo arraigado na estrutura político-partidária da Baixada Fluminense.

O cenário atual de DC é vinculado à influência de lideranças comunitárias atreladas a bairros populares, *modus operandi* estabelecido desde Tenório Cavalcanti, caracterizado pelo modelo de liderança messiânica resolutive de problemas sociais, centralizada na unipessoalidade, sem passar, necessariamente, pelas instâncias democráticas (SILVA FILHO, 2022).

Desde 1996 a 2020, a disputa política municipal ocorre com a variabilidade de dois representantes políticos no Poder Executivo: X<sup>78</sup> (1997-2000; 2001-2004; 2009-2012) e Y (2005-2008; 2017-2020). A quebra nesse íterim se dá com a eleição de Z (2013-2016) e é durante o seu mandato que as eleições diretas para diretores escolares se iniciam. Todavia, projetos reivindicativos de democratização frente ao objeto transcorrem desde a homologação da Lei Orgânica Municipal (LOM) de dia 05 de abril de 1990 (DUQUE DE CAXIAS, 1990).

A LOM de Duque de Caxias é imagem do momento de redemocratização do Brasil no final da década de 80. Em seu artigo 91, inciso VI, são expostas as diretrizes de gestão democrática a guiarem o ensino público na cidade, da qual destacamos: a) **participação** da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução [e] c) **participação** de estudantes, professores, pais e funcionários, via funcionamento de conselhos comunitários em todas as unidades escolares, com os objetivos de acompanhar o nível pedagógico da escola e supervisionar o movimento financeiro e administração da Unidade Escolar (DUQUE DE CAXIAS, 1990). Atentemos às palavras realçadas, grades de proteção democrática contra ação arbitrária do Estado (TILLY, 2013), a intensificar a democratização. Lima (2005) considera que o processo de democratização da democracia exige mais sujeitos a poderem participar na criação e recriação do mundo social, afirmando a sua presença ativa na história, manifestando criticamente seus interesses e visões. Ele expressa a importância de dialogar e debater ideias, de forma a cooperar solidariamente com o outro, aprendendo a participar pela prática da própria participação e a deliberar democraticamente pela prática da deliberação coletiva. A autonomia e a capacidade de decisão no processo também são inerentes a uma ativa participação e as eleições para diretores escolares contribuem no fortalecimento desses eixos.

A LOM, em seu art. 92, inciso XI, dispõe sobre as “eleições diretas para direção de todas as instituições de ensino mantidas pelo Governo Municipal, de acordo com a lei complementar”

---

<sup>78</sup> Nomearemos os prefeitos em exercício entre 1996 e 2020 de X, Y e Z.

(DUQUE DE CAXIAS, 1990), ou seja, a escolha pelo voto dependia de homologações. A não definição prescritiva sobre a forma de escolha do diretor escolar acende brechas aos interesses de lideranças: os diretores caxienses são nomeados por indicações político-partidárias, perpetuando práticas de apadrinhamento até 2015.

Apenas em 2014, com a aprovação do Plano Municipal de Educação de Duque de Caxias, regulamentado pela Lei nº 2713, de 30 de junho de 2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015b), principia-se um esboço sobre o mecanismo de escolha dos diretores, por meio da meta 15.1, a versar sobre os Instrumentos e Mecanismos de construção democrática: “A eleição dos diretores de instituições educacionais deve ser direta [...]. É inconcebível pensar em Gestão Democrática sem eleições” (DUQUE DE CAXIAS, 2015b).

Contudo, na prática, não havia vontade política local para regulamentar lei diante de um clientelismo enraizado. Notamos que as protelações eram propositais e robusteciam o apreço ao modelo de indicação política dos diretores pelos vereadores, reforçando a influência e o prestígio desses em seus redutos eleitorais, uma vez que conseguiam alavancar vagas em creches e escolas da rede municipal de ensino para a sua base cativa (SILVA FILHO, 2022). Isso faz com que haja uma rede de confiança fundamentada no vínculo afetivo e individual em um cenário estilizado do sistema de “apadrinhagem”:

Uma sociedade pobre e dividida em classes é democratizada. A pobreza e a desigualdade tentam os partidos políticos a utilizar estratégia clientelista: a troca de votos e de apoio políticos por pequenos benefícios oferecidos aos eleitores. O clientelismo funciona apenas quando [...] os eleitores [...] estão estritamente imiscuídos em redes pessoais [...]. Portanto, o clientelismo é, por necessidade, uma forma de política altamente personalizada. Ele também requer que os eleitores realizem ações que não podem ser completamente monitoradas pelo partido dos patronos [padrinhos], como no caso do voto nos candidatos em troca de benefícios. Para melhorar o cumprimento da ação esperada, os partidos cultivam relações de amizade e confiança com os seus clientes. (CLEARY; STOKES *apud* TILLY, 2013, p. 10).

Tilly (2013) adverte que as redes de confiança são fundamentadas na migração, etnia, religião, parentesco, amizade e trabalho e podem se conectar a sistemas majoritariamente puros e às redes de clientelismo. Essas combinações inibem a democratização e adicionam o poder de influência patrimonialista nos contextos situados e nas culturas profissionais de DC, moldando a atuação política da gestão escolar. Em especial, na área educacional, isso se faz presente pelo aspecto doméstico das relações sociais no ambiente escolar, no uso de graus de parentesco onde não existe (MENDONÇA, 2001).

Em dois movimentos antagônicos, mas que se complementam, Caxias rescindiu a rede de confiança relacionada a representantes políticos anteriores (X e Y) e a depositou no

candidato Z. Apesar de o município possuir alto crescimento econômico e considerando a elevada atividade industrial, o fato não reverbera em seu desempenho social, apresentando Índice de Desenvolvimento Humano, IDH,<sup>79</sup> de 0,711% (IBGE, 2012), ficando em 49º no ranking estadual. “O Estado patrimonialista em seu gigantismo, seu centralismo e em sua função empreendedora de produtor de riqueza da nação, tudo abarca a custo do enfraquecimento da sociedade e do fortalecimento dos estamentos que o dominam” (MENDONÇA, 2001, p. 100). O atendimento aos interesses financeiros individuais e de aspecto empresarial em detrimento aos aspectos sociais podem ter repercutido na mudança dos tradicionais grupos de poder da região no pleito de 2012, em vista disso, a eleição é mecanismo a gerar efeitos democráticos quando a comunidade participa da vida política ao se sentir pertencida ao meio. O afastamento da coerção e do relaxamento dos controles governamentais sobre as redes de confiança visíveis é uma saída ao autoritarismo; do contrário, a democratização depende do enfraquecimento da mediação dos padrinhos políticos e de uma integração mais direta das redes de confiança na vida pública.

Em 2012, Z, então candidato à prefeitura, assinou um documento proposto pelos profissionais da educação, em uma iniciativa elaborada pelo Sepe-Caxias, comprometendo-se com as eleições diretas dos diretores escolares. Condizemos com Tilly (2013): quando há uma participação extensiva dos destinatários da política, os sistemas de clientelismo e grupos de poder autônomos tendem a se dissolver, e há uma expectativa da extensão de consultas mutuamente vinculantes. Alvitramos, ainda, que dependendo do partido político, a discussão a respeito sobre nossa ideia de gestão democrática pode ascender ou sofrer retrocesso. Gracindo (1994) já chamava atenção para os partidos aos quais nomeia como Transformadores, que agem, falam e escrevem de forma muito semelhante, revelando a postura mais democrática comparado aos outros analisados pelo estudo. A autora revela que os representantes dos outros grupos partidários apresentam postura pessoal, despontando pouco ou nenhum debate sobre a gestão educacional democrática. Dentre os chamados partidos Transformadores, consta o Partido Socialista Brasileiro (PSB), ao qual Z era filiado. O viés mais progressista tende a fomentar a aplicação de políticas públicas de GD e o diálogo social, minimizando a retirada de direitos.

---

<sup>79</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um; quanto melhor o desempenho naquela dimensão, mais próximo o índice estará de um. Informações disponíveis em [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2144:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2144:catid=28). Acesso em 14 de janeiro de 2023.

Entretanto, no primeiro ano de seu mandato, em 2013, contradizendo os acordos pré-estabelecidos, acontecem arrocho salarial, centralização do poder e pouca participação da comunidade local nas decisões. Ademais, a SME inflige redução de pessoal em funções como regência nas salas de leitura, nos setores de informática e nas dirigências de turno (função de apoio à direção escolar). No ano seguinte, 2014, a situação permanece e os gestores escolares continuavam a ser indicados por padrinhos políticos, gera insatisfação dos profissionais da educação, derivando a maior greve na história da rede municipal. A fim de terminá-la, foi acordada uma proposta entre o Sepe e a comissão de base governista, composta por um Deputado Federal eleito em 2014 apoiado por Z, e S<sup>80</sup> (futuro Secretário Municipal de Educação, a partir de julho do ano corrente): haveria eleições diretas para os diretores escolares e concurso público para a educação. Diante do aceite, a greve foi finalizada.

Creemos que a agenda externa do PNE 2014 também é contexto de atuação dos usuários da política a buscar a validação do que estava posto no PME sobre a escolha dos diretores. Em 2015, inicia-se o indicativo da regulamentação da gestão democrática por meio do Decreto nº 6542, de 11 de maio de 2015, a dispor sobre as eleições para diretores e vice-diretores das unidades escolares municipais. Partilhamos a ideia de Lima (1999) sobre autonomia como ingerência e apropriação dos poderes, transformando a suposta periferia em centro de decisão.

Não obstante, como o próprio autor salienta, a democracia é dinâmica: em agosto de 2014, apesar de o governo municipal enviar Projeto de Lei nº 017/GP/2014<sup>81</sup> acerca da matéria à Câmara dos Vereadores, ele é rejeitado pela própria no início de 2015, como recorda o promotor de Duque de Caxias:

existia um projeto de lei na câmara para, não consigo resgatar o número disso, talvez no procedimento arquivado tenha, mas eu me lembro bem que as pessoas, tanto alunos, mas principalmente professores, eles falavam muito desse projeto de lei. Porque que esse projeto de lei não saía, que era um projeto de lei simples, e tal [...] então, houve uma pressão, também, popular para que esse projeto de lei saísse do papel, fosse aprovado pela câmara. E o projeto de lei não foi aprovado por questões políticas da câmara, que não chegam ao conhecimento do Ministério Público. (Promotor D).

Incube reforçar que a sapiência do supracitado projeto de lei é acentuada pelo diagnóstico sobre o tema Gestão Democrática realizado nos municípios do Estado do Rio de Janeiro feito por levantamento promovido pelo Grupo de Atuação Especializada em Educação – apensado em inquérito civil (MPRJ, 2016a) como resposta ao ofício expedido pelo Promotor

---

<sup>80</sup> Chamaremos de S o Secretário Municipal de Educação de Duque de Caxias.

<sup>81</sup> Apensado ao Inquérito Civil 01/2016 (MPRJ 2016.00002287).

D sobre o assunto – evidenciando a nossa ideia previamente aludida de o Gaeduc ser onda de ações amplificadoras do MPRJ em prol da regulamentação do princípio.

Nesse cenário, o Legislativo acaba por reduzir a democracia, excluindo os destinatários dos processos políticos, em uma tentativa de invisibilizar o movimento social durante as negociações da política. De acordo com of. nº 0273/GP/2015, de 31 de março (remetido pela CMDC e destinado ao prefeito Z) encaminhado pelo presidente da Câmara ao Gaeduc em outubro de 2016, o parecer da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final<sup>82</sup> não foi favorável ao Projeto de lei, devido ao entendimento de que diretores e vice-diretores de unidades escolares serem cargos de provimento em comissão cuja natureza corresponde à livre nomeação e exoneração, cabendo ao chefe do poder Executivo, detentor de autonomia e de discricionariedade, escolher aqueles os quais ele nomeará para exercê-lo, revelando-se inconstitucional toda e qualquer proposição legislativa estabelecadora de eleições para provimento de cargos comissionados. Para embasar a argumentação, são citados os julgamentos do Supremo Tribunal Federal perante Ações Diretas de Inconstitucionalidade, nas quais o Tribunal declarou inconstitucionais normas a tratarem de eleições para os cargos de direção nos estabelecimentos de ensino.

Porém, no quarto capítulo desta tese, retratamos o posicionamento do MPRJ perante as ADIs e recordamos a interpretação judicial inadequada ao objeto. Com efeito, as alegações dadas pela Câmara Municipal de Duque de Caxias (CMDC) são equivocadas<sup>83</sup> e se mostram ambíguas no parágrafo final do relatório, o qual transcrevemos a seguir:

Isto posto, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, após estudo criterioso do Projeto de Lei em epígrafe, não vê alternativa para a matéria, por se tratar de inconstitucionalidade material. Porém, em se tratando de um avanço na gestão das escolas, impera um consenso do segmento docente e discente e ainda um desejo do governo com a aquiescência do Legislativo no sentido de sugerirmos ao Exm. Sr. Prefeito, para atender o disposto neste Projeto de lei, que seja seguido o modelo da

---

<sup>82</sup> DUQUE DE CAXIAS. Parecer da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final sobre Projeto de Lei nº 017/GP/2014 a dispor sobre eleição para diretores e vice-diretores das unidades escolares do Município de Duque de Caxias. Inconstitucionalidade Material. Sala da Comissão de Legislação de Justiça e Redação Final, 12 de novembro de 2014. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 01/2016 (MPRJ 2016.00002287)**, de 5 de janeiro de 2016, apenso 1.

<sup>83</sup> Curiosa também é a menção ao município do Rio de Janeiro e a incompletude de informações descritas no documento dos vereadores: a cidade carioca possuiu a Lei nº 504/1984, alterada pelas Leis Municipais nº 1213/1998 e nº 1339/1998, a instituírem o sistema de eleição para preenchimento dos cargos de Diretor e Diretor-Adjunto nas unidades escolares; o processo de seleção é realizado por resoluções e decretos. Assim, sobrevém uma supressão de informações, levando ao erro interpretativo sobre as normas usadas no Rio de Janeiro e à indução de uma falsa imagem do que está posto, mitigando a tangibilidade de uma lei. Ainda, as resoluções cariocas a regularem o processo seletivo de diretores são divulgadas em diário oficial a cada três anos<sup>83</sup>, próximo ao fim do mandato da equipe da gestão escolar e não anualmente como exposto no parecer.

cidade do Rio de Janeiro onde o Chefe do Executivo, através do Decreto expedido anualmente, autoriza a Secretaria de Educação a disciplinar as eleições para diretores e vice-diretores nas unidades escolares através de Resolução. (MPRJ, 2016a, n.p.).

A possibilidade de se ter eleições para diretores e vice-diretores nas unidades escolares rompe a ideia de inconstitucionalidade defendida durante o parecer. Especulamos a temeridade do Legislativo frente à posição hierárquica do instrumento legal utilizado na institucionalização de diretrizes políticas e o alcance de maior durabilidade da legislação empregada, derivando menor protecionismo nas ações. A ausência de vontade política impede a regulamentação da lei e as protelações limitam a participação da comunidade, favorecendo a desdemocratização (TILLY, 2013), tendo em vista que instrumentos jurídicos de características unilaterais como decretos, portarias, resoluções e editais são mais suscetíveis à anulação, enquanto a lei, revestida de sua natureza coletiva, ao insinuar negociações políticas com o legislativo e pressão popular, sofreria, logo, menor probabilidade de derrogação (MENDONÇA, 2001). Não somos pueris e sabemos que a aprovação de uma lei não é certeza de efetivação de uma GD, contudo, assim como o mecanismo da eleição, ocorre um esboço para o alcance do direito, sendo as diligências do MPRJ estímulos para fomentá-la. Amaral (2019a) acredita existir uma escala a aferir a democracia, cujo modelo a regulamentar a gestão produz maior ou menor intensidade democrática:

Compreendemos que lei é o conjunto de normas dispendo sobre determinada matéria e legislação é o conjunto de leis que vigoram no ordenamento jurídico, logo, é formada pela reunião dos códigos, das leis especiais, das normas, portarias, resoluções etc., ou seja, toda a normativa em vigor. Nesse sentido, acreditamos que há uma espécie de escala que mede a democracia conforme a gestão democrática é disciplinada ou regulamentada em um determinado ente federado. Caso a regulamentação do processo de seleção de diretores ocorra por decreto do prefeito, resolução ou portaria do secretário de Educação ou através de lei, a participação da comunidade escolar e local e dos destinatários da política será diferente. (AMARAL, 2019a, p. 311).

Com a devolução ao prefeito, Z segue as orientações da Câmara e da SME e transfigura o PL no Decreto Municipal nº 6542/2015. Coligimos que o decreto é lançado por meio do esforço do Executivo e desponta como escrevível ao ter adesão do Sindicato dos Professores como pontua o Promotor D: “Z viu essa possibilidade de fazer o decreto, e aí saiu o decreto [...] saiu o primeiro processo de escolha com [eleição para diretores escolares] ... assim, com o apoio bastante interessante do Sepe, **que é uma coisa difícil de acontecer**”. A sentença negritada elucida a teoria da atuação desses atores da política, denominados como críticos por Ball, Maguire e Braun (2016), a manterem contradiscursos, proporcionando uma alternativa de falar e pensar sobre política, constituindo-se como micropráticas de resistência (SANGUINETTI *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). A esse respeito, as eleições para os Conselhos

Escolares de Duque de Caxias aconteceriam concomitantemente ao pleito dos diretores escolares, o que não fazia parte da proposta do Sepe: no seu entendimento, as duas ocorreriam de forma abrupta, o retirando a importância de ambas. Para o Secretário Municipal de Educação S, a decisão foi intencional, promovendo uma maior mobilização nos respectivos movimentos (SILVA FILHO, 2022).

Robustecendo o entendimento proposto por Bowe, Ball e Gold (1992) e apoiados na teoria da atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), atinamos que Z realiza a interpretação, o sentido da política disputada, decodificando-a em relação à cultura e às biografias dos atores-chave (Legislativo, SME e Servidores da Educação), relacionando as prioridades educacionais (a regulamentação das eleições para diretores) e as necessidades políticas, ligadas às limitações contextuais (construção de cenário cuja intervenção de vereadores e políticos tradicionais fosse atenuada na escolha de diretores). As idas e vindas do projeto de lei acerca da GD motivaram o prefeito à época a assinar o decreto municipal. Sobre o fato, Z ao ser entrevistado por Silva Filho (2022, n.p.) esclarece:

Eu acho que quando a gente fez aquele decreto, foi o debate com o secretário, com o subsecretário, com a coordenação da secretaria. E ali, saiu a primeira ideia. Lógico, com alguns vícios, com erros, mas é o início, porque eu não acredito em educação sem a eleição de diretor, sem a eleição dos conselhos, sem o conselho da merenda, sem os pais participando, sem diálogo [...] E você não faz educação, se você não democratizar, se você não fizer a participação de todos na educação.

A opção pelo decreto denota um artifício iterativo de reelaborar textos institucionais e colocá-los em ação, atuando sobre a política, traduzindo-os. A tradução emerge em relação aos imperativos (a reivindicação dos profissionais da educação pelas eleições; o anseio pelo fim da greve), aos espaços de invenção e à produção de cada caso. Transformar o projeto de lei em decreto recodifica a política em relação aos contextos específicos e à cultura tradicionalista do Legislativo de Duque de Caxias.

O decreto ter sido aguçado por um movimento antigo na rede municipal de educação manifesta como a participação é ponto chave a incidir intensidade democrática. Usando as alegações de Menser (2005), consideramos que a eleição, em um gradiente de democracia, está para a *maxD* (máxima democracia), enquanto a indicação política volta-se à *minD* (mínima democracia). O conjunto de variáveis no palco político, sobretudo, os sujeitos que ocupam lugar nesse cenário, implica o arranjo político que trata a forma de acesso à direção escolar com a participação da comunidade (AMARAL; CASTRO, 2021).

A presença dos destinatários da política via Sindicato assinala movimentos democratizantes e a reivindicação legítima da democracia participativa, pressionando o

representante do Executivo a tornar a escolha dos diretores escolares inclusiva, com todos da comunidade. Os ativistas sindicais contribuem para o trabalho da política, também a interpretam, sendo significativos e influentes na sua encenação; apesar de haver tentativa de silenciamento desses críticos, a cultura e o contexto situado deles em DC contribuem para a sua alta intensidade participativa.<sup>84</sup>

Acerca do decreto, devem ser mencionados atributos a alargaram a participação dos usuários da política durante o pleito e o acesso aos candidatos à direção mediante questões de mérito. O primeiro está ligado às eleições serem diretas e sem paridade:

Art. 5º – A eleição processar-se-á por voto direto, secreto e facultativo, proibido o voto por representação.

Art. 6º – Na apresentação do resultado será observada a universalidade dos votos dos segmentos da comunidade escolar, atribuindo para fins de definição do resultado universal do conjunto dos segmentos divididos em dois polos: I – Servidores Públicos Municipais da Educação (Professores e Funcionários) e II – Alunos/Responsáveis. (DUQUE DE CAXIAS, 2015a, p. 02).

O segundo aspecto é a possibilidade de todos os profissionais de educação efetivos se candidatarem ao pleito, e isso estende a participação para todos. Contudo, apesar de concordamos com a dilatação da política, entendemos que função de gestão escolar é técnica, por isso seria necessária a formação atrelada à gestão escolar, expressa no art. 64 da LDBEN (BRASIL, 1996). Entretanto, nesse momento, não há critério de mérito desenvolvido no decreto, manifestando uma infidelidade normativa e maleabilidade da legislação nacional:

Art. 3º – Poderão se candidatar às funções de Diretor e Vice-Diretor (quando for o caso) todo o servidor público municipal da educação (Professores e Funcionários), detentor de cargo de provimento efetivo, que preencha os seguintes requisitos:

I – Estar em exercício pleno de suas funções na Rede Municipal de Educação no mínimo 03 (três) anos.

II – Formalizar a sua chapa de candidatura em termo próprio e no respectivo prazo; e  
III-Possuir disponibilidade para atuar 40 (quarenta) horas semanais.

Parágrafo Único – Nenhum candidato poderá concorrer simultaneamente em mais de uma Unidade Escolar. (DUQUE DE CAXIAS, 2015a, p. 02)

De acordo com Santos e Avritzer (2002), a democracia representativa não dá conta de um conjunto de capacidade coletiva, por isso, apoiamos a democracia participativa como caminho para ampliar a deliberação pública em detrimento de prerrogativas decisórias de insulamento da comunidade escolar, a erigir a participação ampliada dos destinatários da política, comprimindo as instituições representativas ou procurando formas de complementariedade entre democracia participativa e representativa.

---

<sup>84</sup> A respeito do Sepe-Caxias, ver Silva Filho (2022).

Ainda assim, a regulamentação da GD dependia de leis complementares e o instrumento normativo de um decreto nem a homologava como um todo, indo além da eleição de diretores escolares, nem possuía caráter permanente visto à temporalidade do utensílio legislativo. Amaral (2019b) advoga que uma lei é configurada por debates, exposta a audiências públicas e com possibilidade de aumento da participação popular; a escala de democracia seria mais extensa, fortalecendo a dimensão participativa. A autora discorre que:

A lei é de uso exclusivo do poder legislativo. As portarias, decretos e resoluções emanam do poder executivo. Por conta disso, os contextos de influência que irão permear a produção dos textos legais também serão diferentes de modo que vozes serão mais ou menos silenciadas bem como as possibilidades de revogação da norma serão mais ou menos democráticas e participativas, promovendo uma escala democrática no que diz respeito à participação dos destinatários da política na sua elaboração e aprovação. Dessa maneira, a elasticidade do termo legislação específica abarca uma lei, um decreto, uma resolução ou mesmo uma portaria. Cada uma dessas legislações é aprovada em diferentes contextos, movimentos políticos e escalas de democracia. (AMARAL, 2019b, p. 313).

Diante desse cenário, a ferramenta metodológica do ciclo de políticas nos auxiliou a pensar sobre a interrelação de contextos de influência, desenvolvidos ao longo da tese, a colaborarem com a PJTCE-DC na produção textual de suas diligências, considerando as especificidades encontradas pela promotoria rumo ao acompanhamento e fiscalização da meta 19 do PNE 2014. Adiante, analisaremos a instauração de Inquérito Civil promovido pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva e como a atuação do MPRJ ascende a intensidade participativa da comunidade escolar na política municipal caxiense, ampliando a gestão democrática e elevando o processo de democratização.

## **6.2. Escolha de diretores e gestão democrática: análise das ações encenadas pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação – Núcleo Duque de Caxias**

Partindo da ferramenta teórico-metodológica de Ball e de uma acoplagem com referenciais a conversarem sobre a democracia como um movimento de democratização (MENSER, 2005; TILLY, 2013), cuja participação (LIMA, 2014; SANTOS, 1998; SANTOS; AVRITZER, 2002) é ponto imprescindível a potencializá-la, articulamos os diferentes focos orientados pelo nacional/estadual/local na agenda do MPRJ a fim de destacarmos a atuação da PJTCE-DC em prol da política investigada. O MPRJ atua como contexto de influência, por meio da promotoria de justiça, na regulamentação da gestão democrática, entendendo que a política se solidifica por meio de lei específica e através de debates com a sociedade.

Podemos dizer com Tilly (2013) que a participação popular ser um dos requisitos presentes nas diligências do MPRJ indica a conexão do órgão pelo movimento de democratização e por políticas escrevíveis (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), de modo a reduzir a influência dos *cluster* de poder autônomo (sistemas de clientelismo e indicação política) e a aumentar a extensão de consultas mutuamente vinculantes. Tilly (2013) discorre que a média do movimento crescente nas quatro dimensões defendidas por ele leva ao processo de democratização; uma dessas dimensões é a amplitude da participação política popular e, quanto mais aumentada for, mais favorece a intensidade democrática, estendendo direitos e alargando a inclusão política. Acastelamos que o MPRJ, ao apoiar a extensão da GD, a amplifica, endossa a participação política dos seus destinatários e inibe o poder coercitivo de representações político-partidárias.

No ano de 2016, o MPRJ, por intermédio da PJTCE-DC, instaura o IC nº 01/2016, MPRJ 2016.00002287 (MPRJ, 2016a), com o objetivo de acompanhar e fiscalizar o cumprimento da Meta 19 do PNE 2014. No relatório inicial da investigação civil, o Promotor D verifica que há indícios suficientes para a instauração, facilitando o tratamento uniforme do objeto, e verificação do cumprimento das metas e estratégias para o seu atendimento.

O Plano Nacional de Educação de 2014 aparece como repertório argumentativo na justificativa do procedimento extrajudicial, ratificando nossa ideia de ser elemento macro a provocar as diligências da PJTCE-DC. Por sua vez, o IC nº 01/2016 (MPRJ, 2016a) promove consecução da meta 19 e suas estratégias, de forma a aprimorar as formas de participação e de efetivação dos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, bem como os processos de prestação de contas e controle social (fl.<sup>85</sup> 03).

Soma-se a essa afirmativa o cenário temporal no qual as produções administrativas são impetradas no município caxiense. Em setembro de 2021, no requerimento ao MPRJ, solicitamos o acesso a procedimentos realizados desde 2010 com vistas à regulamentação da GD. Partimos desse ano para verificar se as ações teriam sido instauradas após a configuração do PNE 2014, ideia confirmada com o deferimento da solicitação e o envio de quatro inquéritos civis sobre gestão democrática encetados a partir de 2016 (quadro 5):

---

<sup>85</sup> Indicaremos a folha (página) do Inquérito Civil por meio dessa abreviação.

**Quadro 5 – Procedimentos da PJTCE-DC**

<b>Data de Instauração</b>	<b>Portaria de Instauração (Protocolo)</b>	<b>Ementa</b>	<b>Situação (até 2021)</b>
5 de janeiro de 2016	IC nº 01/2016 (MPRJ 2016.00002287)	Duque de Caxias. Gestão Democrática da Educação. Plano Nacional de Educação. Meta 19. Conselhos da Educação. Eleição para Diretores. Participação da Comunidade Escolar.	Arquivado.
30 de junho de 2017	IC nº 45/2017 (MPRJ 2017.00067762)	Município de Duque de Caxias. Proteção do Direito Fundamental à Educação. Princípio Constitucional da Gestão Democrática. Fiscalização e acompanhamento do funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação, cujo mandato se encontra em curso.	Em andamento.
25 de junho de 2019	IC nº 19/2019 (MPRJ 2019.00580031)	Duque de Caxias. Rede Municipal de Ensino. Gestão Democrática. Processo de escolha para diretores das unidades de ensino. 2019. Apuração.	Em andamento.
11 de março de 2020	IC nº 06/2020 (MPRJ 2019.01095244)	Duque de Caxias. Gestão Democrática da Educação. Plano Municipal de Educação. Revisão.	Em andamento.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados enviados pelo MPRJ.

Em face do objeto pesquisado, o documento apontado para análise é o IC nº 01/2016 (MPRJ, 2016a), pois é o primeiro a tratar da Gestão democrática no município caxiense e a ter a eleição dos diretores escolares como um dos quesitos da ementa. Como investigamos a atuação do MPRJ no cenário de encenação de políticas, abordando a regulamentação do princípio democrático em leis específicas, trabalharemos o percurso dessas ações pelo órgão,

não aprofundando o cenário pós dispositivo legal. Por isso, embora o IC nº 19/2019 (MPRJ, 2019b) e o IC nº 06/2020 (MPRJ, 2020a) também abranjam a matéria, estão ligados aos cenários de efeitos vinculados após regulamentação legislativa, tanto da gestão democrática por lei quanto do Plano Municipal de Educação, sendo extensões do contexto da prática no ambiente escolar, os quais não faremos abordagens, embora sejam citados em momentos da tese. Além disso, tais inquéritos estão em andamento e demos preferência a um processo já finalizado a fim de ter maior percepção dos trâmites desde o relatório inicial até o seu arquivamento. O IC nº 45/2017 (MPRJ, 2017e) trata sobre a área de financiamento e também está em curso e, devido ao fato, optamos em não o investigar por ora.

Visando à instrução do feito, a Portaria de Instauração de IC nº 01/2016 indica uma série de providências, apontadas em reuniões entre a promotoria e os representantes do governo. Antes mesmo da instauração do inquérito, o promotor tece diálogo com a Secretaria Municipal de Educação e a Procuradoria Geral do Município a fim de saber as medidas adotadas para fomentar o atendimento da meta 19, a partir de 2016. O promotor D esclarece que a GD é importante princípio a contribuir ao aprendizado e ao efetivo exercício da cidadania, incluindo as formas de escolha de gestores, as quais já aconteciam via decreto, o exercício da gestão (Estratégia 19.1 do PNE 2014), a constituição e o fortalecimento da participação estudantil e de pais, por meio de grêmios estudantis e de associação de pais e mestres (estratégia 19.4), a construção e fortalecimento de conselhos escolares e conselhos de educação, assegurando a formação de seus conselheiros (estratégia 19.5), constituição de fóruns permanentes de educação; construção coletiva dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares-participativos (estratégia 19.6) e efetivação de processos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira (19.7) (fl. 06).

Alcançamos que a percepção de GD do MPRJ não se restringe à eleição de diretores, envolvendo totalidade de instâncias democratizantes. Tilly (2013) nos fornece subsídio para afirmar que o MPRJ se mostra através de PJTCE-DC como um ator não procedimentalista, em virtude de não isolar sua atuação sobre o processo eleitoral ao proteger a participação efetiva da sociedade, tanto no contexto de produção textual, quanto na prática, por meio de audiências públicas nas quais todos tinham o que autor (p. 23) chama de entendimento esclarecido, as “oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as alternativas de políticas mais relevantes e suas prováveis consequências.”:

E aí nessas audiências públicas, por conta da extensão territorial de Duque de Caxias, optamos por fazer três audiências públicas, uma no primeiro, outra no segundo, englobamos o terceiro distrito e a última no quarto distrito. A gente pôde observar que

quando o gestor ele conta com... [...] embora ele tenha sido indicado pelo prefeito, pelo vereador, seja lá como é que foi que ele chegou lá na gestão escolar, quando ele conta com o apoio da sua comunidade, quando ele tem o que a gente chama de legitimidade, as coisas funcionam melhor, o IDEB daquela escola é maior, a escola tem uma estrutura física um pouco melhor. (Promotor D).

As audiências públicas permitem a observação de determinados fatos: um deles é de se a comunidade escolar se sentir pertencida ao espaço, ela ampara o diretor, ainda que não eleito; portanto, a eleição não é prova de gestão democrática. Há certo protagonismo voltado à seleção de diretores escolares em detrimento aos demais espaços de colegialidade e de participação; isso tem relação com um modelo gerencialista a acreditar num líder gestor: apesar de eleito, é o rosto da burocracia, conforme é explicitado na Matriz Nacional Comum de Competências do Diretores Escolares (BRASIL, 2021).

O que mostramos na análise do contexto de produção textual da PJTCE-DC é que, embora a eleição do diretor escolar seja uma dimensão importante no desenho da gestão democrática, durante o processo de regulamentação em DC corre, concomitantemente, a requisição pela participação da comunidade nos procedimentos extrajudiciais. Sob esta ótica, a democratização é potencializada na medida em que o MPRJ se mobiliza para o seu ensino, apontando para a deliberação pública ampliada e de adensamento da participação, implicando decisão da sociedade política de ampliá-la em nível local de deliberação de prerrogativas decisórias, a princípio detidas pelos governantes; a atuação na política vai além do voto e intensifica a dimensão participativa articulada a ações do plano local (SANTOS; AVRITZER 2002). Apesar das diferenças apresentadas pelas abordagens teóricas tangentes à democracia, Tilly (2013) e Lima (2014) convergem em Santos e Avritzer (2002) na perspectiva de que a democratização advém de forma processual, sem formato fixo. As políticas nacionais e locais estão interrelacionadas, possuem necessidade de serem compreendidas historicamente e de acordo com suas especificidades, e o caráter não deliberativo “interfere nas estratégias de uma gestão democrática, descaracterizando a concepção de participação no seu sentido mais amplo, dando lugar a uma forma mais semelhante de participacionismo” (GOULART; AMARAL, 2019, p. 1).

Os autos iniciais do IC nº 01/2016 performam a gestão com características democratizantes, tonificada por um discurso que engloba cidadãos e Estado (participação abrangente), protege (o instrumento da lei fortifica a proteção participativa da comunidade escolar), tensiona igualdade (os conselhos tipificam as formas de participação coletiva em atendimento de suas demandas frente à política) e alarga a participação, excitando uma crescente do gradiente democrático.

Além disso, nas diligências é notável a atuação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação, mencionado como uma das ondas indutoras de gestão democrática no MPRJ. O CAO Educação desenvolveu proposições ao Plano Geral de Atuação (PGA)<sup>86</sup>, dos anos 2016 e 2017, do MPRJ, visando: i) subsidiar a atuação do MP na fiscalização das instâncias de controle social na área da educação (Conselhos Escolares, de Educação, do Fundeb, de Alimentação Escolar e Fóruns de Educação) promovendo a interação entre o controle externo e o social; e, ii) intensificar a atuação do MP no fortalecimento das instâncias de controle social na área da Educação, pela autonomia, estrutura de funcionamento e paridade previstas no PNE 2014, bem como conferir transparência à execução orçamentária dos entes federativos fluminenses na área da educação.

No PGA, estabelece-se a criação de um índice de informações disponíveis no portal de consulta pública do MPRJ sobre as leis de gestão democrática na educação, revelando o quantitativo de leis publicadas pelos entes federados fluminenses sobre o tema. Mirando ainda auxílio à PJTCE-DC, o CAO envia modelos de portarias com o objetivo de auxiliar a instauração de IC a investigarem possíveis irregularidades e/ou questões concernentes a Conselho Municipal de Educação (CME) e a acompanharem leis vindouras sobre gestão democrática na educação pública municipal. A regulamentação da GD é, portanto, política disputada pelos lei(a)tores que interpretam, traduzem e encenam o texto legal de acordo com as suas subjetividades; cada sujeito dá sua contribuição na política, ornando-a e reelaborando discursos. Em uma gama de sentidos nascentes da recepção de um texto, a ação institucional desenvolvida pelo CAO Educação se apresenta variante a conduzir o olhar da PJTCE-DC sobre a matéria e a orientar a sua atuação, sinalizando a gestão democrática, como indica o Promotor D:

[..] eu acho bastante positiva a forma como durante o período em que eu fui promotor de educação o CAO educação trabalhou. Então ele meio que elegia temas para a gente trabalhar naquele ano. [...] . Então tinham sempre, a gente tinha um norte para a gente trabalhar. Claro que não era naquele ano isso que a gente ia trabalhar, é claro que a gente não ia ficar limitado a esse tema naquele ano, a gente ia continuar trabalhando. Mas a gente recebia muito material sobre aquele assunto e ficava um pouco mais focado porque são muitas as demandas da educação [...]. Então assim, a gente ter uma diretriz isso facilita muito, entendeu? Para fazer essas escolhas, porque na verdade a gente faz uma escolha de foco, a gente não pode fazer uma escolha de tema. [...] Então assim, o fato de eu estar focada na gestão democrática, ou no orçamento, ou na educação inclusiva, não quer dizer que eu não esteja pensando em transporte, em Fundeb, em salário do professor, entendeu?

---

<sup>86</sup> O Plano Geral de Atuação é instrumento institucional que reflete o conjunto de compromissos prioritários para curto prazo, desdobrados, a partir dos objetivos estratégicos, em iniciativas concretas compostas por metas e indicadores, os quais são executados por meio de programas, projetos ou ações integradas dos Órgãos de Execução e das unidades administrativas da Instituição.

Em ofício de 25 de janeiro de 2016 à promotoria especializada, o CAO discorre sobre a promulgação do PNE 2014, valorizando-o como indutor das ações do MPRJ, uma vez que as unidades federadas deveriam cumprir a lei em até dois anos, a partir de sua homologação. Destaca que um técnico, avaliador educacional, é responsável pelo assessoramento, contato, orientação e monitoramento direto das iniciativas e avanços do processo, auxiliando cada promotoria em uma rede de assistência técnica articulada. Mostra que no Estado do Rio de Janeiro as ações guiadas pelo Centro de Apoio resultaram na elaboração ou adequação de 87 Planos Municipais de Educação, resultando cinco municípios com pendências, dentre eles, Duque de Caxias.

Portanto, o CAO Educação é personagem em cena, atuando em conjunto com a PJTCE-DC e coopera na configuração das políticas educacionais de gestão democrática. Através da sua equipe técnica, o Centro de Apoio presta suporte aos órgãos de execução na fiscalização da qualidade do serviço ofertado pelos sistemas de ensino público em todas as etapas da educação básica e orienta os Promotores de Justiça que necessitam de auxílio técnico.

Nesse diálogo, o CAO Educação auxilia as Promotorias de Justiça delineando ações de maneira conjunta a fim de assumir materialidade quanto à GD, desenvolve projetos institucionais consoantes ao fortalecimento dela, guiando a visão dos promotores de justiça acerca do tema, além de promover sustância ao processo político ao construir procedimentos de comunicação com a participação dos atores do universo escolar.

Em termos de atuação da política, há uma variedade de posições e papéis dentro das disputas em face da gestão democrática e a atuação da política varia conforme a interpretação, a tradução, a prática e o desempenho dos seus atores; a atuação resulta das dinâmicas contextuais, históricas e psicossociais em um vínculo com os textos e as necessidades a fim de construir ação e atividades que são políticas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). A subjetividade contribui na GD da cidade da Baixada Fluminense, pois o IC nº 01/2016 tem origem a partir da solicitação do próprio promotor da PJTCE-DC. Os sujeitos atuam com relativa autonomia decisória, portanto, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses atores ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da encenação. Ou seja, ainda que houvesse orientações do MPRJ apresentadas via PGA do CAO Educação (2016 -2017), a promotoria poderia avaliar como urgentes outras matérias.

Por outro lado, a liberdade da qual desfruta o promotor da PJTCE-DC ao gerar o ato de instauração do IC mencionado revela posições específicas da agência e de sua identidade em

relação às formas particulares de conhecimento e de interpretar a política. Apesar de não haver notícias de fato que deflagrassem a atuação, a personalidade influenciou a encenação de políticas públicas de gestão democrática mais amplas, a partir do poder imputado à forma de comportamento do Promotor D, especialista em Direito da Infância e da Juventude, cuja monografia de conclusão foi sobre o movimento estudantil e as ocupações em escolas estaduais no Rio de Janeiro. As escrituras emolduram o contexto profissional deste promotor: “E eu sempre tive um carinho maior pela educação por conta da minha história. Eu sou aluna de escola pública, estudei universidade pública, então eu sempre tive esse carinho a mais pela educação”. O discurso textual persuasivo do promotor nos procedimentos administrativos e à aderência ao PGA de 2016 do CAO Educação nos revelam que a trajetória do sujeito político - seu vínculo pessoal com educação – influencia a forma de atuar na política e como esses laços emocionais impulsionam a ressemantização da política posta. Esses detalhes também foram notados pelo Promotor do CAO Educação durante a entrevista:

D é um promotor de Justiça muito, muito dedicada. [...] E ele tem uma percepção muito clara da importância dos mecanismos e dos institutos da gestão democrática. Porque qualquer promotor que consiga compreender a função desses colegiados e desses institutos sabe que o bom funcionamento dessas estruturas reduz o número de problemas que batem na nossa mesa. Então, assim, quando a gente se dedica a possibilitar que estruturas de controle de social ou de gestão democrática funcionem bem, a gente, na verdade, está permitindo que a sociedade possa solucionar... Permitindo não. A gente está contribuindo para que a sociedade possa encontrar meios de solucionar ela mesma os seus problemas e não precise de um promotor de Justiça. (Promotor C).

As informações verbais repassadas pelos promotores evidenciam a importância da de uma instância participativa mobilizadora, principal contexto de influência de uma localidade na recodificação de políticas. A participação, conforme Booth e Ainscow (2006), é engajamento ativo na aprendizagem e acarreta o envolvimento nas decisões da vida de alguém, até mesmo a educação e os vínculos com ideias de democracia e de liberdade. Zargidsky (2006) explica que a sociedade é chamada a participar, porém ela também calha ao direito de não o fazer. Sabendo que participação se revela em comprometimento, ocorre o esvaziamento do processo. Entretanto, em Duque de Caxias ocorre o oposto: a comunidade é protagonista das encenações políticas, leitura alcançada no relato do Promotor D:

Eu nem diria que é o principal, tá? [Ao ser perguntada se o Ministério Público é um dos atores no contexto de influência em Duque de Caxias] eu diria que é a comunidade mesmo, é a pressão popular. [...] os secretários de Z, nas audiências públicas que eu mencionei, eles eram bastante sérios, conheciam realmente do que estava se falando, eram técnicos [...] em todas as audiências públicas, são professores, são alunos, foi isso que eu te falei, porque ela totalmente... as audiências, evidentemente, são audiências públicas, então qualquer pessoa pode participar. Então assim, **as pessoas**

**tinham vínculo com o município**, muitas vezes alunos, e alunos muito assertivos [...] (grifo nosso).

A exemplo de Bittencourt, Castro e Amaral (2021), cremos que a forma de acesso à direção franquia a participação antes do pleito, quando os atores escolares acompanham o processo e decidem se candidatar, e durante a votação, quando decidem quem assumirá a função diretiva da escola e participam de comissões que acompanham o processo. Sobre a relação eleição-participação externada pelas pesquisadoras, sustentamos a pertinência da intersecção entre tais dimensões e anunciamos que o MPRJ dilata esse binômio ao criar estratégias e táticas visando sua perenidade normativa e projeção real de sua prática.

Adiante, em ofício de 06 de maio de 2016 à SME, a PJTCE-DC requisita informações e documentos quanto ao tema em tramitação do IC nº 01/2016, a saber, a) cópias de leis e atos normativos vigentes no município sobre gestão democrática do ensino público; b) existência de projeto de lei acerca do objeto; c) medidas adotadas para o cumprimento do art. 9º do PNE 2014, considerando que o prazo para aprovação vence em junho de 2016 e d) cronograma dos debates com a sociedade para a elaboração e efetiva aprovação da referida lei.

Como *feedback*, foram despachadas informações pelo Secretário Municipal de Educação a fim de responder cada solicitação da promotoria. Neles, foi enviada cópia do Decreto nº 6542/2015 e estaria a municipalidade em atendimento ao que preceitua o art. 9º do PNE, intermediada pela legislação vigente, visando seu constante aperfeiçoamento, e que desconhecia a existência de projeto de lei em tramitação sobre o tema.

Pela PJTCE-DC é expedido documento em 27 de junho de 2016 à SME, informando o recebimento de suas respostas, entretanto, sem integralidade das solicitações da promotoria. Foram requeridas, mais uma vez: informações acerca das medidas adotadas ao cumprimento do art. 9º do PNE 2014, considerando que o prazo para aprovação venceria em junho de 2016 e d) cronograma dos debates com a sociedade a fim de se elaborar e obter efetiva aprovação da lei (BRASIL, 2014). Atentemos ao fato de outro promotor executar esse procedimento e a instância participação permanecer no processo, enunciando a tutela do MPRJ sobre gestão democrática, a qual advogamos: ela não pode acontecer sem a interação explícita da sociedade; a instituição subsidia condições para a participação aconteça. Notamos também que poucas vezes ocorreu a substituição do Promotor D durante o inquérito, permanecendo à frente do processo até seu arquivamento; isso implica o promotor de justiça se apropriar melhor do objeto, compreendendo mais as particularidades do contexto.

Em documento de 19 de julho de 2016 enviado pela SME, é ratificada a promulgação do Decreto nº 6542/2015, “após amplo debate com a sociedade [...] com a implementação da

Democratização na Gestão Escolar. Dessa fora, foram eleitos Diretores de Unidades e Conselheiro Escolar” (fl. 100). O foco da atenção sobre o processo eleitoral opera uma concepção demasiada estreita do processo político, minimizando a participação efetiva, antes, durante e depois do processo e o controle da agenda (TILLY, 2013).

Indo além de ações procedimentalistas, a PJTCE-DC expede Recomendação nº 10/2016, de 16 de agosto de 2016 (MPRJ, 2016c), ao prefeito de Duque de Caxias com o propósito de instar o Poder Executivo Municipal a dar cumprimento à meta 19. Nela, a PJTCE-DC ratifica a celebração do Plano Nacional de Educação de 2014 em frente aos preceitos constitucionais e o estabelecimento da gestão democrática da educação como uma das diretrizes para a educação nacional, resultado emanado pela Carta Magna. Considera as eleições para diretor no município acontecerem por decreto “desligada[s] de outras políticas de efetiva implementação da gestão democrática no Município” (fl. 11). Apesar disso, a não satisfação com o ordenamento jurídico valida a ideia de o MPRJ ser ampliador da GD, de encontro a sua minimização registrada pelo legislativo, reflexo de uma democracia não-representativa participativa. O MPRJ interpreta a política, atribui significados a ela, a traduz, produz textos que são interpretados e os quais serão depositados sentidos pelos atores em cena que por sua vez, traduzirão o texto e, assim, sucessivamente de maneira cíclica.

Nessas imbricações, ocorre a negociação incorporada aos processos de interpretação e tradução da política, combinando diferentes aspectos do trabalho de política em suas interações com os demais atores, conceito corroborado pelo Promotor do CAO: “Eu preciso negociar com o gestor e apontar para ele que ele tem uma falha na política que ele tem possibilidade de corrigir e se a gente é bem-sucedido nesse processo, o que não depende só da gente, a gente não precisa de Ação Civil Pública”. A recomendação é a oportunidade de a gestão consertar uma falha na sua administração municipal, logo, o procedimento administrativo é negociação que se insere como tática na política traduzida, a fim de o processo não ser conduzido ao ramo judicial e, impossibilite, por interpretação adversa do judiciário, o cumprimento da lei.

O texto escrito transcende e reuniões continuam a ser realizadas; tal fato parece ser uma estratégia da promotoria especializada a fim de suavizar a formalidade das requisições, induzir providências do município dentro do prazo, de modo a esgotar o diálogo com a gestão – como o próprio Promotor D conta verbalmente – e não se prolongue em uma ação judicial. Em minuta de reunião realizada em 13 de outubro de 2016, questiona-se a respeito de uma resposta a Recomendação nº 10/2016 (MPRJ, 2016c), entregue ao Prefeito, na qual o Secretário Municipal de Educação diz desconhecer; diante da alegação, foi entregue o documento para ciência e cumprimento. O Promotor D sugere que o Conselho Municipal de Educação é ambiente para a

discussão de atendimento da Meta 19 do PNE 2014 e fixa novo prazo para apresentação de resposta a recomendação mencionada; todavia, o prazo estipulado finda em novembro, sem retorno da SME.

Salienta-se que o momento político é de transição: Z não é reeleito e Y assumirá a Prefeitura em 2017. A ausência de diálogo por parte da Prefeitura à Promotoria certamente foi provocada pela perda de mandato, minimizando o polo democrático e desalinhando a costura de uma política. Mendonça (2001) disserta sobre a maneira autocrática de funcionamento do Estado, no qual o governante impõe sua vontade pessoal. Em relação a descontinuidade na execução das políticas públicas, a problemática está localizada na pessoa, mais que no grupo político ou no partido que lhe dá visibilidade, ressalta o autor.

O pleito eleitoral atrelado ao processo democrático permita aprimorar a liderança política do eleito (MENDONÇA, 2001), possibilitando, através de uma mudança como ocorreu em Duque de Caxias, uma gestão que promova direitos e justiça social. Ao não reeleger Z e eleger Y, o qual, outrora, foi prefeito da cidade, devemos lembrar, apoiados em Tilly (2013, p. 107), que “as formas de relação entre redes de confiança e os processos políticos públicos [...] governam a possibilidade de consenso contingente e, portanto, a efetiva tradução da vontade coletiva do cidadão em ações por parte do Estado”. O consenso contingente é uma condição necessária para a democracia ao anunciar não só a desconfiança, como discorre o autor, mas uma vigília do eleitorado, que deve acompanhar, cobrar, precisando “estar atento e forte”<sup>87</sup>. Sem compelir princípios fundamentais, a democracia e a política abarcam a reunião de antagonismos e a conciliação de diferenças. Destarte, a qualquer tempo, dentro de uma equipe de transição ou de governo definitivo, deve-se conquistar espaço para as propostas defendidas, ao tempo que temos de acompanhar e monitorar políticas educacionais de governo. Com Santos e Avritzer (2002), esclarecemos que a democracia representativa, complementada com a participativa, é chamada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social, recolocando-as na pauta democrática, associando o processo de democracia local. Por seu turno, apesar de não efetivar a gestão democrática, compactuamos com Castro e Amaral (2019) de a eleição ser a única via a dispor virtude de contribuir para o avanço da democratização, na trajetória inversa de um projeto autoritário e clientelista na educação.

---

<sup>87</sup> Verso da canção Divino Maravilhoso (1968), composta por Caetano Veloso e Gilberto Gil e imortalizada por Gal Costa.

Ainda em mais uma tentativa de comunicação ou para se reestabelecer os laços dialógicos anteriores, a PJTCE-DC remete ofício em 15 de dezembro de 2016 ao CME de Duque de Caxias e ao futuro Presidente da Câmara Municipal. Ao primeiro (of. nº 1.103/2016), requisitam-se esclarecimentos sobre discussões do cumprimento da Meta 19 pelo município, haja vista o conteúdo direcionado ao Prefeito Z, ao Secretário Municipal de Educação S e informações prestadas em reunião. Ao segundo (of. nº 1.104/2016), requererem-se informações sobre a probabilidade de Z ter encaminhado projeto de lei que trate da aplicação da Meta 19 do PNE e em respeito à Recomendação nº 10/2016 (MPRJ, 2016c), entregue pessoalmente ao prefeito, e, caso haja existência de projeto de lei, roga-se a cópia dele. Em 13 de janeiro de 2017, no of. nº 040/GP/2017, o Presidente da CMDC informa que não recebeu Mensagem do Executivo; concernente a temática da GD, comunica a publicação do Decreto nº 6542 (DUQUE DE CAXIAS, 2015a), mostrando interesse em atuar em sua reconfiguração ao expressar que a Câmara “vem atuando em prol da adaptação ao disposto na legislação federal, a fim de garantir a gestão democrática da Educação em Duque de Caxias” (fl. 129). Sabemos que a democracia não pode ser garantida, mas, vemos, durante o processo, outros contextos de influência necessários para uma política ser encenada e o Legislativo se apresenta como um personagem inerente a esse percurso, já que por ele são elaboradas as leis. O Conselho Municipal de Educação também é ator nesse percurso, pois articula e media demandas educacionais junto aos gestores municipais, sendo, como já mencionado pelo Promotor D, espaço propício ao debate da meta 19.

Novo encontro é designado pela PJTCE-DC, em 14 de fevereiro de 2017, com os representantes do atual governo, nos quais estavam presentes o Promotor D, a Subsecretária Municipal de Educação em Infraestrutura, a diretora jurídica da SME, assistidas por um advogado, o assessor e coordenador da Procuradoria Geral do Município (PGM) e uma assistente da PGM. Nessa reunião, levanta-se, pela primeira vez, o tecer de uma lei sobre criação das eleições para diretor. São encenadas, ainda, a lei criadora e regimentos internos em vigor referentes aos Conselhos Escolares, Municipal, de Alimentação Escolar, de Apoio e Acompanhamento do Fundeb e as eventuais discussões em andamento para aprimorar a participação popular nos conselhos. Mais uma vez, verificamos a preocupação da promotoria de ir além da exigência de se construir leis, ratificando nossa visão de normativas por si não efetivam a gestão democrática. Nesse âmbito, a dimensão participativa sempre é encenada nos textos da PJTCE-DC, maximizando o princípio e transmitindo a noção do MPRJ acerca da GD.

Imbuído de preencher lacuna quanto à garantia de mecanismos de participação na gestão educacional, o Conselho Municipal de Educação, em resposta ao ofício da PJTCE-DC nº

1103/2016, informa estar em estágio avançado sobre as proposituras da meta 19 do PNE 2014, as quais o PME está consonante e, também, é normativa a orientar o Conselho. Destaca-se nesse documento a instituição de Grupo de trabalho para tratar da criação de lei específica a versar sobre gestão democrática da educação, a preparação de Fórum de Acompanhamento e Monitoramento do PME e a formação continuada dos diretores de escola.

Depreende-se, através das diligências, o sucesso das tratativas do MPRJ a dependerem do esgotamento do diálogo a nível administrativo com os atores em cena; ao adentrar no cenário judicial iniciado por meio de uma Ação Civil Pública, evidencia-se

um insucesso no processo de negociação porque primeiro [...] [se] estabelece um processo de negociação. Eu preciso negociar com o gestor e apontar para ele que ele tem uma falha na política que ele tem possibilidade de corrigir e se a gente é bem-sucedido nesse processo, o que não depende só da gente, a gente não precisa de Ação Civil Pública. (Promotor C).

O antigo coordenador do CAO, nosso primeiro entrevistado, anunciara que o Judiciário, acostumado com regras gerais, não entende que a produção de um plano não está atrelada necessariamente ao contexto material (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) do município, logo, a justificativa da falta de orçamento dada por um ente federativo não deveria ser razoável, até porque, se não houver a produção do plano (mesmo que exigisse verbas, o que não é o caso) de qual forma a política seria posta? Por isso, o MPRJ estende a negociação para fugir desse Judiciário; entretanto, quando ela não é bem-sucedida e a correção da falha pelo gestor não é realizada, o MPRJ é obrigado a processá-lo, em razão de o promotor estar submetido ao Princípio da Obrigatoriedade de Ação, isto é, age de forma compulsória ao identificar uma falha; do contrário, viola o seu dever legal.

As tratativas chegam ao limite e a PJTCE-DC, diante do não cumprimento da Meta 19 em Duque de Caxias, vê-se obrigada a emitir, de acordo com o Promotor D, Ação Civil Pública (0030987-58.2017.8.19.0021), em 28 de março de 2017 (MPRJ, 2017c), por improbidade administrativa por omissão, a qual se encontra em andamento, cujo réu é Z. É interessante notar a persuasão discursiva fruto da subjetividade do Promotor D em prol da ampliação da gestão democrática: ao argumentar que a construção de uma legislação específica não é onerosa, está a convencer o Judiciário de sua tese: “Impõe-se registrar que apesar de trabalhosa e descentralizadora de poder, a gestão democrática não traz custos ao cambaleante caixa do Município. Ao contrário! Fortalecer a democracia gera maior controle social e consequente economicidade” (fl. 142).

Assim como em outros textos produzidos, a PJTCE-DC celebra o PNE 2014 frente aos preceitos constitucionais e ao estabelecimento da gestão democrática da educação como

uma das diretrizes para a educação nacional, resultado do que emana a Carta Magna. Discorre sobre a necessidade de o poder Executivo debater com toda a rede municipal da educação sobre o princípio no intuito de se elaborar um anteprojeto de lei de fato democrático, tendo como referência os preceitos normativos do PNE (BRASIL, 2014). Pretende-se que uma legislação municipal específica a respeito da gestão democrática estabeleça mecanismos a solidificarem a participação dos seus destinatários e, apesar de esgotado o prazo, não foi apresentado projeto de lei à CMDC.

Ainda, no texto lavrado, a promotoria explicita a insatisfação pelo Decreto nº 6542/2015: “Aliás, mesmo no que diz respeito ao processo de escolha da direção da unidade, não há lei a respeito do tema. Foi expedido apenas decreto neste sentido, exercício precário do preceito legal” (MPRJ, 2017, p. 5). Elencar um decreto e não uma lei demonstra o caráter temporário em volta do tema no sistema de ensino público municipal caxiense.

Mais à frente, é expedida a Recomendação nº 16/2017, em 29 de maio de 2017 (MPRJ, 2017d), enviada por of. nº 1217/2017, ao prefeito Y, considerando a comprovada a inexistência de legislação municipal a respeito da gestão democrática. Na recomendação, é ressaltado que a gestão democrática não está restrita a forma de escolha das direções da unidade pela comunidade escolar, embora também seja um fator muito importante, ideia concatenada a nossa perspectiva sobre a eleição ser uma das dimensões democráticas adicionada as demais e não a única. Ao mostrar que a Meta 19 é bem mais ampla do que a eleição para diretores (fl. 527), o MPRJ possui o entendimento, assim como nós, de a gestão democrática não se restringir ao pleito e age como ator político a produzir solicitações possibilitadoras de políticas públicas municipais de GD mais abrangentes. Espelho de sua própria interpretação, o MPRJ é ampliador da gestão democrática e orquestra forte influência também na amplitude do princípio em Duque de Caxias.

Na recomendação ao novo gestor, a PJTCE-DC chama novamente atenção ao fato de o processo de consulta pública às comunidades escolares e as eleições para diretor serem disciplinados por decreto, não existindo leis e atos normativos sobre gestão democrática, desligados de outras políticas de efetiva implementação da gestão democrática no município (fl. 137). Recomenda-se, a saber: 1 – Promoção e organização de discussões necessárias e indispensáveis em toda rede pública municipal para elaboração de anteprojeto de lei a ser submetido a análise da PGM e do chefe do executivo; 2 – Projeto de lei específico disciplinando a gestão democrática da educação pública destinado à CMDC e 3 – À PJTCE-DC, comunicação e comprovação das providências adotadas para o cumprimento da recomendação, bem como a remessa do citado projeto de lei à CMDC. Em ofícios do dia 23 de junho de 2017, endereçados

à Secretária Municipal de Educação (of. n° 1278/2017) e ao Presidente da CMDC (of. n° 1279/2017), indigita-se o assessoramento de tais atores para com o propósito da recomendação. Anteriormente, no dia 21, a Secretária Municipal de Governo já encaminhara a recomendação à SME e à PGM, ratificando o atendimento do *Parquet* ao solicitar à SME, no limite de suas atribuições, a promoção dos debates necessários na rede pública municipal para o alcance dos temas abordados na Recomendação n° 16/2017 (MPRJ, 2017d) e à PGM, o assessoramento jurídico e consultivo cabível à matéria.

Notabilizamos a regulamentação da gestão democrática ser moldada e influenciada por fatores específicos de suas dimensões contextuais. Na formação da atuação da política do MPRJ, é preciso considerar o conjunto de condições objetivas (a política macro do PNE 2014) em relação a um conjunto de dinâmicas “interpretativas” subjetivas (a percepção da PJTCE-DC de GD ir além do processo de escolhas de diretores escolares e de a lei ser o instrumento jurídico a denotar a legislação específica exigida pelo plano) e, ainda, como os indivíduos diferentes (do antigo e da nova gestão) interpretam e atuam a política advinda das diligências da promotoria especializada. O nível de interação dialógica entre os atores em cena para atender os preceitos do PNE 2014 maximizará ou minimizará a participação dos destinatários da política nos textos locais. Dito isso, observamos que o grau e a qualidade do apoio – contexto externo para Ball, Maguire e Braun (2016) – das autoridades locais caxienses da nova gestão indica as mudanças que podem surgir na política posta, a qual a PJTCE-DC induz atendimento e pressiona o Executivo, o Legislativo e o Conselho Municipal de Educação em busca do início da democratização a fim de, além de as legislações sejam aprovadas, a participação se codifique.

O MPRJ, em sua função legal, de fiscalizador do cumprimento de direitos, é ator influente no andamento das ações municipais. Porém, convém reafirmar de maneira contundente, que ele é mais uma peça no palco do controle social e não provoca a política. A pressão popular é a principal causadora nesse âmbito, conforme reportado pelo Promotor D durante a entrevista, e a mídia, ao dar assistência a esse movimento, o publiciza. O MPRJ se dedica a possibilitar que as estruturas de controle social ou de gestão democrática funcionem bem, contribuindo para a sociedade encontrar meios de ela mesma solucionar os seus problemas e não venha a precisar de um promotor de justiça.

Nessa avaliação circular, apontamos que a negociação iniciada pela portaria do IC n° 01/2016 com o município de DC aproxima-se ao polo da *maxD* quando o prefeito institui o Decreto n° 6817, de 30 de junho de 2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2017a), a estabelecer Grupo

de Trabalho (GT) para elaboração de ações que assegurassem o cumprimento previsto na meta 19 do PNE 2017 a ser constituído por

[...] 13 (treze) membros sendo representados da seguinte forma: 05 (cinco) integrantes da Secretaria Municipal de Educação, 01 (um) integrante da Secretaria Municipal de Administração, 01 (um) integrante da Procuradoria Geral do Município, 01 (um) integrante da Secretaria Municipal de Governo, 01 (um) representante de pai ou mãe ou responsável, 01 (um) representante do corpo discente da Rede Municipal de Ensino, 01 (um) representante do Sindicato dos Profissionais de Educação de Duque de Caxias e 02 (dois) representantes do Conselho Municipal de Educação, a saber: 01 (um) da Sociedade Civil e 01 (um) Governamental. (DUQUE DE CAXIAS, 2017a).

Embora o número de pessoas da comunidade escolar esteja aquém ao comparado à quantidade de representantes do governo, há uma tentativa de a participação dos usuários transcender o significante linguístico e denotar significado ativo na produção do signo legal. O que queremos dizer, na perspectiva de Lima (2014), é que a comunidade escolar transgride o sentido habitualmente apontado sobre a necessidade de sua participação na escola, veemente indicada em normativas, para alterar condições que tornem essa participação factual. Consideramos que a PJTCE-DC é influência a levar a conjunção do GT caxiense, personificando o que Lima (2014) nomeia de substantividade democrática:

[...] um regime em que é possível, ao menos parcialmente e no respeito pelo quadro constitucional e jurídico público, construir as próprias regras (auto+nomos), certamente em coautoria com outras instâncias governativas superiores, mas definitivamente de forma não inteiramente subordinada às regras dos outros (heteronomia), podendo mesmo chegar à prática de atos administrativos definitivos e executórios [...] É mesmo essa dimensão político-participativa decisória que confere sentido e substância às anteriores dimensão de eleições e de colegialidade democráticas. (LIMA, 2014, p. 1072).

O GT se reuniu sete vezes entre julho e agosto de 2017 até a confecção do anteprojeto de lei. Nas minutas das atas, dentre os assuntos levantados, sobrevém aqueles tangentes à escolha de diretores escolares. É pertinente destacar o esclarecimento dado pela representante da PGM na primeira reunião, de o GT ter sido criado em atendimento à Recomendação nº 16/2017 (MPRJ, 2017d), corroborando a nossa tese de o MPRJ ser contexto de influência no cenário da regulamentação da GD em Duque de Caxias. Porém, tais ações dependem do aceno do interlocutor para serem forjadas e a teoria da atuação nos auxilia a entender que o MPRJ não provoca ações, visto que indivíduos e grupos de atores interpretam e atuam a política nas especificidades contextuais de múltiplas demandas dos sujeitos ali inseridos no grupo de trabalho.

Clarificando o exposto: o PJTCE-DC recomendou a promoção e organização das discussões necessárias e indispensáveis em toda rede pública municipal de ensino, envolvendo alunos, responsáveis, professores, servidores e toda a comunidade interessada para elaboração

de anteprojeto de lei; por sua vez, a SME/DC aceita a recomendação e entende o GT ser um mecanismo democrático a consolidar a política pública debatida. O que se estabelece não é uma relação de causa-consequência; a prefeitura poderia desconsiderar a recomendação, o fato poderia alcançar o nível judicial e o MPRJ poderia ter sua ação indeferida, com base nas ADIs concebidas no texto. O Executivo segue a orientação do MPRJ, aderindo-a e não cria uma fronteira “nós versus eles”, fomentando movimento desdemocratizante a repercutir escritas não colegiadas. Implicamos, a partir da acepção de Santos (2003, p. 432), que há:

um campo de interação e deliberação em que indivíduos, grupos e associações, por intermédio de retórica dialógica, estabelecem equivalências e hierarquias entre interesses, reivindicações e identidades, aceitam que tais regras sejam contestadas ao longo do tempo, pelos mesmos indivíduos, grupos ou associações ou por outros, em nome de interesses, reivindicações e identidades que foram anteriormente excluídos, silenciados, desacreditados.

Por outro lado, de maneira latente, proporciona a edificação de um GT, estendendo o gradiente democrático, pois a PJTCE-DC também é sujeito que interpreta, traduz e produz política e, dependendo do diálogo, afeta a maneira como as ações são encaminhadas pelo município. Nesse sentido, a lente teórico-metodológica do ciclo de políticas aborda o sentido de gestão democrática submergido nos embates gerados pela justaposição dos contextos de influência, da produção de texto e da prática entre a promotoria e a gestão municipal observados no IC nº 01/2016.

Nas reuniões subsequentes, é frisado o esforço para a construção de lei referente à meta 19 do PNE 2014, tendo mais força legal do que o Decreto nº 4.328, de 22 de maio de 2013, criador do Sistema Municipal de Ensino do Município de Duque de Caxias, despontando uma predisposição da gestão no desenho de um instrumento com maior perenidade, além de uma escuta mais estreita com a comunidade escolar, tomando, como exemplos, observações levantadas no GT (e que serão inseridas na lei a ser constituída): a viabilização do projeto de eleições para diretores escolares mencionado por representante do Sepe, a existência de grêmios e a participação de pais e responsáveis por meio de associações nos conselhos escolares. Pertinente sublinhar a instância democrática da colegialidade ser grifada nas minutas, revelando um documento caminhante à democratização.

Prepondera-se, também, a necessidade de uma lei de gestão democrática a abranger critérios como tempo de mandato nos conselhos escolares, a representação dos segmentos eleitos por seus pares e a garantia de participação dos conselhos em tudo, para que sejam, de fato, instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, assegurando-se formações para subsidiar a atuação dos conselheiros (fl. 295). Alguns pontos como a

combinação de mérito e desempenho e escolha pela comunidade escolar se mostram polêmicos e não são aprofundados nas reuniões<sup>88</sup>.

Em contraponto, diferente do decreto, a redação final do documento a ser estabelecido, a Lei nº 2864/2017, estabelece, no inciso II, art. 41, que os candidatos a diretores e vice-diretores devem ter graduação em Pedagogia, Licenciatura Plena ou Graduação em outra área com Pós-Graduação em Gestão Escolar, indicando uma preocupação pelo conhecimento técnico no campo educacional. Também são atinentes aos debates a criação do Fórum Permanente de Educação com o objetivo de coordenar as Conferências Municipais e efetuar o acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação (fl. 300).

Nas minutas da reunião, observamos a vigilância do Sepe a respeito da consulta pública não ser fundamentada através do voto. No bojo da Lei nº 2864 (DUQUE DE CAXIAS, 2017b), elenca-se Consulta Pública para Escolha de Diretores em detrimento da nomenclatura Eleição, utilizada anteriormente no decreto. Em estudo de Amaral (2021), é apresentada a oscilação entre os termos eleição e consulta pública, aviltando o grau de fidelidade normativa das legislações municipais do Estado do Rio de Janeiro ao PNE 2014 e os limites e possibilidades de atuação política da comunidade nessas duas formas concebidas de participação. Assim como a pesquisadora, alcançamos que a eleição reverbera a vontade dos eleitores por meio do voto, minimizando mecanismos desdemocratizantes como listas tríplices e, apesar de a escolha dos diretores municipais caxienses ser traçada por consulta, ela tonifica acuidade democrática ao não dar abertura ao proteccionismo – somente servidores efetivos podem votar – e ao estabelecer que alunos a partir do Ensino Fundamental I também elejam:

Art. 48: A Consulta Pública para escolha do cargo de Diretor e Vice-Diretor dar-se-á por meio de voto direto, secreto e facultativo, proibido o voto por representação, podendo votar:

I – o professor concursado em devido exercício na unidade escolar;

II – os profissionais administrativos detentores de cargo efetivo em exercício na UE

III – o pai, a mãe ou representante legal (um único voto por família) pelo aluno até o 4º ano de escolaridade;

IV – alunos regularmente matriculados na unidade escolar a partir do 5º ano de escolaridade, bem como todos os alunos da EJA; (DUQUE DE CAXIAS, 2017b).

Ainda, na mesma pesquisa, Amaral chama atenção ao curso normativo das formas de participação da comunidade escolar na seleção dos diretores: Duque de Caxias possui trajetória de fidelidade normativa intermediária, demonstrando oscilações durante seu trajeto local. Nossa

---

<sup>88</sup> Na tese de Silva Filho (2022) é mostrado que o Sindicato possui a ideia de que o candidato à direção deveria ser necessariamente professor regente, apesar de atinarmos que tal requisito, por restringir a participação, minimiza a intensidade democrática.

análise documental fulgurou os embates entre os sujeitos que transitam nos espaços da política, comprovados no diálogo legal entre PJTCE-Executivo-Legislativo. Dialogamos com Amaral (2021) ao considerarmos que os textos dissonantes da política, a respeito da forma de acesso dos gestores escolares caxienses, marcam as tensões pela ampliação da democracia e o desalinho legislativo no município induz a uma resposta alta na escala da democracia pela promotoria especializada.

Outro ponto de embate foi a respeito da elaboração de projeto de gestão, requisito atrelado ao desempenho do candidato, que não aparecia no Decreto nº 6542/2015, embora apresente diálogo com a meta 19 do PNE 2014, estratégia 19.6:

estimular a participação e a consulta de profissionais de educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. (BRASIL, 2014).

Os representantes do Sepe se posicionaram contra a apresentação de um projeto escolhido pela comunidade escolar e a, *posteriori*, chancelado por uma comissão técnica, mesmo se composta por membros do Sepe, alheias as especificidades locais. O sindicato teve posicionamento favorável a uma consulta pública a qual avaliasse os projetos, entendendo que o escolhido pela comunidade deveria ser definitivo. Um plano de gestão previamente apresentado e, sobretudo, aprovado por atores não pertencentes à comunidade escolar denota vulnerabilidade nesse quesito para a seleção de diretores ao reduzir a democratização, frente a um movimento participativo cerceado. Na vindoura Lei nº 2864/2017 (DUQUE DE CAXIAS, 2017b), para atenuar a disputa, as fases são invertidas: o projeto de gestão é apresentado primeiro à comissão e, depois, à comunidade (inc. III, art. 44); isso interfere e embarga o diagnóstico dos usuários sobre um projeto, quiçá, nem chegue a eles. Outro quesito de avaliação de desempenho é a obrigatoriedade de participação da direção escolar eleita em curso de gestão oferecida pela SME/DC, no qual exige-se a frequência mínima de 75% da carga horária.

Em 05 de setembro de 2017, a SME envia a proposta que “Dispõe sobre o processo de Consulta Pública a Comunidade Escolar para o provimento do cargo de Direção das Unidades Escolares da Rede Municipal em consonância com o Projeto de Gestão” (fl. 313). Em 21 de setembro, o chefe do Executivo apresenta projeto de lei que “Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no município de Duque de Caxias, e dá outras providências” (fl. 480).

Em 29 de setembro de 2017, a PJTCE-DC requisita resposta do prefeito ao of. nº 1217/2017 e aduz: o não atendimento a requisição pode implicar crime devido a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ACP, requisitados

pelo MP, conforme art. 10 da Lei nº 7.347/85. Nesse passo, em 10 de outubro de 2017, a Secretaria Municipal de Educação, personagem a assistir ao processo, como apontado pela PJTCE-DC, encaminha projeto de lei, aprovado pela Câmara dos Vereadores, a fim de cumprir o exposto no art. 9º e na meta 19 do PNE 2014. Em 31 de outubro, a Secretaria Municipal de Governo informa que a lei foi votada e aprovada, aguardando o envio do Legislativo para a sanção. Por fim, em 01 de novembro de 2017, a Lei nº 2864, dispõe não apenas sobre a consulta pública dos diretores no Capítulo III, disciplinada por voto direto, secreto, sem paridade, mas também de outras instâncias democráticas: órgãos colegiados, no Capítulo I (Conselhos escolares, Grêmios estudantis, Associação de pais, mães e responsáveis, Fórum Permanente Municipal de Educação) e Autonomia pedagógica, administrativa e financeira, no Capítulo II. A Secretaria Municipal de Educação, em seu site oficial<sup>89</sup>, discorre sobre esse processo:

Em conformidade com a Lei Federal, a SME criou uma comissão, formada por representantes da própria Secretaria, do SEPE, da sociedade civil e de outros órgãos do governo. O objetivo é promover ações e debates acerca da implantação da gestão democrática na rede pública de ensino. Todos, inclusive, estavam presentes durante a sessão plenária e vibraram com o resultado.

Ainda, segundo o art. 49 da Lei nº 2864/2017, a consulta pública será válida ao alcançar quórum de, no mínimo, 30% de pais, mães ou responsáveis legais e alunos e 50% de profissionais da educação. Caso o percentual não seja alcançado, outra consulta é configurada e se mesmo diante de um novo pleito o percentual não for atingido, a SME/DC indica o Diretor e Vice-Diretor. Esse critério intensifica a participação da comunidade escolar durante a demanda.

A democracia é um processo contínuo de participação e formação de sujeitos (MARCON; PIAIA, 2020) e, baseados na experiência da regulamentação da gestão democrática de Duque de Caxias, uma política pode ter continuidade em uma rede pública de educação, embora não seja comum na gestão educacional suscetível a mudança a cada sufrágio. Para tanto, a atuação do MPRJ foi inefável porquanto persuade a gestão pública a ser sensível à matéria e a não cunhar objeções aos pedidos. Apesar de focalizarmos o MPRJ, o Sepe e a SME substanciaram a democratização e as audiências públicas foram um meio para dar sustância a esse movimento, ao qual a PJTCE-DC teve contato com as reivindicações dos destinatários da política. Essa via de escuta repercute na dimensão subjetiva do Promotor D que

---

<sup>89</sup> DUQUE DE CAXIAS. Projeto de lei que dispõe sobre gestão democrática nas escolas é aprovado na câmara municipal. **SMEDC**, 2017. Disponível em <http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/smeportal/index.php/2017/10/05/projeto-de-lei-sobre-gestao-democratica-nas-escolas-e-aprovado-na-camara-municipal/>. Acesso em: 4 jul. 2020.

capta a proeminência de uma lei específica a disciplinar a gestão democrática, abrange temporalidade e compreensão de a meta 19 ser bem mais ampla e não apenas categorizada pela eleição de diretores. Essa subjetividade é ignição nos requerimentos da PJTCE-DC.

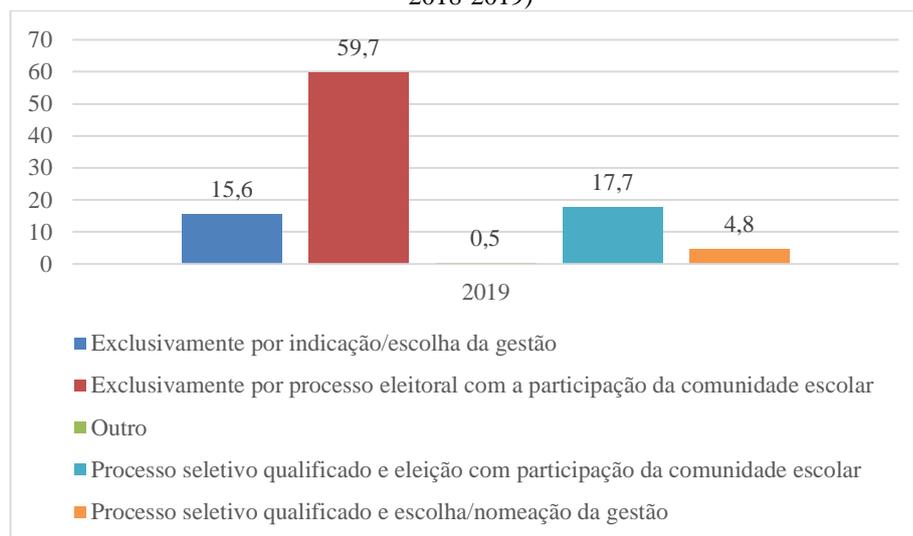
Esse traço subjetivo do Promotor D influencia documento que determina o Prefeito do Município de Duque de Caxias a esclarecer se houve regularização da lei – a qual viria a ser regulamentada por decreto – e se a escolha dos diretores das unidades escolares foi concluída a contento – a ser minuciada por portarias. A PJTCE-DC fluidifica a gestão democrática através do desenho das legislações e da atuação dos atores em cena; ademais, o fator subjetivo intensifica e contribui para o alargamento da política municipal posta ao se levantar perguntas sobre o processo.

A investigação é arquivada em 21 de março de 2018, dois anos após o seu início, após a prefeitura responder as requisições da PJTCE-DC, inclusive ligadas à apuração do pleito. A direção colegiada do Sepe, em ofício de outubro de 2017, relatara ilegalidade de efeitos da Portaria nº 092/2017<sup>90</sup>, expedida antes mesmo da sanção da Lei nº 2864, cujo art. 3º impediria a realização da consulta em unidades escolares as quais não passaram pelo processo anteriormente. Entendemos, aqui, serem as escolas cuja direção foi indicada no primeiro pleito conferido pelo Decreto nº 6542/2015 (DUQUE DE CAXIAS, 2015), interpretação confirmada em resposta da SME à PJTCE-DC, requisitante de informações sobre eventual descumprimento, quando discorre que tal fato se procedeu onde não houve interesse de nenhum membro à candidatura. A seguir, no gráfico 3, contemplemos a taxa relacionada à forma de acesso dos diretores escolares municipais da cidade:

---

<sup>90</sup> Divulgação do Cronograma do Processo de Consulta Pública para o Cargo de Diretor e Vice-Diretor da Rede Municipal de Ensino - Biênio 2018-2019, de 17 de outubro de 2022.

**Gráfico 3** - Percentual de diretores escolares por forma de acesso na rede municipal de Duque de Caxias (biênio 2018-2019)



**Fonte:** Elaborada pela autora com base no Censo Escolar 2019<sup>91</sup>.

Embora haja indicações da gestão municipal (15,6%) – e cremos serem balizadas nas alíneas da Lei nº 2864/2017 –, a participação da comunidade escolar se faz presente na rede. Notam-se diferenças discursivas entre as sentenças “Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar” e “Processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar”, na qual a primeira possui maior porcentagem (59,7%). Apesar de a legislação específica da gestão democrática insinuar processo seletivo qualificado e eleição da comunidade, vimos as disputas a respeito das reconduções; talvez, na consulta pública para o biênio 2018-2019, os diretores não tenham passado pelo processo seletivo exigido pela lei, porém foram eleitos conforme o decreto anterior que não exigia critérios de mérito.

Em contraponto, o diretor, ao preencher o formulário do Censo, pode entender que não tenha passado por processo seletivo qualificado e sim por processo eleitoral com a participação da comunidade. Ainda, a nomenclatura usada na lei, “Consulta Pública” e não “Eleição”, alvitra um processo eleitoral, sendo assim chamada no §6º do art. 48, “Ficam impedidos de participar do **processo eleitoral** [...]” (DUQUE DE CAXIAS, 2017b), e não eleição propriamente dita, ainda que ela aconteça e eleja a chapa com maior número de votos: “Art. 50. A chapa que obtiver o maior número devotos apurados será escolhida para o cargo de Diretor e Vice-Diretor”

<sup>91</sup> Os dados sobre gestores escolares da educação básica começaram a ser coletados no Censo Escolar de 2019. Ressaltamos a supressão dos critérios “Concurso público específico para o cargo de gestor escolar” (0,5%) e “Não aplicável” (1,1%) e adaptamos o gráfico por entendermos ora estão ligados a diretores e escolas privadas, a também constarem nos microdados, ora são possíveis falhas no preenchimento (ou na interpretação textual) da rede pública, uma vez que no município de Duque de Caxias não há concurso público para diretor escolar. O quesito “Outro” refere-se a contrato temporário.

(DUQUE DE CAXIAS, 2017b). O que não se passa despercebido é a participação da comunidade no percurso democratizante. Diante de um município em que a indicação política acontecia desde os primórdios, tê-la em 15,6% é um avanço democrático no contexto de produção normativa.

Não obstante, o Promotor D salienta, durante a entrevista, que resultados e efeitos não esperados continuaram a surgir após a encenação da política:

Y resolveu abraçar essa ideia [a aplicação da lei], [ele] e a sua equipe, claro, não é? As pastas envolvidas aí são importantes nisso. E aí saiu a legislação, que no primeiro momento eu achei boa, o Sepe também achou boa. Mas depois da segunda eleição para diretor já começaram a ver problemas. (Promotor D).

As brechas da lei promovem fissuras despercebidas no período do bordado do instrumento jurídico, patenteando a ideia de a democracia ser um continuum, no qual as políticas são (re)feitas no contexto da prática. Destaca-se a ausência da menção sobre a possibilidade de chapa única, algo, certamente, notado no período de encenação da lei.<sup>92</sup> Em 2019, houve proposta do Fórum Municipal de Educação (FME) para atualização tanto do Plano Municipal de Educação (DUQUE DE CAXIAS, 2015b) quanto para a Lei nº 2864 (DUQUE DE CAXIAS, 2017b). Em uma ata de setembro, durante reunião entre membros da FME, do Sepe e da SME, são discorridas diferentes interpretações relativas à recondução dos diretores: a SME entende que o mandato dos gestores pode ser prorrogado através da recondução, alegando o previsto no art. 70 da Lei nº 2864: “O diretor e vice-diretor escolhidos serão nomeados para um mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução sucessiva” (DUQUE DE CAXIAS, 2017b); o FME acredita que a recondução deve ser deferida através de consulta pública à comunidade; o Sepe crê que o servidor pode ter apenas mais um mandato consecutivo, logo, aqueles que estão na gestão desde o decreto de 2015 não poderiam ser reconduzidos, nem mesmo diante de consulta pública, pois, iriam para uma terceira gestão, em desacordo com a Lei nº 2864 (DUQUE DE CAXIAS, 2017b): “o Diretor e o Vice-diretor só poderão concorrer por 2 (dois) pleitos consecutivos na mesma unidade escolar” (inc. VII, art. 41), “Os atuais diretores, que estão cumprindo o mandato de 2016-2017, só poderão exercer mais um mandato consecutivo” (art. 76).

A SME tem uma leitura distinta; para ela, a recondução não seria um novo mandato, mas a prorrogação do anterior, interpretação não aceita pelos representantes do Sepe e do FME.

---

<sup>92</sup> No recente Edital n.º 01, de 26 de setembro de 2022, sobre a Consulta Pública para Diretor e Vice-Diretor e dos Conselhos Escolares das Unidades Escolares do Município de Duque de Caxias, o item 1.2. aponta que a consulta pública ocorrerá em todas as escolas mesmo com Chapa Única.

Esses efeitos inesperados chegaram à PJTCE-DC por meio de notícias de fato provocadas pelo Sepe-Caxias e pelo FME, originando, respectivamente, dois procedimentos em curso: o IC nº 19/2019 (MPRJ, 2019b), “Fiscalizar o processo de escolha para diretores escolares”, e o IC nº 06/2020 (MPRJ, 2020a), “Revisão do PME”. Isso evidencia que MPRJ não atua solo, mas é personagem solene ao qual os destinatários da política recorrem para fortalecer suas demandas e notamos o movimento social proveniente do sindicato ser força motriz nas políticas educacionais caxienses.

O foco da análise de políticas, lembra Mainardes (2016), deveria advir em torno da formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais atuantes no contexto da prática realizam sobre ela, identificando “processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas”. As solicitações da PJTCE-DC simbolizam esse pensamento ao colaborarem para a normatividade adquirir (ou comprimida a) contornos, além de escrevíveis, escrevíveis, pois é desenhada a partir das experiências e vivências dos seus destinatários. Tal querela debate com o que Amaral (2021) denomina de dimensão subjetiva da comunidade escolar: pautada pelas relações dos mecanismos coletivos de participação dos sujeitos que se organizam nesta instituição, ultrapassa a dimensão física da localização territorial, predicativo indicado por Paro (2007b) para a caracterização de comunidade.

As articulações entre experiências locais e movimentos interessados na promoção da democracia participativa rasuram uma agenda estabelecida verticalmente – a escolha pelo instrumento jurídico do decreto, a ausência da dimensão participATIVA em Duque de Caxias densamente protocolada pela promotoria – dão credibilidade e fortalecem as práticas locais, transmutando-as em elos e movimentos mais amplos e com maior capacidade transformativa. Santos e Avritzer (2002) asseveram que essas relações fomentam aprendizagem contínua, requisito para práticas democratizantes animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade. De acordo com Marcon e Piaia (2020, p. 8), a “democracia de alta intensidade no espaço escolar torna-se efetivo na medida em que a própria comunidade escolar consegue construir canais de diálogo permanente no âmbito interno, mas também com as demais forças sociais e políticas externas”. A dilatação da política ocorre em maior ou menor abrangência dependendo de outras influências as quais atribuem contornos *minD* ou *maxD* à política.

Realçamos que a construção de uma máxima democracia “só é possível com uma formação democrática permanente [na qual] a participação da comunidade na seleção de diretores [a] integr[e] e deve ser considerada estratégica pelos sujeitos da/na escola” (AMARAL, 2021, p. 19), sendo o MPRJ rizoma político somado a outros contextos de DC a

auxiliar o engendramento dessa participação intensa e qualificada na regulamentação da GD. A experiência de um Grupo de Trabalho a tecer normativa influenciada por Recomendação do MPRJ assinala o caminho da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação, percurso no qual o sistema político renuncia prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas, expandindo a democratização.

## 7 MINISTÉRIO PÚBLICO ENCENA: atuação do MPRJ no Rio de Janeiro

Pretendemos, nessa parte da tese, analisar a atuação da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital<sup>93</sup>, a fim de investigar a maneira como as providências do MPRJ são dispostas no sentido de ampliar a gestão democrática, intermediada pela forma de acesso à direção escolar municipal da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, PCRJ.

Fundamentados na ideia de democratização (TILLY, 2013), veremos como a PJTCEC configura as diligências pautadas na supervisão da política indutora, o PNE (BRASIL, 2014) iniciadas por inquéritos civis datados de 2015, em uma perspectiva de o contexto de produção textual amplificar a GD na medida em que procedimentos são exarados para que ela se regule. Nesse panorama, o MPRJ é um dos contextos de influência no debate de respostas com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) a respeito do objeto, atenuando possíveis efemeridades normativas e buscando ratificar a participação da comunidade escolar nas decisões.

Advertimos que os encaminhamentos estão também acoplados às particularidades: observamos que a leitura dos atores da PJTCEC e a sua subjetividade acerca das instâncias democráticas se satisfizeram com instrumentos municipais tangentes à GD não regulamentados por lei específica sobre a matéria. A interpretação da promotoria especializada é de a cidade do RJ, ao criar normativas a partir de 2017<sup>94</sup> sobre a gestão democrática da educação, está em consonância com o artigo 9º do PNE 2014 (fl. 453). Essa leitura é corroborada com a aprovação do Plano Municipal do Rio de Janeiro, PME/RJ, Lei nº 6.362, de 28 de maio de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018b): para a promotoria, o teor do plano apresenta diversas ações que incorporam a GD, embora, não seja possível mensurar os resultados da prática naquele momento (fl.454).

A ampliação da gestão democrática tecida pelo MPRJ conecta-se aos caminhos escolhidos e as interpretações desenvolvidas pela Promotoria de Justiça traduzindo textos que promoveram o arquivamento do inquérito. Atentemos: há uma dinâmica em prol da democratização e os sujeitos da instituição buscam intensificá-la; por conseguinte, a política atina relevos a partir da encenação de cada ator dentro das suas prospecções ao lerem o PME/RJ; a ele são atribuídos os predicativos da lei específica determinada pelo PNE 2014, sem a

---

<sup>93</sup> PJTCEC, como indicado no Capítulo 2.

<sup>94</sup> Entendemos que esta criação se vincula à gestão municipal daquele período, tendo em vista que o processo seletivo de diretores escolares é regularizado por meio de resoluções e de portarias a cada mandato.

compulsoriedade de confeccionar outra sobre gestão democrática, naquele contexto, para a PJTCEC.

Por outro lado, assim como a política municipal é influenciada por uma soma de fatores e não só a do MPRJ, o olhar da PJTCEC sobre a regulamentação guia-se pelas variáveis em jogo durante as negociações da política: a Secretaria Municipal de Educação, SME/RJ, o Legislativo, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) – MEC, as ações do Cao Educação e as peculiaridades ligadas à promotoria como a rotatividade dos promotores e a subjetividade dos promotores a perpassarem pelos inquéritos. Sobre esta última, tivemos uma percepção maior dela a partir da entrevista com o Promotor R, cuja permanência à frente dos inquéritos foi a mais longa.

Entrelaçada pela abordagem teórico-metodológica de Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994; BALL, MAGUIRE; BRAUN, 2016), a produção de uma política está configurada em uma roda viva, composta numa realidade que é “o avesso do avesso do avesso do avesso”<sup>95</sup>, tamanha são as fragmentações e as (re)ligações com as dimensões contextuais a repercutirem variações (des)democratizantes. Para Lima (1991, p. 143), “a administração central não é um corpo homogêneo e a legislação e outros normativos produzidos não constituem um bloco monolítico, coerente e articulado, tudo prevendo e regulamentado, de tal forma que nada e nem ninguém lhe poderá escapar”. Ao longo desse capítulo, discorreremos sobre a forma como os textos da PJTCEC são solidificados a fim de regulamentar a GD e de que maneira conduzem o movimento de democratização, apresentando o processo de seleção de diretores como mote a ilustrar a incidência democrática na política educacional do município do Rio de Janeiro no período de 2015 a 2019.

### **7.1.: Contextos situados da política educacional carioca: eleições dos diretores escolares municipais anteriores à redemocratização de 1988**

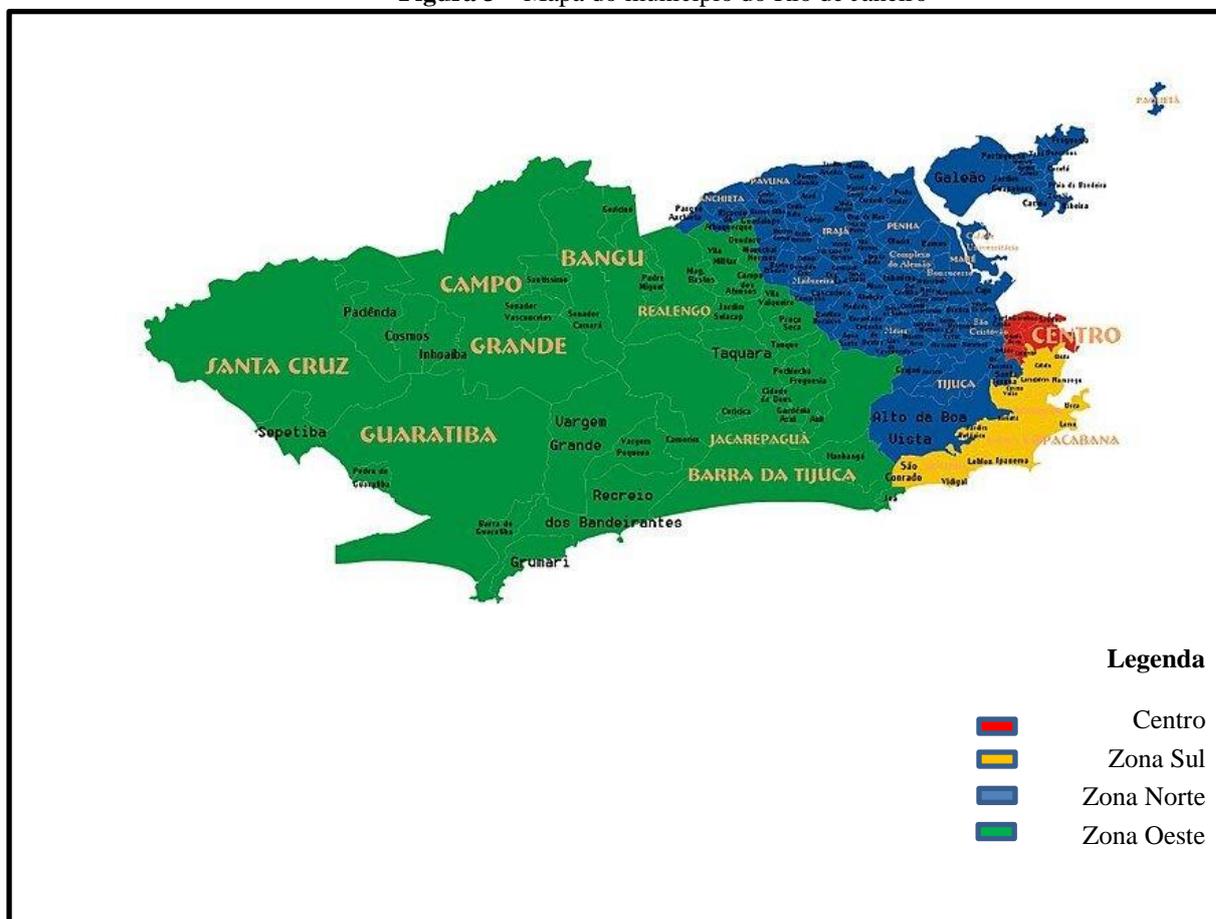
O município do Rio de Janeiro foi fundado em 01 de março de 1565, por Estácio de Sá, sendo capital do país em 1889, após a Proclamação da República, até a inauguração de Brasília, em 1960. Na contemporaneidade, os dados do IBGE (2021) apontam a área territorial da Cidade de São Sebastião com 1.200.329 km<sup>2</sup>, cuja população aproximada é de 6.775.561 de pessoas, a mais alta do Estado e a segunda maior do país. O município é dividido em quatro regiões: Centro, Zona Sul, Zona Norte e Zona Oeste (figura 3). O IDH foi de 0,799 no Censo de 2010,

---

<sup>95</sup> Verso da canção Sampa (1978), de Caetano Veloso.

ocupando o segundo maior do Estado. Seus municípios limítrofes são Duque de Caxias, Itaguaí, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Seropédica. Em 2020, apresentou o maior PIB do Estado e o segundo, do país; seu PIB *per capita* é de R\$49.094,40, ocupando a 21ª posição no Estado.<sup>96</sup>

**Figura 3** – Mapa do município do Rio de Janeiro



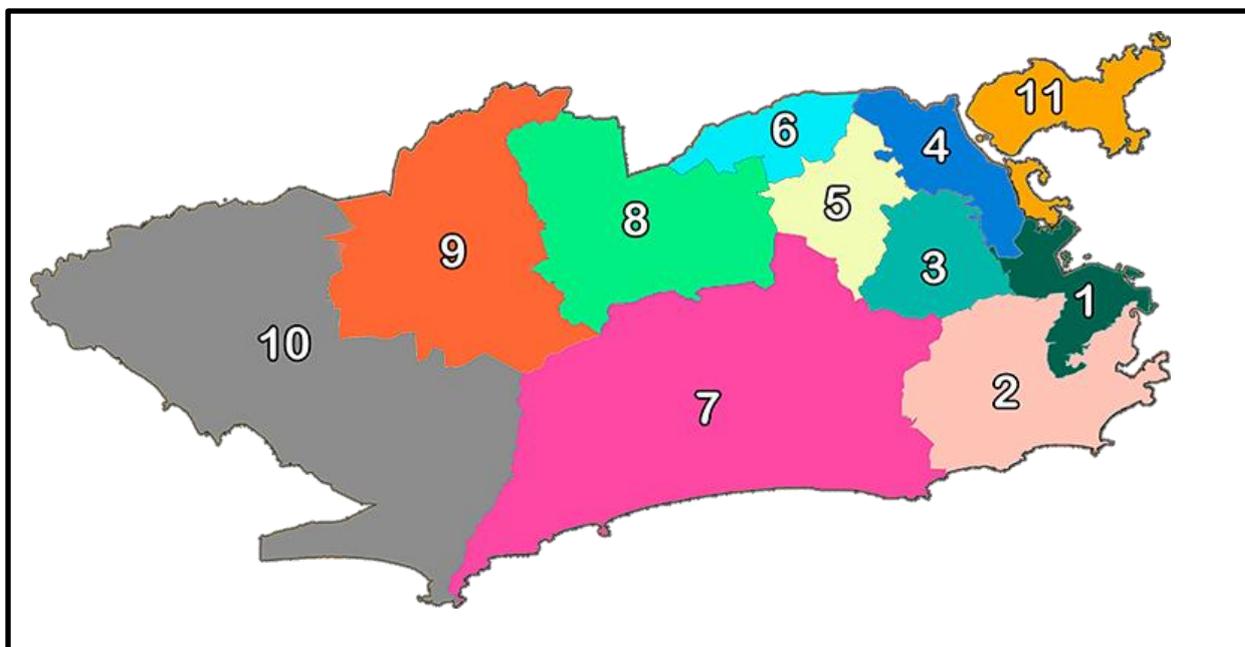
**Fonte:** Elaborada pela autora em acesso ao portal.loft.com.br/zonas-rio-de-janeiro/ em 13 de dezembro de 2022.

Respectivo à Educação, a Secretaria Municipal de Educação, SME/RJ, é o órgão da Prefeitura do Rio de Janeiro responsável por elaborar a política educacional do município do Rio de Janeiro, coordenar a sua implantação e avaliar os resultados, com o objetivo de assegurar a excelência na Educação Infantil e no Ensino Fundamental Público. As onze Coordenadorias Regionais de Educação, CREs, distribuídas pelo território municipal, articulam as orientações da Secretaria, também chamada de nível Central, com a comunidade escolar; elas acompanham o dia a

<sup>96</sup> Informações disponíveis em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em 14 de janeiro de 2023.

dia de cada uma das unidades escolares, desde o processo da matrícula, infraestrutura, logística, recursos humanos, alimentação e gestão pedagógica<sup>97</sup>:

**Figura 4** – Distribuição das Coordenadorias Regionais de Educação, CREs, da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro



**Fonte:** Disponível em <http://www.pcrj.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=9872673>. Acessado em 15 de dezembro de 2022.

Ao levantarmos os dados pelas Sinopses Estatísticas da Educação Básica (2012-2021), verificamos que a rede municipal de Educação do Rio de Janeiro, a partir de 2017, passa a ter o maior número de escolas do país e a segunda em número de matriculados, atrás somente da cidade de São Paulo (de 2012 a 2016, esta também tinha o maior quantitativo de unidades escolares em território nacional):

**Tabela 6** – Número de escolas e matrículas da Rede Municipal do Rio de Janeiro (2012-2021)

ANO	MATRÍCULAS	ESCOLAS
2012	679.706	1.388
2013	671.670	1.424
2014	655.954	1.450
2015	637.226	1.455
2016	641.858	1.491
2017	649.708	1.540
2018	644.014	1.539
2019	636.293	1.541
2020	637.345	1.543
2021	629.689	1.544

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2012-2021).

<sup>97</sup> Retirado de <https://educacao.prefeitura.rio/conheca-a-secretaria/>. Acesso em 14 de janeiro de 2023.

Em relação à média do último Ideb, em 2021, os anos iniciais tiveram como resultado 5,4 e os finais, 5,0 – o objetivo designado pelo MEC era de 6,4 e 5,7, respectivamente. Entretanto, apresentou indicador mais expressivo nos anos finais quando comparado aos resultados municipais antecedentes: 4,9, em 2019 e 4,7, em 2017. Os anos iniciais apresentaram queda – o que não acontecia desde 2013, quando a taxa foi 5,3 – conquanto, o resultado sofreu impactos da pandemia (aceda ao citado no capítulo anterior). O Ideb apresenta limitações na configuração do seu indicador, não levando em conta outros fatores, como os sociais, mas é um parâmetro importante no sentido de uma avaliação diagnóstica, no identificar de lacunas e no orientar de ações para a recuperação da aprendizagem. A nossa pesquisa não busca possíveis relações entre as formas de acesso à direção e o desempenho escolar<sup>98</sup>, sem embargo, a gestão democrática a qual confiamos é fundamentada na participação da comunidade, ressoando em decisões deliberadas por ela e não meramente consultivas. Dito isso, quanto mais intenso for o pertencimento destes destinatários e a sua valorização (profissional, formativa, financeira, afetiva), supomos, maior será o engajamento de práticas voltadas à potencialização da aprendizagem.

Essa dimensão participativa começa a ser gestada, ainda que de forma embrionária, pela Lei nº 504, de 19 de janeiro de 1984 (RIO DE JANEIRO, 1984), que institui o sistema de eleição para preenchimento dos cargos de diretor e diretor adjunto das unidades escolares da rede municipal de ensino público. O instrumento encontra-se em vigência, alterado pelas Leis nº 1.213/1988 (RIO DE JANEIRO, 1988a) e Lei nº 1339/1988 (RIO DE JANEIRO 1988b), e regulamentado, nos últimos dez anos, por resoluções e atos que delas derivam e adaptam os dispositivos da original. Outrossim, percebemos que o mecanismo do concurso já adveio na PCRJ: “§2º Ficam excluídas do disposto no “caput” deste artigo as diretoras cujos cargos e funções foram preenchidas por concurso” (RIO DE JANEIRO, 1984).

A prescrição de tais normativas, estabelecidas próximo ao término do mandato<sup>99</sup> da gestão escolar, deve possuir influências da gestão municipal em cena e, a cada novo período de exercício do Executivo, uma nova resolução é configurada de acordo com a interpretação dos legisladores sobre o processo, em especial, aos critérios dos servidores elegíveis para a candidatura, sendo habitual a condição de ser professor.

---

<sup>98</sup> Sobre essas relações no município do Rio, ver Murro (2021).

<sup>99</sup> Até 2002, o mandato era de 2 anos. A partir de 2003, passa a ser três e em 2021, são 4 anos, com direito a reeleição ilimitadas.

Em 2011, a Resolução SME nº 1133, de 16 de maio de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011) define, sobre o procedimento de consulta à comunidade escolar para escolha da direção das unidades, a exigência, relacionada ao critério técnico de mérito, de os candidatos serem professores da rede (condição presente em todas as resoluções sobre o processo), com cinco anos de regência, mesmo que esta fosse comprovada fora do município carioca. Quanto ao pré-requisito para apreciação do desempenho, seria necessário certificação prévia realizada por meio de curso online com avaliação presencial. No art. 3º, é esclarecido que os diretores concursados não precisam participar da consulta à comunidade, mas, desejando permanecer no cargo, devem se inscrever no curso de atualização, sendo isentos da apreciação avaliativa.

Sobre essa conjuntura, há contradições às formas de acesso e a interpretações semânticas sobre cargo e função. Apresentamos, no capítulo 3, o nosso entendimento de a direção escolar ser uma função, contanto que o provimento não tenha sido efetivado por concurso público. Indagamos: é factível a PCRJ criar critério para profissionais, cuja forma de acesso à direção foi por concurso público, continuarem no cargo? Tal fato parece ferir a legalidade ao atribuir condição para a permanência do diretor ainda que não deseje participar do curso de atualização. O cenário normativo confuso do município do Rio de Janeiro (AMARAL, 2019), com variabilidade entre as nomenclaturas eleição e consulta – na Lei nº 504/1984 e na Lei Orgânica Municipal de 1990 (RIO DE JANEIRO, 1990), vemos eleição; nas resoluções subsequentes, consulta – estende-se à interpretação dos termos levantados. Essa escala intermediária de fidelidade normativa (AMARAL, 2019) relacionada às oscilações no percurso legislativo somada à profusão de decretos, portarias e editais geminados a cada alcaide também ocasiona miscelânea de sentidos sobre as circunstâncias com as quais se dará o processo, pungentes de nuances positivas ou negativas a depender dos caminhos para a (des)democratização.

No tocante à *minD*, está a relação entre a candidatura e os resultados obtidos no Ideb e no IDERio<sup>100</sup> no art. 4º (RIO DE JANEIRO, 2011): a depender da média alcançada, “O curso de atualização será opcional e estarão automaticamente certificados os diretores”, denotando certa inépcia técnica ou qualificativa daqueles que não atingiram os resultados esperados. O estudo de Andrade, Koslinski e Ceneviva (2018) mostra as políticas de responsabilização escolar praticadas no município a partir de 2009 e as mudanças nos editais para diretores podem decorrer em maior pressão sobre os diretores no alcance das metas de desempenho – que

---

<sup>100</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio. Semelhante ao Ideb, O IDERio é o resultado da nota da Prova Rio, sistema de avaliação próprio do desempenho dos estudantes, com conteúdo das disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, somado a frequência em sala de aula e ao abandono escolar.

estavam associadas a incentivos financeiros em forma de 14º salário a todos os profissionais de uma escola – instituídas pela política.

A hipótese dos autores é de o aumento da pressão possibilita a rotatividade de diretores escolares no município do Rio de Janeiro, gerando um efeito em duas direções: a saída do cargo durante o mandato e a inibição a uma nova candidatura. Oliveira e Giordano (2018) também endossam a percepção de, nos últimos anos, os diretores permanecerem menos tempo na função. Ademais, para nós, as pressões verticalizadas em busca de aumento de resultados implicam responsabilização ao diretor sem levar em conta contextos locais e protagonismo dos usuários da política e sua ausência implica descondensamento participativo. A baixa intensidade democrática é verificada na obrigatoriedade de apresentação prévia a uma banca avaliadora de Plano de ação de Melhoria de Desempenho e Redução de Evasão Escolar (RIO DE JANEIRO, 2011). Não há outros encaminhamentos sobre a elaboração deste plano e como será avaliado. Martins (2014, p. 123) indica que o plano de ação “consiste na elaboração de uma proposta de intervenção, a partir de diagnóstico realizado sobre a realidade na qual os profissionais da educação atuam (o Plano Inicial).” Suscitamos uma provocação: se a resolução permite que um candidato à direção de uma unidade escolar pode nunca ter trabalhado nela, como o candidato compreenderá o contexto da prática daquela realidade? O plano de ação adquire contornos verticalizados sem o debate dos seus destinatários, como se por si houvesse redenção e soluções para todos os desafios. Por fim, após a aprovação deste plano, a chapa estaria apta a consulta à comunidade escolar.

A Resolução nº 1303, de 17 de setembro de 2014 (RIO DE JANEIRO, 2014a), assemelha-se a normativa de 2011, reflexo dos legisladores e de suas culturas profissionais em cena, já que a gestão municipal foi reeleita. Ao que concerne ao mérito, professores e também especialistas de educação podem participar do pleito, desde que possuam Nível Superior completo e tenham cinco anos de regência de turma e atendam um dos pré-requisitos: i – certificação em Curso de Gestão Educacional Pública oferecido pela Secretaria Municipal de Educação; ii – MBA em Gestão Educacional ou Gestão Escolar; iii – Pós-Graduação em Gestão educacional ou Gestão Escolar ou em Administração Escolar (lato sensu com carga horária mínima de 360 horas/aula); e iv – forem Líderes Cariocas<sup>101</sup>. Observamos afrouxamento das

---

<sup>101</sup> O papel do programa é, por meio seus líderes selecionados e formados, realizar uma gestão dos talentos internos da Prefeitura, aumentando a nossa capacidade de enfrentar desafios junto ao governo e gerenciar problemas municipais de maneira efetiva e otimizando recursos públicos. O resultado esperado é a melhoria na prestação de serviços e na elaboração e implementação de políticas públicas para o cidadão, a partir da tomada de decisão de lideranças qualificadas, bem como o gerenciamento e criação de projetos que mudem a vida na cidade do Rio de

exigências, já que a certificação fomentada pela SME/RJ é um (e não apenas o único) dos critérios, atende a LDBEN ao que tange a necessidade de especialização na área de gestão e permanece com um processo atrelado a critérios técnicos de mérito e desempenho, assim como estabelece o PNE (BRASIL, 2014) aprovado. Dessa vez, os diretores concursados não precisam participar do processo de seleção de gestores, não dando abertura a fragilidades constitucionais acontecidas no instrumento anterior. Além disso, diretores que não estiverem com prestações de contas das verbas municipais aprovadas ou com restrições são considerados inelegíveis.

A prestação de contas é um fator que se associa à amplitude democrática, desde que a participação da comunidade influa nas decisões e as controle, apresentando propostas, debatendo-as e as definindo-as sobre um orçamento, dessa forma, participativo. Por isso, a colegialidade, instituída juridicamente Conselho Escola Comunidade, é importante dimensão para tanto; caso contrário, a representatividade do gestor escolar torna-se representação, com aproximações da autocracia caso conselho seja formalidade administrativa. A representação, para Santos e Avritzer (2002, p. 50):

não garante pela tomada de decisão por maioria, “que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento [em nosso caso, a escola]; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas.”

Vale dizer, porém, que o grau de *accountability* unipessoal na descentralização administrativa pode gerar menos responsabilização a níveis administrativos da SME/RJ, importantes na condução e orientação do processo, uma vez que professores na função da direção, em geral, não possuem conhecimento prévio na seara de prestação de contas de um órgão jurídico.

A respeito da avaliação do desempenho, novamente uma banca avaliadora é configurada a fim de examinar o Plano de gestão com Melhoria de Desempenho e Redução de Evasão Escolar. Embora o Plano de gestão e o Plano de ação tenham finalidades diferentes, a caracterização de ambos pela PCRJ é a mesma, mostrando uma incompreensão entre os mecanismos de democratização, tendo em vista o Plano de gestão ser mais amplo, sendo guia

das ações pedagógicas e organizacionais da escola, onde a comunidade escolar, de forma democrática, busca se perceber como espaço social, político e de aprendizagem. Nele, encontramos a identidade e as expectativas da escola e dos atores ali envolvidos, a partir de um processo de participação democrático, plural e dialógico. Defende-se que a particularidade desse documento seria sua marcação temporal, no que diz

respeito ao retrato da escola e dos objetivos com prazos para sua realização; e específica, ao analisar as características próprias e locais daquela comunidade escolar. (NASCIMENTO, 2020, p. 21).

Congruente a perspectiva acima, a apresentação antecipada de um plano de gestão sem a participação da comunidade cuja anuência é outorgada por uma banca, a ser alheia à dinâmica da escola, vulnerabiliza a democratização, resultando meramente em um modelo proforma, sem as escrevivências dos atores da escola, incitando controvérsias. Em notícia de 29 de outubro de 2014, o *Jornal Extra*<sup>102</sup> divulgou as supostas impugnações de candidaturas de possíveis diretores pela SME/RJ. A imprensa possui um papel relevante na divulgação de supostas arbitrariedades, tornando-se contexto de influência ao colaborar com a publicidade dos fatos e contribui durante a encenação das políticas. Segundo o Sepe-RJ, mais de 50 escolas teriam suas chapas impugnadas e em vez de eleição, teriam direções indicadas pela Secretaria – caso a unidade escolar não possua chapa, chapa única que não seja eleita pela comunidade ou em casos omissos à resolução, a CRE pode indicar o gestor.

Em nota ao jornal, a SME/RJ esclareceu que o processo de deleção de gestores foi aprimorado, mantendo personalidade democrática e, desde 2011, exige cursos específicos de gestão, além de o voto passar a ser universal. Quanto às unidades escolares que não apresentassem chapas inscritas ou onde as chapas não fossem referendadas pelas comunidades, a vacância seria preenchida após: i. publicação de edital de vacância em Diário oficial; ii. inscrição de candidaturas; iii. avaliação por banca avaliadora e uma vez considerado selecionado, é designado diretor da unidade.

Anuirmos à Amaral (2019) sobre as fragilidades desse padrão levarem a um desenho cartorial protocolar de planos que talvez não estejam na agenda habitual dos espaços colegiados da escola e da necessária reflexão sobre os sentidos emanados pelos critérios a exigirem um projeto antecipado, levando a aprovação ou reprovação de um plano pela SME/RJ – ou por comissões por ela denominadas – a centralizar o processo no executivo sem transparências da forma e por quem é avaliado. Sobre isso, Ball (2005) nomeia de performatividade: os candidatos à gestão escolar são avaliados pela aferição de documentos comprobatórios de suas atividades, não cabendo a eles, somente, à gestão escolar:

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).

---

<sup>102</sup> Em *Jornal Extra* [online]: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/servidor-publico/eleicao-para-diretores-de-escolas-municipais-do-rio-gera-polemica-14392369.html>. Acesso em 03 de janeiro de 2023.

Fazendo empréstimo da expressão usada pela Secretaria, consideramos a Resolução SME nº 20 (RIO DE JANEIRO, 2017a), o instrumento com maior “personalidade democrática” sobre o processo seletivo de gestores municipais no período abordado<sup>103</sup>. A presente legislação concretizou-se em duas etapas: inscrição e consulta à comunidade escolar. Os critérios técnicos de mérito não divergem tanto das resoluções anteriores, porém, o Parágrafo único do art. 1º oportuniza professores com menos de 5 anos de regência a se candidatarem à direção escolar: “Excepcionalmente, tendo em vista viabilizar o processo de seleção, o Secretário Municipal de Educação poderá autorizar a participação de candidatos que não comprovem a exigência no inciso I [sobre o mínimo de 5 anos de regência] deste artigo” (RIO DE JANEIRO, 2017a). Sob esse viés, atribui tónus à gestão democrática e dilata a participação dos atores da política, mesmo no interior de uma restrição – apenas professores ou especialistas de educação com cargos efetivos podem pleitear a função diretiva. Todas as chapas, inclusive as abalizadas na excepcionalidade, tiveram suas inscrições deferidas e foram para a segunda etapa do processo.

Um plano de gestão – nomeado como “projeto” pela normativa – é solicitado pelo nível central em uma perspectiva colegiada, porquanto sua tessitura realizar-se-á após a eleição, durante os três primeiros meses do mandato, em conjunto com a comunidade escolar (apesar de atrelado à aprovação da Secretaria). A necessidade de aval pela SME/RJ mostra uma concepção hegemônica de democracia baseada em uma autorização vertical, em um controle burocrático sobre a política. Com Santos e Avritzer (2002), ponderamos a concepção tradicional de gestão burocrática a advogar uma solução homogênea para cada problema; o conhecimento dos atores sociais passa a ser um elemento não apropriável como um recurso de problemas de gestão; entretanto, as burocracias centralizadas não têm condições de lidar com os conjuntos das informações necessárias para a execução das políticas.

Para Santos (2001), as relações de poder postas socialmente não são isoladas, imbricam-se uma na outra, “embora nem sempre da mesma forma ou com a mesma intensidade, e a especificidade de cada espaço estrutural estaria no tipo de troca desigual que caracteriza as relações estabelecidas no mesmo” (MARQUES, 2008, p. 70). A democracia seria a transformação das relações de poder em relações de autoridade compartilhada em um caminho emancipatório de imposições verticais: “As relações emancipatórias desenvolvem-se, portanto, no interior das relações de poder, não como resultado automático de uma qualquer contradição

---

<sup>103</sup> Em tempo: no ano de 2021, a Resolução SME nº 281, de 14 de setembro de 2021 (RIO DE JANEIRO, 2021b), institui o programa de certificação e dispõe sobre a seleção de gestores das unidades escolares da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro – SME. Consideramos que o instrumento de 2017 ainda expressa uma maior intensidade democrática comparado àquele.

essencial, mas como resultados criados e criativos de contradições criadas e criativas” (SANTOS, 2001, p. 269). Dessa forma, as ligações de poder não se dissipam, mas seriam redesenhadas com o aumento da participação dos destinatários da política.

Entremeado de saberes burlativos, é provável que um plano de gestão seja moldado pelos parâmetros da SME a fim de sua aprovação, todavia, seja ressignificado no contexto da prática escolar diante de um “conjunto diversificado de atores de política, tecidos em textos e práticas da atuação da política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 202). O cotidiano é forma de resistência e de tessitura de relações de poder combinadas com nuances democratizantes, de reconhecimento cultural e inclusão social visando o pluralismo e a tolerância (SANTOS; AVRITZER, 2002). Por esse ângulo, o Projeto Político Pedagógico, se realizado com a comunidade, é um exemplo de como as escolas produzem seus textos, fazem políticas e ressoam suas identidades.

Adiante, é publicada a Portaria E/SUBG<sup>104</sup> nº 04, em 24 de outubro de 2017 (república em Diário Oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro em 26 de outubro de 2017). Nela são estabelecidos os critérios para o processo seletivo de gestores, dos quais destacamos o artigo 16:

Art. 16 Serão consideradas eleitas as chapas:

- a) CHAPA ÚNICA – Que o percentual de VOTOS SIM superar o de VOTOS NÃO.
- b) MAIS DE UMA CHAPA – Que obtiver o maior percentual de votos válidos. (RIO DE JANEIRO, 2017b).

Içamos a provocação: o desenho de uma chapa única, preconizada nas resoluções anteriores, é evidência de democracia? Para Tilly (2013), um analista procedimental poderia rejeitá-la perante eleições de um processo não competitivo. Abonamos que a existência de mais de uma chapa atea expectativa de democracia, não obstante, os pleitos genuinamente competitivos a abarcarem uma gama de pessoas também não geram certeza de gestão democrática.

As eleições são importantes, mas devem ser tomadas em conjunto, interagindo com outros veículos, ratificando as causas e os efeitos da democratização como processos contínuos de uma intersecção de contextos. Tal qual um ator procedimentalista, um olhar estreito do processo político pode embaçar o sentido encenado a partir de uma chapa única. Todavia, defendemos uma ideia além de um limite significativo, assimilando que a eleição de uma chapa única não inviabiliza a gestão democrática sob a condição de as dimensões democráticas

---

<sup>104</sup> Subsecretaria de Gestão.

(LIMA, 2014) serem atuadas na gestão escolar; caso contrário, será tão só uma ação burocrática associada a um cumprimento legal.

Dessarte, em um cenário de polêmicas as quais ora intensificam ora retrocedem a democratização, a seleção de diretores municipais do Rio de Janeiro é configurada. Compreendemos que legislações são atualizadas à medida de suas encenações no contexto da prática, mas a falta de uma lei recente, pós Constituição Federal de 1988, atenua preceitos de maior intensidade decisória acerca da escolha de diretores, visto que, com uma norma de 1984 vigente, dependendo das intenções de uma gestão municipal, pode ser regida em sua íntegra, sem adaptabilidade ao contexto democrático, a sofrer constante ameaça.

Diante de intimidações, resoluções emanadas do Poder Executivo se constituem organismos debilitados diante de uma lei, cujo processo, ao passar pela aprovação da casa legislativa, deve abrolhar debates sociais. Por outro lado, é bem verdade que a antiga lei não revogada é rudimentar – antes da Lei Orgânica carioca de 1990 – ou de outras legislações subjacentes a fortalecerem o princípio democrático, apresentando entraves à participação, das quais destacamos o art. 7º e o seu parágrafo 4º, respectivamente (RIO DE JANEIRO, 1984): “Terão direito a voto todos os professores e servidores lotados na respectiva unidade escolar ou à mesma cedidos, e todos os responsáveis pelos alunos nela matriculados”; “Mantida a mesma proporcionalidade do parágrafo anterior, será extensivo aos alunos da 8ª série o direito de voto, em substituição do respectivo responsável”. Esses são exemplos de limitação à atuação dos estudantes na política, alimentando o seu silenciamento. Apesar de o dispositivo estar em vigor, os instrumentos atuais a regulamentarem o processo de escolha dos diretores alteram-no e estabelecem a idade mínima de oito anos para a votação. Acreditamos que a escolha a partir desta idade vincula-se ao aumento da autonomia da criança.

O tempo conferido a fim de se esculpir uma lei poderia contribuir para a antiga legislação não ter sido derogada, porém, isso seja pouco provável, visto que houve tempo hábil para tanto. Aliás, em nosso levantamento de dados no site da Câmara dos Vereadores da cidade do Rio de Janeiro, descobrimos dois projetos de lei sobre a matéria arquivados entre 2015 e 2018 (quadro 6):

**Quadro 6** – Projetos de lei sobre o processo de seleção de gestores escolares da rede municipal do Rio de Janeiro e justificativas para arquivamento (2015-2018)

Projeto de Lei (PL)	Ementa	Arquivamento	Justificativa para o arquivamento
Projeto de Lei nº 1397/2015, de 04 de agosto de 2015.	Estabelece o processo de seleção de gestores das unidades escolares da rede pública municipal do sistema municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências.	Em 10/01/2015.  Republicado em 16/01/2017.	Ato do presidente da Câmara nº 2/2017, considerando os termos da Resolução nº 584, de 31 de março de 1989, que trata do arquivamento de matérias não aprovadas na Legislatura anterior.
Projeto de Lei nº 6/2017, de 16 de março de 2017.	Estabelece o processo de seleção de gestores das unidades escolares da rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências.	Em 06/11/2018.	O Projeto invade matéria privativa do Prefeito, como disposto no art. 71, inciso II, alíneas “b” e “d” da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, sendo inconstitucional.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em dados do site da Câmara dos Vereadores do município do Rio de Janeiro.

A configuração de dois projetos de lei paralelos à instauração dos inquéritos pelo MPRJ, a analisarmos a pouco, exhibe as negociações sobre a matéria entre os diversos atores em pauta, a saber o legislativo. Ambas propostas têm homogeneização discursiva das resoluções e editais concernentes ao processo seletivo de diretores de 2014, com algumas especificidades.

O Projeto de Lei nº 1397/2015, de 04 de agosto de 2015<sup>105</sup>, intui a normatização e retificação de distorções apresentadas durante o processo de seleção de gestores municipais o qual adotou vários formatos durante o processo sucessório. O legislador mostra a necessidade de consolidar o processo de democratização da escola – embora, diante do que já foi exposto aqui, sabemos não estar garantida, mesmo com confecções de leis, por isso, a necessidade de fiscalização da sociedade – estabelecendo um processo seletivo com uma primeira etapa qualificadora, voltada ao processo administrativo, político e pedagógico da Unidade Escolar e

<sup>105</sup> Disponível em:

<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/13df1141087cf5230325775900523a40/6344bb43f6642fab83257e91005a18f5?OpenDocument>. Acesso em: 24 nov. 2022.

uma segunda e última etapa por Consulta a Comunidade Escolar, através do voto, voltada para o estabelecimento de uma gestão democrática. No projeto fica claro que a consulta à comunidade escolar se dá por meio da eleição, através do voto pessoal. Conquanto anseie por retificações de falhas dos ordenamentos jurídicos, o projeto de lei é, praticamente, uma cópia da Resolução SME nº 1303/2014, diferenciando-se, apenas, pela inserção de dois parágrafos, um dos quais ratifica o aval da banca avaliadora sobre o desempenho do candidato que só poderá participar do pleito eleitoral na unidade escolar para qual se inscreveram se obtiverem o apto da banca.

Embora o projeto de lei atenda aos requisitos do regimento interno e do aspecto material<sup>106</sup>, não faz menção à Lei nº 504 de 1984, sendo inobservado o aspecto protocolar da estrutura de um PL, o qual, na parte final, deve compreender a cláusula de revogação, devendo enumerar, expressamente, as leis ou disposições revogadas, conforme estabelece a Lei Complementar 48/2000, art. 2º, inc. III e art. 8º (RIO DE JANEIRO, 2000). Na verdade, percebemos que as resoluções dos últimos dez anos, as quais analisamos ao longo, não mencionam a lei de 1984, o que causa estranhamento devido ao fato de estar em vigência e, portanto, deveria ser citada nos instrumentos legislativos que a regulamentam, algo que não acontece nem no Executivo, nem no Legislativo, como foi o caso do PL. Questionamo-nos se os atores dessas esferas têm ciência do ordenamento jurídico.

O Projeto de Lei nº 6/2017, de 16 de março de 2017<sup>107</sup>, também é semelhante à Resolução SME nº 1303/2014, entretanto, cita a participação da comunidade (ausente no PL precedente). Faz referência ao plano de gestão e ao perfil da equipe gestora, a serem avaliados por uma bancada formada por representantes do nível central e CRE. Não há detalhes sobre o delinear do plano; o critério técnico de mérito, associado ao perfil, são os mesmos da citada legislação de 2014, porém, restringe a participação daqueles que não possuem regência dentro da rede municipal, já que não viabiliza apresentação do comprovante de regência fora do município.

A propositura de 2017 assinala indicativos de processo democratizante na escola, assim como no PL nº 1397/2015, demonstrando que a seleção de gestores das unidades escolares

---

<sup>106</sup> Vide Informação Técnico Legislativa nº 1390/2015 em <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/f6d54a9bf09ac233032579de006bfef6/eba4f49cfabc7b1983257ea50071334f?OpenDocument>. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

<sup>107</sup> Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/249cb321f17965260325775900523a42/14b0f1e8d8771d2e832580c8004d75a8?OpenDocument>. Acesso em: 24 nov. 2022.

“retrata a oportunidade de participação das partes que compõem o universo escolar, permitindo assim o verdadeiro sentido de pertencimento [...] o processo de seleção para gestores das unidades escolares vem corroborar para o estabelecimento de uma verdadeira gestão democrática”. A proposta posterior, o PL nº 6/2017, contém todos os elementos formais e materiais da redação legislativa e cita a revogação da Lei nº 504, como indicado no art. 8º da Lei Complementar nº 48/2000 (RIO DE JANEIRO, 2000). Mais uma vez, lembramos: a escolha de diretores através de eleição é um dos mecanismos de pertencimento, participação para atingir a gestão democrática. Não retrata e nem consolida a democratização, um processo contínuo somado por diversas variáveis, afinal, “A política não é ‘feita’ em um ponto no tempo; em nossas escolas é sempre um processo de ‘tornar-se’, mudando de fora para dentro e de dentro para fora” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 15).

Embora os projetos possuam falhas respectivas ao tema gestão democrática, a proposição de uma lei deveria envolver o debate público, quiçá, audiências a fim de a sociedade participar junto aos seus representantes sobre a aprovação de uma proposta, na qual a função fiscalizadora seria patenteada. Assim, teoricamente, o dispositivo legal poderia ser reconfigurado de acordo com o interesse social, apropinquando-se da *maxD*, com uma intensidade mais alta comparado à Lei Ordinária<sup>108</sup> da década de 80. Ainda que discordemos do conteúdo dos projetos, chamamos atenção acerca das condições sobre as quais se deram os seus arquivamentos.

O PL nº 1397/2015 foi arquivado por ato do presidente da Câmara, pautado nos termos da Resolução nº 584, de 31 de março de 1989 (RIO DE JANEIRO, 1989), a qual trata do arquivamento de matérias não aprovadas na Legislatura anterior, remetendo, ao arquivo, todos os projetos, independentemente do estágio de tramitação em que se encontrem. A resolução não atingiu a prossecução legislativa do PL nº 1709/2016, oriundo da Mensagem nº 142 do Chefe do Poder Executivo, que “APROVA O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – PME E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, tendo em vista a orientação hierárquica superior da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação), que no seu art. 8º fixa prazo para os entes federativos elaborarem seus respectivos Planos de Educação. Em síntese, o arquivamento ocorreu sem a devida discussão na Câmara.

---

<sup>108</sup>As leis ordinárias, ou comuns, tratam dos assuntos de competência legislativa do Município. Elas podem ser de iniciativa do prefeito ou de qualquer membro da Câmara Municipal. A lei de iniciativa do parlamentar é aquela proposta em projeto de qualquer vereador. In: <https://www.alvaresmachado.sp.leg.br/institucional/funcao-e-definicao>. Acessado em 03 de janeiro de 2023.

Referente ao PL nº 6/2017, apresentava fragilidades textuais que careceriam de mudanças com vistas a atribuir maior respaldo participativo nas decisões dos usuários da política sobre o plano de gestão e sobre a escolha do diretor. Há, novamente, uma subestimação da comunidade escolar ao passo que os Níveis Central e Regional da SME/RJ são sobrestimados, os quais detêm o poder da aprovação do candidato. Inferimos que o discurso produzido é efeito de uma soma de disputas de domínio sobre a política, emergindo uma série de sentidos sobre o que é gestão democrática e sobre aspectos, condicionados, colocá-la em cena. No entanto, antes que pudesse haver o debate da propositura, ela foi arquivada com a argumentação abaixo:

A Proposição sob análise atende aos requisitos formais elencados no art. 222 do Regimento Interno e na Lei Complementar nº 48/2000. Entretanto tal Projeto invade matéria privativa do Prefeito, como disposto no art. 71, inciso II, alíneas “b” e “d” da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Pelo todo exposto, opino pela INCONSTITUCIONALIDADE. (RIO DE JANEIRO, 2018).

A LOM aponta que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que dispõe sobre a criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das secretarias e órgãos de administração direta, indireta e fundacional e sobre o regime jurídico dos servidores municipais (art. 71, II, b; d). No entanto, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, discorre sobre a polêmica relacionada ao termo “regime jurídico”, tendo em vista que normas de direito que incidem sobre determinada matéria podem ser consideradas como parte dele. Dessa forma, tal norma constitucional, poderia roubar aos vereadores o poder de iniciar a formação de qualquer lei que tenha por objeto a relação jurídica entre a Administração e seus funcionários, o que tem sido o entendimento da jurisprudência<sup>109</sup>. Há uma superabundância normativa, ela articulou mais do que deveria proferir.

Por outro lado, a Comissão de Justiça e Redação legislativa do Rio de Janeiro aprovou este voto do relator pela inconstitucionalidade, porém, acreditamos que o PL apresenta compatibilidade formal. Nesse caso, para não ser invocado o vício de iniciativa, isto é, quando uma ação compete a determinado Poder e não a outro, deve-se verificar a capacidade atribuída ao Legislativo de liberar sobre determinada matéria e julgamos que o PL nº 6/2017 possua os elementos para tanto ao atender o aspecto material<sup>110</sup> em sua: 1. Competência: a) o PL se insere na Lei Orgânica do Município, âmbito do art. 30, inciso I - compete ao município legislar sobre interesses de assunto local – em consonância com art. 322, inc. VIII, quando o dever do

---

<sup>109</sup> Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/Aula-Competencia%20e%20Iniciativa.htm>. Acesso em 03 de janeiro de 2023.

<sup>110</sup> Inferência nossa com base em Informação Técnico Legislativa nº 1390/2015 em torno do PL Lei nº 1397/2015.

Município será efetivado ao assegurar eleição direta para direção das unidades da rede municipal de ensino público, com a participação da comunidade escolar, na forma da lei. b) o *caput* do art. 44 da Lei Orgânica (RIO DE JANEIRO, 1990) estabelece que cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do município, logo, é sua função produzir proposição sobre a matéria em questão; 2. Iniciativa: O poder de iniciar o processo legislativo é o previsto no art. 69: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, nos casos e na forma previstas nesta Lei Orgânica” (RIO DE JANEIRO, 1990) e, por fim, em sua 3. Modalidade: O PL se reveste da forma apontada no art. 67, inc. III, isto é, é uma Lei Ordinária.

A dificuldade na aprovação de uma lei mais recente sobre seleção de diretores escolares da rede municipal carioca e/ou de uma lei específica sobre a GD explica-se através das interpretações e culturas profissionais do Legislativo e do Executivo, que optam por ordenamentos jurídicos simples de serem revogados e substituídos (como as resoluções) diante das mudanças político-partidárias. Ao não ser criada uma lei sobre gestão democrática, amplitude mais incisiva em torno da participação nas tomadas de decisão e sobre a qual a eleição seria uma das vertentes, denota-se a intenção de uma gestão democrática que adjetivamos como flutuante: sem imersão dos destinatários nos processos decisórios e em espaços colegiados, mas que orbita pelo princípio democrático em um aspecto constitucional. Para Araujo (2017, p.17) a desconstrução desse paradigma se move pela “amplificação de ambientes discursivos educacionais empoderadores dos sujeitos, capaz de dar-lhes autonomia enquanto participantes da sociedade não como indivíduo desconexo de processos individuais.”

O MPRJ ao requerer providências sobre a inserção de mecanismos de participação popular em políticas educacionais cariocas, revela-se como ampliador da GD e favorece a amplitude participativa dos usuários da política ao tensionar outras dimensões além da eleição. Essa ampliação é traduzida em inquéritos civis que questionam a composição paritária de conselhos e órgãos consultivos, o seu efetivo controle social e o fortalecimento de colegiados e grêmios estudantis. No IC nº 08/2017 (MPRJ, 2017b), a PJTCEC indica as resoluções da cidade do Rio não serem suficientes para garantia de todas as estratégias apontadas na meta 19 BRASIL, 2014. Destaca, a título de exemplo, a Resolução SME nº 1305, de 01 de outubro de 2014 (RIO DE JANEIRO, 2014b), a dispor sobre o processo de eleição dos Conselhos Escolares, o CEC no município: o ordenamento, ao estabelecer o diretor da unidade escolar como presidente do conselho, vai na contramão da concepção de gestão democrática (MPRJ,

2017b, fl. 02B); comungamos dessa leitura, pois, o diretor, ao ser presidente do CEC, parece ter maior grau de decisão ante outras representatividades.

Portanto, insere-se nesses movimentos políticos, na busca de cumprir o que determina o art. 9º do PNE 2014 e a sua meta 19, a partir de 2015, a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, emitindo ferramentas processuais a fim de requerer a regulamentação da gestão democrática por meio de lei específica; averiguamos que não apenas a requisição de uma lei, mas, tão somente a percepção de a gestão democrática ir além de uma eleição para diretores escolares, abaliza a defesa do MPRJ em seus os desdobramentos legais pela amplificação da GD.

Depois de exibirmos os cenários anteriores da Cidade do Rio de Janeiro, por vezes, concomitantes à atuação do MPRJ relacionada, concentremo-nos, a seguir, na apreciação dos inquéritos civis enviados pela promotoria especializada, evidenciando o órgão como uma das influências no contexto da regularização da gestão democrática na educação municipal carioca, de modo a abrangê-la. A lente teórica do ciclo de políticas é subsídio para compreender os textos resultantes de jogos e combinações entre grupos a atuarem em diferentes arenas e os quais competem pelo controle das representações na política, gerando textos políticos construídos a partir de tramitações e acordos.

## **7.2. Escolha de diretores e gestão democrática: análise das ações encenadas pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital**

Nesta seção, analisamos a atuação da PJTCEC a solicitar providências a respeito da regulamentação da gestão democrática na cidade do Rio de Janeiro por meio de lei específica. Os textos produzidos pela promotoria abrangem a decisão da comunidade escolar, o orçamento participativo e a colegialidade, potencializando o entendimento de que é a GD é ampliada quando as dimensões se coadunam. Apresentamos, ao longo, como a consulta pública à comunidade para escolha dos gestores escolares aparece na retórica desenvolvida pela SME/RJ às solicitações do MPRJ, tida como uma das evidências adotadas pela PCRJ a fim de sanar irregularidades acerca do cumprimento da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). A subjetividade dos atores do MPRJ também é variável peculiar frente as justificativas do Executivo e às demais argumentações da SME durante os procedimentos até o desfecho deles, com o arquivamento dos inquéritos.

O lócus de produção de políticas emerge em um cenário de bifurcações entre diversos atores e contextos, nos quais a tessitura textual é o lugar onde as políticas são traduzidas, ligadas

com a “linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política” (MAINARDES, 2006, p. 52). Nessa vereda, pedimos ao MPRJ acesso à informação sobre possíveis processos emanados pela PJTCEC desde 2010 e, após permissão a consulta desses documentos, compuseram o nosso levantamento de dados do cenário temporal, quatro inquéritos civis sobre gestão democrática (quadro 7). Ao desenvolver procedimentos sobre a matéria a partir de 2015, reafirmamos que o MPRJ é provocado pelo Plano Nacional de Educação de 2014, política indutora da gestão democrática nos entes federativos, corroborando e partilhando dessa influência macro.

**Quadro 7 – Procedimentos da PJTCEC**

<b>Data de Instauração</b>	<b>Portaria de Instauração (Protocolo)</b>	<b>Ementa</b>	<b>Situação (até 2021)</b>
08 de setembro de 2015	IC nº 45/2015 (MPRJ 2015.00982134)	Acompanhar as providências adotadas pelo Município do Rio de Janeiro para elaboração de lei específica que discipline a gestão democrática da educação pública em seu sistema de ensino, na forma e prazo (junho de 2016) previstos nos art. 9º do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), bem como em consonância com o estabelecido na meta 19 do mesmo plano.	Arquivado em 23 de setembro de 2019.
25 de janeiro de 2017	IC nº 02/2017 (MPRJ 2017.00006989)	Município do Rio de Janeiro. Tutela Coletiva do Direito à Educação. Plano Nacional de Educação. Fiscalização do efetivo cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação (lei 13.005/2014), que disciplina a universalização, até 2016, da Educação Infantil na pré-escola e a ampliação da oferta de vagas em creche até o final da vigência do PNE.	Em andamento.

31 de janeiro de 2017	IC nº 08/2017 (MPRJ 2017.00098483)	Acompanhar as providências adotadas pelo Município do Rio de Janeiro para cumprimento da META 19, referente à 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.	Arquivado em 19 de agosto de 2019.
10 de dezembro de 2020	IC nº 09/2020 (MPRJ 2020.00947515)	Garantia da transição republicana, democrática e transparente da gestão setorial na área da educação.	Em andamento.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados enviados pelo MPRJ.

Os IC nº 02/2017 (MPRJ, 2017a) e IC nº 09/2020 (MPRJ, 2020b) discorrem, respectivamente, sobre as vagas na Educação Infantil e sobre o período de transição no Poder Executivo no final de 2020, após as eleições. Defronte ao escopo da tese, elencamos dois inquéritos civis a serem analisados: o IC nº 45/2015 (MPRJ, 2015) e o IC nº 08/2017 (MPRJ, 2017b). Privilegiamos esses documentos pois, além de estarem arquivados, favorecendo a apreciação de suas trajetórias, tratam das providências instituídas pela cidade do Rio de Janeiro acerca do art. 9º e da meta 19 do PNE 2014, com nuances particulares em cada procedimento: o de 2015 realça a necessidade do bordado de lei específica a regulamentar a gestão democrática e o de 2017b complementa o primeiro ordenamento jurídico ao considerar de forma mais contundente as instâncias democráticas.

Nas portarias de instauração dos IC nº 45/2015 e IC nº 08/2017, a PJTCEC (além de requisitar a SME/RJ e ao prefeito informações sobre as medidas adotadas para o cumprimento do art. 9º do PNE 2014, visando a elaboração da lei específica) externa em seu discurso a finalidade de um inquérito civil não ter o objetivo exclusivo de propor uma ACP, mas, principalmente, apurar uma série de fatos a chegarem ao MP, tendo o substancial fim de permitir a sua atuação “**e a formação de convencimento do agente político ministerial quanto à verificação de hipótese concreta** que exija a atuação da Instituição

constitucionalmente destinada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático [...]” (MPRJ, 2015, fl. 03, grifo nosso). Ao compreender a retórica como elemento importante, conforme a sentença realçada, inferimos que o MPRJ nota a política como um ato comunicativo cujas decisões são tomadas a partir dos seus desdobramentos, pautadas em fatos apresentados, argumentos defendidos e persuasão linguística dos atores em cena, em especial, a SME/RJ e o Poder Executivo aos quais o procedimento se direciona. Além deles, o CAO Educação é pertinente figura a orientar as interpretações da PJTCEC durante o processo, sendo uma das determinações do IC nº 45/2015, o encaminhamento de cópia da portaria ao Centro de Apoio.

Ao apontar sobre a apuração dos fatos a alcançarem o Ministério Público, entendemos que a PJTCEC é orientada também pelo CAO, o qual guia as promotorias por intermédio de seu Plano Geral de Atuação voltado à GD. Há, ainda, a veemência em registrar a finalidade do procedimento em pauta, sem que isso compulsoriamente incida em uma ACP; o vislumbre de o processo não alcançar a esfera judicial pode ser instilado pelas razões as quais demonstramos ao longo desta pesquisa nos capítulos anteriores.

É interessante salientar que as portarias IC nº 45/2015 e IC nº 08/2017 são iniciadas por promotores diferentes, entretanto, o fragmento textual a respeito de o ordenamento jurídico não se destinar exclusivamente a propositura de uma ACP é o mesmo, por isso, nossa alegação de o segundo IC integralizar o primeiro. Isso acentua que o órgão MPRJ é contexto de influência, na qual a dimensão subjetiva dos atores, tais como promotores e técnicos administrativos do CAO Educação, é permeada pelo eixo institucional, logo, “as decisões, as reuniões, os conteúdos simbólicos, os comportamentos, as atitudes dos atores individuais, grupais e institucionais associados à política e, entre tantos outros elementos, as ações interpretativas” (OLIVEIRA, 2019, p. 8) também induzem o contexto de produção das diligências. As influências do PNE 2014, do CAO e das especificidades locais da política educacional carioca adicionadas à tal subjetividade dos promotores fazem a promotoria especializada não preterir o objeto em prol de outros e principie a ferramenta administrativa e estimule a PJTCEC a exarar os ICs sem notícias de fato. No bojo da epistemologia de Ball (2001), as políticas precisam ser compreendidas como obra de um nexo de influências e interdependências a produzirem hibridização, um resultado de dialéticas globais, distantes e locais.

O IC nº 45/2015 inicia as considerações sobre a legislação municipal carioca existente declarando sua insuficiência ante a meta 19. A PJTCEC apresenta como argumento de autoridade a Conae 2010, a qual indica que a GD “precisa ser assumida como fator de melhoria de qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto política de Estado articuladas com as diretrizes nacionais” (BRASIL, 2010, . 43).

Assim como no documento final da conferência, a promotoria reflete a perspectiva ampla de gestão democrática a considerar as instâncias e mecanismos de participação coletiva, tematizando o exercício da cidadania como percurso também de democratização do Estado ao mencionar o art. 205 da CF na redação da propositura (fl. 03).

Essas determinações são encaminhadas à SME/RJ e ao Poder Executivo por meio de ofícios datados em 09 de setembro de 2015. Em outubro, novo ofício é enviado reiterando a requisição dos primeiros e, em 16 de novembro, como resposta, a SME/RJ encaminha relatório contendo a metodologia utilizada para adequar o Plano Municipal de Educação, aprovado pela Lei nº 4866/2000, ao PNE 2014. Nesse processo, a SME/RJ informa a) a instituição de Comissão Técnica, composta por seis membros da sociedade civil e seis governamentais, responsável por elaborar o documento base, assim como o cronograma, e por acompanhar a tramitação do processo na Câmara dos Vereadores até o processo da aprovação da Lei; b) o estabelecimento de Comissões Coordenadora, Técnica e de Revisão do PME e c) a designação de membros, de maneira paritária, para as Comissões Coordenadora e Técnica (fls. 30-31). Segundo a Secretaria, foram realizados 40 fóruns, espaços de participação e decisão coletiva, com a participação da comunidade escolar, representantes do Estado do Rio de Janeiro, de Universidades Federais e sociedade civil (fl. 31). Em seguida, organizaram-se Audiência Pública e Conferência Mundial do PME/RJ, ambas em maio de 2015<sup>111</sup> e divulgadas por meios eletrônicos e Diário Oficial do município. Após a Conferência, a Comissão Revisora incutiu contribuições ao texto final e encaminhou à SME/RJ o Projeto de Lei 1709/2016 relativo ao Plano Municipal.

A trajetória do contexto de produção textual do PME parece caminhar com a ideia a qual entendemos de um texto escrevível, compreendendo a comunidade escolar para além de um conjunto de pessoas em um determinado espaço, produtora de um trabalho coletivo de ações, interações e intencionalidades dentro de uma dinâmica. Os mecanismos de participação articulados pela PCRJ parecem ser estratégias a fim de ampliar o escopo de atuação política, afora o Estado e a esfera pública, rasurando monopólios interpretativos instaurados por paradigmas (SANTOS, 2000), e para o aumento de participação política e de direitos que atravessam as categorias sociais (TILLY, 2013).

A remodelagem do PME tensiona uma política cujos sujeitos atribuiriam sentidos com suas experiências e histórias (BALL, 2006). Em contrapartida, a política é “[...] uma economia

---

<sup>111</sup> A Audiência Pública foi realizada em 05 de maio de 2015, às 18h, na Câmara dos Vereadores, e a Conferência Mundial do PME/RJ em 22 de maio, das 18h às 21h, e em 23 de maio, das 8h às 19h, na Escola Municipal Orsina da Fonseca.

de poder, um conjunto de tecnologias e práticas que são realizadas ou não em espaços locais. Políticas são tanto textos e ações, palavras e obras que são executadas bem como as intencionadas” (BALL, 2001, p. 10). À guisa dessa reflexão, a ideia de política como discurso aponta pelos embates de poder, pelo controle de recursos e argumentos, acerca de benefícios e de legitimidade. Ball (2001) sinaliza os entraves cominados por meio do discurso em si, observando que, apesar da gama de vozes, há enunciados que dominam outros, operam e possibilitam saberes e relações de poder e, em decorrência, os entremeados retóricos agem sobre o que pode ser dito e escrito.

Notamos que os ajustes do PME não ficaram a contento das determinações do PNE 2014 e, por conseguinte, das requisições do MPRJ, tendo em vista que não houve menção a projeto de lei específica acerca da GD, com propósito de atender ao previsto no art. 9º da legislação macro. É oportuno dizer que o PL nº 1709/2016<sup>112</sup> indica no seu art.8º a necessidade de lei específica sobre gestão democrática: “O município aprovará lei específica para o sistema de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública, no prazo de dois anos contados a partir da publicação desta Lei, adequando a legislação já adotada com essa finalidade”<sup>113</sup>. Em tese, as resoluções emanadas sobre o processo seletivo de gestores escolares seriam substituídas por lei.

Acreditamos que o projeto de lei supere um caso de infidelidade normativa (LIMA, 1998) cujos problemas são resolvidos no contexto da prática a partir de tomadas de decisão cabíveis, sobremaneira, quando as orientações formais não dão conta do cotidiano escolar: é uma tentativa de burlar o PNE 2014, praticando um pleonasma discursivo ao postergar o improrrogável e repetir a principal ideia existente no art.9º do PNE 2014, a configuração de lei específica sobre a GD.

Isso posto, em maio de 2016, a SME/RJ é oficiada pela PJTCEC a fim de informar se houve elaboração de projeto de lei relativo à GD; em agosto, mais uma vez, o PL do PME é enviado à promotoria, sem elucidações a respeito do projeto de lei específico à GD; ressalta-se que a tessitura desse ordenamento é independente de um novo PME. Para Lima (2011, p. 174), “A produção de uma regra, qualquer que seja o seu estatuto e a instância que a produziu, não

---

<sup>112</sup> RIO DE JANEIRO [Município]. **Projeto de lei nº 1709/2016**. Ementa: Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/0cfaa89fb497093603257735005eb2bc/a18e6f438826c59883257f5e0064bd24?OpenDocument>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>113</sup> Com a aprovação do PL 1709/2016 e a sanção da Lei nº 6.362/2018 a dispor sobre o Plano Municipal de Educação, tal apontamento é indicado no art. 9º.

garante obrigatoriamente, e automaticamente, a sua reprodução por parte de quem age e toma decisões”, apontando as dificuldades ou inaptidões na resolução de problemas e na materialidade de transformações decretadas, buscando compensar o déficit da mudança por meio de enunciações discursivas ou reelaboração de normas por parte da gestão municipal.

Como um ator social a proteger o princípio democrático, o MPRJ atua no estímulo de condições de equidade e de participação dos usuários da política. Levantamos essa afirmativa ao observar no IC nº 45/2015 os sucessivos ofícios enviados à SME/RJ durante o processo principiados por diferentes promotores a passarem pela PJTCEC. Nesse sentido, em 18 de janeiro de 2017, é questionado ao novo Secretário de Educação da cidade – uma nova gestão municipal é iniciada em 2017, com mudança político-partidária – sobre quais medidas serão adotadas pela atual administração a fim de solucionar a irregularidade da falta de lei específica sobre a GD e a ausência de discussão para sua elaboração no Conselho Municipal de Educação, Fóruns de Educação ou outros espaços de reflexão (of. nº 68/2017). Solicita-se, ainda, o envio de cópias de leis e atos normativos vigentes na cidade em torno da matéria.

O promotor à frente do IC nº 45/2015 no período de janeiro de 2017 exara um outro inquérito civil sobre o cumprimento da meta 19 com o intuito de avaliar a efetividade e independência dos mais diversos organismos vinculados à gestão democrática e, em 31 de janeiro de 2017, o IC nº 08/2017 é instaurado. Determina-se a tramitação conjunta deste com o àquele inquérito, devido a interligação dos assuntos. Enquanto o primeiro possui em sua elaboração textual determinações a respeito das medidas adotadas pela PCRJ sobre o desenho de lei específica, o de 2017b amplifica o debate e alarga o movimento de democratização ao requisitar informações sobre as instâncias democráticas, tratando com maior singularidade o nosso recorte de pesquisa, o processo de escolha para diretor escolar no município, e as demais instâncias de democracia e indica que a elaboração da lei a tratar da GD no município do Rio de Janeiro contemple, de preferência em um só diploma legal, os diversos institutos relacionados à GD, a saber, CEC, Conselhos, Associações de Pais, Grêmios Estudantis, entre outros. Nota-se a aliciação do MP em prol de uma lei abrangente, de alta intensidade democrática, cunhada legalmente em requerimentos à SME/RJ paralelos às legislações, ao funcionamento, à formação e ao acompanhamento de Conselhos de Políticas Públicas Educacionais (CMEs CAEs, CACs-Fundeb), Escolares e Grêmios. Exigem-se esclarecimentos sobre a participação da comunidade escolar na formulação de projetos político-pedagógicos, currículos, planos de gestão escolar e regimentos escolares. Essa atuação da promotoria contribui para o aumento da participação social nas políticas públicas educacionais cariocas.

Compreendemos a visão ampla de gestão democrática do MPRJ inserida na portaria de instauração do IC nº 08/2017 diante da pluralização de mecanismos de participação expostos pela PJTCEC a fortalecer a atuação dos sujeitos na escola. Essas articulações podem influenciar a *práxis*, gerando movimentos mais amplos e de maior intensidade democrática. Também consideramos a gestão democrática amplificada no próprio órgão tendo em vista a indução desta a partir de outros atores, como o CAO Educação, consultado, em um primeiro momento, devido ao relatório elaborado pela equipe técnica a versar sobre o funcionamento do CME e sobre o CACs-Fundeb do município.

Ao requerer informações sobre a participação e sobre os mecanismos processuais a isolarem processos políticos públicos das desigualdades categóricas (TILLY, 2013), destacamos dentre os questionamentos da 1ª Promotoria da Capital, os direcionados a escolha para diretor escolar no IC nº 08/2017 tocantes à desenvoltura do processo, à nomeação dos diretores pelos critérios técnicos de mérito e desempenho e pela participação da comunidade escolar, à existência de legislação municipal sobre o tema e à de programas de formação de gestores escolares (fl. 02-F). Reitera-se que as indagações do MPRJ levam em conta as determinações da meta 19 do PNE 2014, epicentro das políticas educativas.

A anexação do IC nº 08/2017 ao outro da mesma espécie faz com que levantemos pontos conexos nos dois instrumentos ao respeito de imbricações entre a lei específica e a forma de escolha do diretor escolar. O promotor R, nosso entrevistado, esteve à frente de ambos os procedimentos, atuando por um período considerável, atributo pertinente para a nossa entrevista. Assim como os demais promotores, ele também solicita informações concretas à SME/RJ acerca da realização de estudos que visem à edição de projeto de lei exclusivo à GD e sobre a constituição e/ou funcionamento dos demais instrumentos democráticos.

Em maio de 2017, o IC nº 45/2015 é prorrogado por um ano, tendo em vista à necessidade de resposta da nova gestão da SME/RJ, entretanto, as exigências do of. nº 68/2017, datado em janeiro e reiterado por outros de maio e julho, são objetados apenas em outubro, após pedido de dilação do prazo pela secretaria. No texto advindo da Subsecretaria de Gestão, é informado que o projeto de lei sobre o PME/RJ se encontrava em tramitação na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, CMRJ. Por meio de manifestação da Coordenadoria de Gestão e Governança, anexada ao ofício, salienta-se que a SME articula ações voltadas à gestão democrática – mais bem aprofundadas em ofício de novembro pertinente ao IC nº 08/2017.

Frisamos que nos *feedbacks* dos dois inquéritos, a SME assinala o processo de seleção dos gestores escolares das unidades de ensino, discorrendo que a pasta, historicamente, tem desenvolvido iniciativas de manutenção e aprimoramento do trabalho nos moldes de uma gestão

democrática e participativa, sendo 1986 um marco, com a primeira consulta à comunidade escolar para os diretores de escola. Acrescenta no IC nº 08/2017 – e, depois, no IC nº 45/2015 – a publicação da Resolução SME nº 20 (RIO DE JANEIRO, 2017a) a dispor sobre o processo seleção dos gestores, e imprime, no inquérito mais antigo, que a nova administração municipal propiciou maior escala à escuta ativa e à participação na tomada de decisões, ampliando os limites da representatividade para além dos representantes dos Conselhos junto ao secretário.

Enquanto pesquisadores, cremos que a Resolução SME nº 20 (RIO DE JANEIRO, 2017a) abranja, na perspectiva de elaboração do plano de gestão junto à comunidade, conforme Amaral (2018, p.51) “um mecanismo mais participativo, tendo em vista que o candidato não chegará com um manual pronto para os problemas da escola, mas debaterá com a comunidade escolar seus anseios, desejos, planos e problemas”, ainda que opte pelo termo consulta, em uma categoria caracterizada por Castro e Amaral (2020) como de baixa democracia. Concordando com as autoras, esse cenário marcado pelo desarranjo legislativo não incute, precisamente, uma resposta baixa na escala de democracia ao se abordar o processo seletivo de gestores. Em um panorama comparativo sobre as legislações municipais cariocas, apreendemos que ocorrem distanciamentos e proximidades das formas de participação (a Lei nº 504/84, embora se configure como ordenamento jurídico de maior perenidade minimiza a participação, enquanto as resoluções contemporâneas, com aspectos efêmeros, maximizam-na) referentes a díspares momentos políticos a nutrirem relação com percurso histórico de uma cultura política local, a permitir, em maior ou menor escala, a participação da comunidade no processo (CASTRO; AMARAL, 2020). Logo, espaço, tempo e lugar devem ser compreendidos como esferas de luta e elementos importantes de mobilização social.

Ao versar promoção do IC nº 45/2015, em 13 de novembro de 2017 (fl. 195), o promotor evidencia a recorrência da municipalidade, derivadas do Prefeito ou da SME, mencionar, em todas as requisições à PJTCEC, o projeto de lei sobre o PME, conquanto entenda que não tenha relação com o presente feito, e interpreta que as ações adotadas pelo poder público sobre o fortalecimento da gestão democrática são apresentadas de forma genérica. Ademais, não são apresentados estudos em andamento para elaboração de lei específica acerca da GD. Diante de diversos questionamentos proclamados desde o princípio dos autos e a refutação de indícios acerca de lei específica sobre gestão democrática na rede pública de ensino, é configurada a Recomendação nº 03/2017 (MPRJ, 2017f), ref. ao IC nº 45/2015, com a finalidade de estimular o cumprimento do art. 9º da Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014) no sentido de elaborar projeto de lei a regulamentar a gestão democrática no período de 45 (quarenta e cinco) dias. Avultam-se, nesse instrumento, as considerações a respeito das legislações municipais sobre o tema serem

insuficientes para a adoção das estratégias previstas na meta 19 do PNE 2014, sobressaindo a Resolução SME nº 1305/2014 (RIO DE JANEIRO, 2014b) a dispor sobre o processo de eleição dos Conselhos Escolares que, ao estabelecer o Diretor da Unidade Escolar como presidente nato do CEC, contrapõe-se à concepção de gestão democrática, assim como acontece na legislação sobre o CME – Decreto nº 16.597/98<sup>114</sup> e Resolução SME nº 1.177/2012<sup>115</sup> – cuja presidência é exercida pelo Secretário Municipal de Educação. Ao defender interesses de cunho social, vemos uma atuação do MPRJ que procura dilatar a dimensão participativa e a deliberação das decisões.

Reportando-se à Recomendação nº 03/2017 (MPRJ, 2017f), a SME, em ofício de dezembro de 2017, insiste em informar sobre a tramitação na CMRJ em torno do projeto de lei sobre o PME, alegando que a elaboração de lei específica consonante com o disposto no art. 9º do PNE 2014 dependerá de aprovação do texto final a ser dado aos dispositivos constantes do PL tangente ao Plano Municipal, já que diversas emendas legislativas seriam apresentadas. Expressa, entre os aspectos envolventes da gestão democrática, a vigência da Lei nº 504/1984, e suas alterações, a instituir o sistema de eleição para o preenchimento dos cargos de Diretor e Diretor-Adjunto das unidades escolares. Argumenta que para assegurar a participação dos segmentos da comunidade escolar na escolha dos profissionais a ocuparem as funções de gestores, realizaram o processo seletivo nos termos da Resolução SME nº 20 (RIO DE JANEIRO, 2017a) e da Portaria E/SUBG nº 04/2017 (RIO DE JANEIRO, 2017b); deduzimos, a partir dessa justificativa, que a pasta estava ciente das restrições participativas da lei primária. Evidenciam que os espaços de participação são fomentados por diversos conselhos instituídos com a finalidade de asseverar condições favoráveis ao processo democrático. O CEC é um desses colegiados a atuar em parceria com a equipe gestora, em todas as decisões escolares, dentre às quais as relativas ao PPP e aos recursos financeiros. A SUBG finaliza o seu exposto com a alegação de, embora não tenha sido aprovada lei específica a disciplinar a GD, a SME promove, ao longo dos anos, fóruns locais, regionais e centrais com vistas à participação e às disposições do PNE 2014 (fl. 205).

---

<sup>114</sup> RIO DE JANEIRO [Município]. **Decreto nº 16.597, de 15 de abril de 1998**. Dá nova redação ao Decreto nº 14.522, de 11 de janeiro de 1996, que regulamenta a Lei nº 859, de 05 de junho de 1986, e o art. 130 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1122487/DLFE-205639.pdf/decreto16597.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

<sup>115</sup> RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 1.177, de 12 de janeiro de 2012**. Altera do Anexo Único da Resolução SME nº 676, de 22/09/1999. Disponível: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3503369/4118007/resolucaoSME117712REGIMENTOINTERNOvaleest.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

Simultaneamente às ações do procedimento extrajudicial de 2015, no IC nº 08/2017, a promotoria sinaliza dúvidas a respeito do que foi apresentado em documento elaborado pela SME/RJ sobre os mecanismos democráticos. Em ofício de 19 de dezembro de 2017, a PJTCEC indica uma série de informações, das quais ressaltamos: i. se há intenção da SME alterar as normas que determinam a presidência do CEC ser exercida pelo diretor da escola, assim como a do CME ser exercida pelo Secretário Municipal de Educação; ii. se o município possui fórum permanente de educação com vistas à coordenação das conferências e o acompanhamento dos planos municipais de educação; iii. se a nomeação dos diretores leva em consideração critérios técnicos de mérito e desempenho, além da participação da comunidade escolar e iv. se há programa para a formação de gestores escolares (fl. 78). Procuramos dar ênfase aos apontamentos que, além de destacarem aspectos referentes ao gestor eleito, também condizem com a dimensão participativa e colegiada, sobressaindo os fóruns permanentes de educação, os quais possibilitam a proposição, avaliação e discussão da política pública, ampliando a participação da comunidade escolar.

Apenas em março (após ofício da PJTCEC de fevereiro reiterando o pedido feito no IC nº 08/2017, a SME esclarece as indagações levantadas em ofício da PJTCEC sobre os instrumentos de participação: i. não há previsão de alterar a presidência dos CECs e do CME [a nosso ver, a justificativa é simplista, não são apresentados quaisquer documentos ou estudos para embasar a assertiva]; ii. o Fórum Municipal de Educação instituir-se-á quando o PL acerca do PME for aprovado; iii. as normas para seleção dos gestores escolares são definidas na Resolução SME nº 20/2017 e Portaria E/SUBG nº 04/2017, assim como iv. a formação de gestores integra as normas fixadas na resolução. Sobre o item iii, concluímos que a resolução abarca os critérios técnicos no art. 2º, cujos candidatos devem ser professores e especialistas da educação, e de desempenho no art. 12, com a aprovação e avaliação do plano de gestão, após o pleito. Sobre esse último, uma provocação: de que maneira aferir e quais fatores podem definir as competências avaliadas? Antecipamos que essas dúvidas não são levantadas pela promotoria, assim, não há dados sobre essas indagações nos inquéritos, o que não impossibilita pesquisas futuras a respeito desses ajuizamentos no contexto da prática escolar. A dimensão participativa surge a partir do 5º artigo da resolução, ao indicar as etapas do processo, sendo a consulta pública uma delas. Acerca do aspecto iv. o art. 11 sinaliza as formações presenciais aos quais o gestor participará e passará por avaliação periódica baseada em parâmetros pedagógicos e de gestão definidos pela SME em conjunto com a comunidade escolar. A dimensão participativa é uma característica intensa nessa legislação, enfatizando as decisões dos usuários sobre a política intensificando o seu pertencimento.

Diante das alegações da SME/RJ e tendo em vista os dois inquéritos em pauta possuírem matérias relacionadas, em janeiro de 2018, a PJTCEC expede ofício (ref. IC nº 45/2015) ao Ministério da Educação, indagando as implicações práticas da não aprovação pelo Município do Rio de Janeiro de lei específica sobre gestão democrática tangentes a eventuais impossibilidades de parcerias técnico-financeiras da União com a unidade federada (fl. 226). O trabalho dos promotores revela a concepção do MPRJ em torno de “legislação específica” presente na estratégia 19.1 do PNE a se solidificar por meio de lei, materializada não apenas a partir de regulamentação da seleção de diretores, mas na perspectiva de GD como um todo, o que nos parece uma espécie de bricolagem (BALL, 2001) entre o art. 9º e a estratégia 19.1 da política macro. A PJTCEC, entendendo a necessidade de obtenção de resposta junto ao MEC, a qual pode trazer subsídios que endossem a importância da regularização da lei específica, prorroga o inquérito de 2015 por mais um ano, a contar do dia 03 de maio de 2018. Como IC nº 08/2017 possui matéria análoga a outra investigação, após a chegada de resposta pelo MEC naqueles autos, os inquéritos seriam analisados em conjunto.

Os questionamentos dos promotores, inclusive de R, sobre tais transferências orçamentárias pela União baseiam-se na estratégia 19.1 do PNE 2014. Essa estratégia é polissêmica, pois compele ao entendimento de elaboração de legislações específicas sobre gestão democrática em conjunto a critérios técnicos de mérito-desempenho e participação da comunidade escolar atrelado a recursos financeiros. Peroni e Flores (2014) discorrem sobre o risco do aspecto gerencialista, pois a estratégia aponta de forma vaga a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta critérios a adquirirem aspectos performáticos.

A maneira adotada pela estratégia 19.1. de priorizar transferências voluntárias na área da educação visa constranger os sistemas de ensino a aderirem a estratégia para receberem recursos extras as nomeadas “transferências voluntárias”. Esse método de adesão a uma política nacional instituída em lei fica explícita na estratégia 19.8., ao esclarecer que a prova nacional específica somente seria válida para entidades que anúissem ao sistema. Esse procedimento é semelhante ao usado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no qual as transferências voluntárias estão vinculadas ao PAR (Plano de Ações Articuladas) por meio de adesão a metas e resultados preestabelecidos dos entes federativos. Embora o PAR seja um instrumento importante, ao possibilitar acesso a recursos públicos da União sem protecionismo, há uma adesão induzida, de “participação-coerção”, distinguindo-se da gestão democrática a qual acreditamos, estabelecida por debate e participação nas decisões.

Apesar de a estratégia 19.1 insinuar uma condicionalidade aos municípios para o repasse de recursos financeiros, parece-nos essas transferências serem constitucionais, ou seja, já é um direito das entidades federativas, logo, não cabem relativizações. Essa reflexão é consubstanciada pela resposta advinda do MEC à PJTCEC, na qual é esclarecida que o Ministério presta assistência técnica e financeira aos entes federativos com vistas ao cumprimento das políticas, programas e ações educacionais de âmbito nacional. No seu tocante, quando a assistência requer a transferência de recursos financeiros às unidades são adotados os processos administrativos devotados na Resolução nº 9, de 1 de outubro de 2015, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a disciplinar a matéria. Por seu turno, ao fato de o município do Rio de Janeiro não possuir lei específica a tratar de gestão democrática, é preconizado que tal legislação não consta no rol de documentos necessários, à época<sup>116</sup>, como condição para a transferência de recursos financeiros da União para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desse modo, o Promotor R, no IC nº 45/2015, entende que a inexistência de lei municipal a regulamentar a gestão democrática não constitui óbice à obtenção de recursos financeiros da União, apesar do disposto na estratégia 19.1. do PNE 2014, e pressupõe não haver consequência prática à inércia dos poderes municipais, embora a intenção do PNE seja priorizar cidades inadimplentes com a obrigatoriedade (fl. 260). Tendo em vista a informação, expede ofício, em maio de 2018, à Subsecretaria de Acompanhamento Legislativo da Secretaria da Casa Civil, questionando o andamento do PL nº 1709/2016, ou seja, a produção do Plano Municipal de Educação. As indagações em torno do PME ilustram a preocupação do MPRJ sobre o desenho de ordenamento municipal alusivo à GD e revelam serem influências no cenário de produção textual de tal normativa.

A despeito da alegação de ausência de resultados práticos, compreendemos que, financeiramente, a falta de lei específica sobre gestão democrática não traz transtornos

---

<sup>116</sup> Com a configuração do Novo Fundeb (Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020), a Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022, aprova metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR (Valor Aluno Ano Resultado). Esse critério foi bastante debatido a respeito de a complementação por resultados levar ao aumento da desigualdade e não à equidade desejada para as redes escolares. Os critérios e medidas que deveriam expressar as condicionalidades começaram a ser definidos durante a regulamentação da emenda pela Lei nº 14.113/2020. Uma delas a ser cumprida para o recebimento dos recursos está no Inciso I do §1º do art. 14 da referida lei: “I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho **ou** a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho” (BRASIL, 2020, grifo nosso). Ao analisar discursivamente esse critério, inferimos, através da conjunção alternativa em destaque, a minimização da instância participativa e o estímulo de ações meritocráticas, com contornos gerencialistas, a reduzir a forma de acesso ao diretor escolar a uma ação autocrática, de cunho desdemocratizante.

orçamentários, todavia, a preconização dela acarretaria maior robustez de a comunidade participar das deliberações escolares, mediante a promulgação de Resoluções e Portarias, detentoras de características moveidias execradas pelo Executivo. Avaliamos que a concepção do Promotor R é semelhante à nossa, ao determinar à secretaria a conveniência de agendamento com os integrantes da SME para tratar da importância do início dos estudos para a construção da lei regulamentadora da gestão democrática.

Em junho de 2018, a Subsecretaria de Acompanhamento Legislativo e Parlamentar da Secretaria Municipal da Casa Civil, informa a aprovação do PME, Lei nº 6.382, de 28 de maio de 2018, com vetos parciais do Poder Executivo a serem discutidos na CMRJ. O promotor à frente do inquérito solicita o encaminhamento de ofício com o objetivo de requerer informações a respeito dos vetos, porém, o Promotor R, de volta ao processo, reconsidera tal item, que não é expedido. O interesse de realçarmos essa situação é apresentar as concepções individuais em cena a refletirem no encaminhamento das ações. No mesmo período, no IC nº 08/2017, são exarados ofícios ao CME e ao Sepe/RJ acerca das deliberações e estudos sobre o cumprimento da meta 19 do PNE 2014 e, com a conclusão do trâmite do PME, em que momento será acompanhada a realização do Fórum Municipal de Educação.

Em setembro, após aprovação final do plano, oficialiam-se à SME as indagações sobre as providências adotadas no sentido de elaborar lei específica a regulamentar a gestão democrática de ensino ante a publicação da Lei nº 6.362/2018 (RIO DE JANEIRO, 2018b) e à Recomendação MPRJ nº 03/2017. Em outubro de 2018, a SME/RJ, encaminha manifestação versando sobre ações voltadas para a gestão democrática dos órgãos vinculados à Secretaria, acompanhadas de normativas, segundo a pasta, a assegurarem tal finalidade.<sup>117</sup>. Ou seja, a expectativa gerada pela SME em tramitar uma lei específica sobre gestão democrática dependeria de aprovação do texto final do PME/RJ se desfaz. A Secretaria apresenta no IC nº 45/2015 documentos já sublinhados no processo de 2017 a fim de demonstrar uma variedade de ações e normas (resoluções) editadas no âmbito da pasta educacional. A respeito de legislações municipais pertinentes à gestão democrática, a cidade possui duas leis vigentes – a já referida

---

<sup>117</sup> Em uma esparsa documentação, são apresentadas Resoluções e Portarias que visam instituir processo de participação e integração entre os coletivos da rede pública de ensino, tais como o processo de seleção de coordenador de CRÊs, de gestores escolares, de eleição dos integrantes do Conselho Escola Comunidade e dos membros do Grêmio Estudantil, além de considerações sobre programas e projetos da rede, como o Programa Protagonismo Juvenil, o Programa Interdisciplinar de Apoio as Escolas (Proinape), o Projeto Cineclubes nas escolas, além da proposta das Salas de leitura.

Lei nº 504/1984 e a do Conselho Municipal do Fundeb<sup>118</sup> – face a variados dispositivos de categorias temporárias.

Os argumentos expostos não suscitaram convencimento e, novamente, a Secretaria não detalha os possíveis esforços aplicados na elaboração da lei específica. Mediante o fato, o Promotor R encaminha os autos do IC nº 45/2015 ao CAO Educação, solicitando à equipe técnica análise das normas infralegais enviadas pela SME e se elas atendem as necessidades exigidas pelo PNE, apontando, em caso negativo, os demais requisitos legais a fim de dar cumprimento à GD na rede pública carioca. Quanto ao IC nº 08/2017, há o aguardo do encaminhamento do CAO para, depois, verificar a necessidade de encontro com os representantes da SME acerca da construção do projeto de lei peculiar à meta 19 (BRASIL, 2014).

O Parecer Técnico-Pedagógico do CAO Educação, de novembro de 2018, conclui que o município do Rio de Janeiro, ao criar normativas, está em consonância com o artigo 9º do PNE 2014, principalmente com a aprovação e publicação do PME em maio de 2018. Segundo o relatório, apesar do grande lapso temporal, a cidade conta com um PME cujo teor a coadunar com uma gestão democrática, ainda que não seja possível avaliar os efeitos dele, embora, teoricamente, mostre-se coeso, completo e atenda aos requisitos legais. São observadas lacunas que podem comprometer à GD: ausência da integração família/comunidade/escola, dos Fóruns Permanentes, e do programa de formação de diretores e conselheiros, contudo, o Plano Municipal de Educação apresenta ações convergentes para o cumprimento da GD (fls. 421-430)

Em fevereiro de 2019, cópia do estudo pedagógico é enviada por ofício à SME/RJ a fim de esclarecimentos a respeito das lacunas encontradas acerca das instâncias democráticas – por isso, é anexado ao IC nº 08/2017. Em maio, depois de reiteração do pedido, a SME transparece as questões, explanando que a GD aparece em vários momentos no decorrer do Plano Municipal de Educação de 2018, para além da meta 19, a saber: na estratégia 2.8 (participação dos pais) da meta 2; estratégia 3.12 (Grêmios Estudantis) da meta 3; estratégia 4.11.1 (Conselhos de Educação, Direitos Humanos e Conselhos Tutelares) da Meta 4, estratégia 7.23 (articulação entre gestores, SME e CEC) e 7.27 (mobilização das famílias) da meta 7 e em outras ações envolvendo a temática gerenciada pela Subsecretaria de Gestão. Indica que o Fórum Municipal de Educação acontecerá em 28 de maio de 2019, na CMRJ, com a presença de diversas

---

<sup>118</sup> A Lei nº 6.896, de 11 de maio de 2021 (RIO DE JANEIRO, 2021a), revogou as anteriores que foram encaminhadas no período dos processos, as Leis nº 4.682/2007 e nº 5188/2010.

entidades<sup>119</sup> (IC nº 45/2015, fl. 453). Discorreu a propósito do processo seletivo de diretores escolares – avultando o Seminário de Gestores pelas Coordenadorias – dos trabalhos realizados pelos Grêmios Estudantis e das reuniões periódicas entre as CREs e os representantes dos CECs (MPRJ, 2017b, fl. 237).

Em síntese, a PJTCEC entende não existir mais irregularidades a serem sanadas e promove arquivamento do IC nº 08/2017 e do IC nº 45/2015, por perda do objeto ou do interesse procedimental, em 23 de setembro de 2019 e em 19 de agosto de 2019, respectivamente.

A PJTCEC busca regulamentar a gestão democrática elucidada por diligências, cujo decurso apresenta a promotoria especializada a fazer largo uso de procedimentos extrajudiciais, a fim de promover o diálogo. Percebemos que são evitadas ações judiciais embora, em muitos momentos, a morosidade resplandeça durante os requerimentos; em compensação, a PCRJ procura responder todas as solicitações, embasando-se através de ordenamentos jurídicos municipais:

Então, a judicialização é a última opção que a gente tem. A gente tenta primeiro resolver e eu sempre faço isso. Desde que eu trabalhava na [Promotoria] da Infância, eu faço isso que eu pego o telefone e ligo para as pessoas e resolvo e as pessoas me conhecem pelo telefone e procuro falar. Porque você também a partir do momento que você propõe uma ação, você está entregando para o judiciário a resolução daquele problema e você também fica meio sem ingerência sobre aquilo. (Promotor R).

A atuação do MPRJ é um dos contextos de influência para o cumprimento de direitos à educação, contribuindo no fomento das ações educacionais do município carioca voltadas à produção de lei específica que envolvam instrumentos democráticos, sobremaneira, a participação dos destinatários da política. Mesmo que a GD não tenha sido regularizada como um todo na cidade, o percurso de produção textual do MPRJ denota os esforços do órgão para a solidez da política, acentuando, novamente, que a instituição é um ator em cena, de grande importância constitucional na proteção do princípio democrático, porém, não é único. O promotor, com sua subjetividade, é ator político singular, pois, define seus trabalhos e suas metodologias. Suas convicções e experiências advindas de outros campos aleatórios aos da Educação também repercutem nas escolhas feitas na trilha jurídica.

---

<sup>119</sup> Segundo a SME/RJ, haveria a presença de forma paritária de universidades (UFRJ, UERJ, Puc-Rio), Fóruns Permanentes de Educação (Fórum de Educação Infantil, Fórum de Alfabetização, Fórum de Educação de Jovens e Adultos, Fórum Estadual de Educação) sindicatos (SINEPE, SINPRO-Rio, SEPE), Associações de Estudantes do Rio de Janeiro, Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, Rede de escolas Associadas à Unesco, Arquidiocese do Rio de Janeiro Vicariato para a Educação, Conselhos, Presidência da Câmara Municipal e a Comissão de Educação da Câmara, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência e Direitos Humanos, Subsecretaria de Pessoa com Deficiência e Instituto Municipal Helena Antipoff. Foram convidadas ainda a Secretaria Estadual de Educação e a Casa Civil da Prefeitura do Rio.

Notamos como uma característica da PJTCEC, a rotatividade dos promotores de justiça. Desde o início dos inquéritos, cerca de dez promotores tiveram contato com os processos e essa inconstância talvez dificulte a leitura do promotor sobre a matéria. Nesse sentido, o MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), é também influência pertinente a esclarecer dúvidas acerca da polissemia inerente da estratégia 19.1. do PNE 2014.

Notabilidade a figurar no cenário, o CAO Educação, imprime consistência na atuação da PJTCEC, conduzindo interpretação dos promotores, mas, cabe a eles avaliarem (ou não) investigação sobre a temática levantada pelo Centro de Apoio. Atinamos que a PJTCEC, além de aderir a onda de gestão democrática provocada pelo órgão auxilia – “[...] a gente pode investigar, pode propor ação, pode propor uma série de medidas e o centro de apoio desenha uma política institucional voltada para a área de educação e apoia os promotores nas questões técnicas, questões de comunicação com outros órgãos” (Promotor R) – recorre ao parecer técnico-pedagógico elaborado pelo pedagogo técnico do órgão administrativo, cuja convicção do promotor vincula-se ao estudo: com a confecção do relatório, poucos procedimentos são lavrados e o arquivamento dos inquéritos é feito conseqüentemente.

Mainardes (2006) ilustra a abordagem do ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) destacando a complexidade e a controvérsia da política educacional, na qual os processos micropolíticos e a ação dos profissionais são sobressalentes. Os sujeitos lidam com as políticas no nível local e há necessidade de se articularem os processos macro, meso e micro na pesquisa.

Cada contexto de uma política educacional é único, e a subjetividade dos promotores em pauta acarreta pluralalternativas para a concretização da política educacional, implicando ações relacionadas a normativas pautadas no processo de escolha de gestores de escola sob o enfoque da gestão democrática. Com efeito, o ciclo de políticas nos aponta a dinâmica dos fatores incutidos na produção de uma política: em nossa pesquisa, as diligências processuais são influenciadas, além da dimensão subjetiva dos promotores e pela concepção de perenidade legislativa (personificada pela tessitura de uma lei) do MPRJ, pela retórica da SME/RJ, do MEC e do CAO Educação. O discurso da SME/RJ é persuasivo sobre a regularidade de providências adotadas no cumprimento da meta 19 do PNE 2014. de suas ações. O MEC, por sua vez, esclarece a ambigüidade contida na estratégia 19.1. e o CAO potencializa e direciona o olhar da promotoria a respeito das normativas da prefeitura.

Assimilamos que a ausência de lei específica não assevera absentismo de instrumentos participativos, afinal, normas não são sinônimo de gestão democrática. A Prefeitura do Rio de Janeiro tem em seu histórico a consulta à comunidade escolar desde 1986, demonstrando

aspectos de uma gestão participativa. Apesar dessa característica, vimos que apenas em 28 de maio de 2018, foi sancionada a Lei nº 6.362, correspondente ao Plano Municipal de Educação (PME), a qual, no art. 2, inciso VI, trata sobre a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. Ainda que percebamos evidências democráticas dessa “promoção”, os instrumentos normativos atuais sobre o processo seletivo dos diretores e diretores adjuntos das escolas públicas do Rio de Janeiro se fazem presentes, como vimos, por meio de resoluções. Inclusive, a SME aduz, não obstante a ausência da referida lei, possuir atos normativos em razão do tema como o que disciplina a eleição. A propósito, o processo seletivo dos diretores é evidenciado pela prefeitura ora por demonstrar a escolha de uma representatividade para os usuários da política, na qual ela vota, ora por possuir lei em vigência (ainda que desatualizada) mostrando a força desse ordenamento.

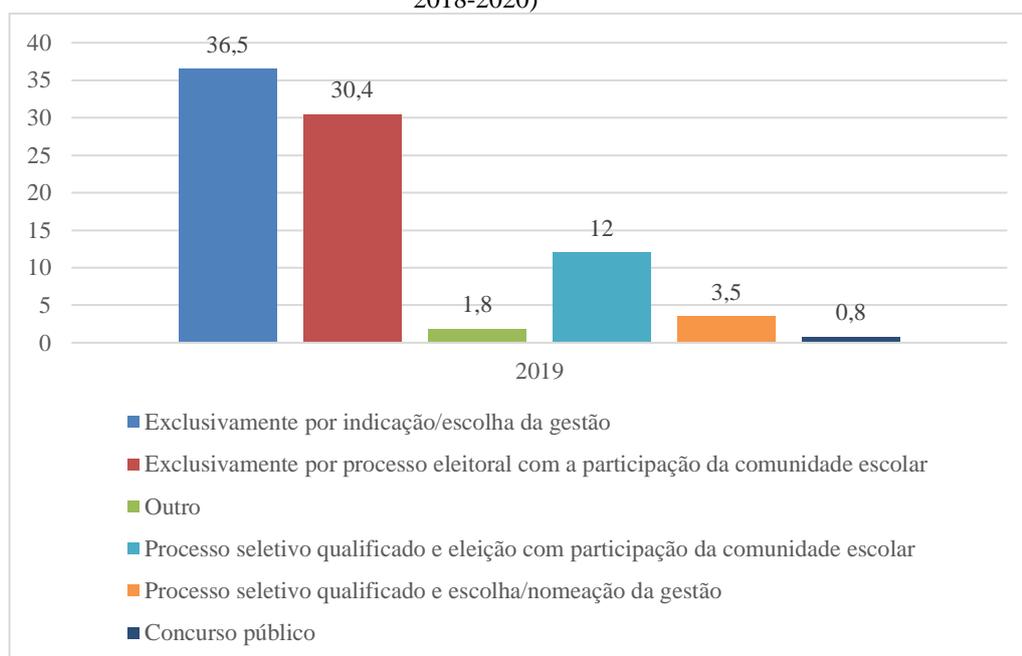
Postulamos, assim, que uma lei específica de gestão democrática contribui na *maxD* das instâncias democráticas, elevando a constância temporal do ordenamento jurídico, tornando pungente o pertencimento da comunidade escolar. É mecanismo de proteção da democracia e avigora o movimento da democratização. Ademais, resoluções, decretos, portarias e editais são descartáveis e a vigência de uma lei de 1984, cujos artigos mitigam a participação, significa retrocesso, avigorado caso uma gestão municipal queira regulamentar todo o seu teor. Ainda assim, o desenho de uma lei específica contemporânea talvez não abranja a totalidade de mecanismos democráticos: afora do período investigado, mas a qual não poderíamos deixar de fazer menção, a Lei nº 7501, de 31 de agosto de 2022, a dispor sobre a gestão democrática e sobre a participação da comunidade escolar nos processos pedagógicos da rede municipal de ensino, é uma legislação de conteúdo simplório, com três artigos diminutos e não escava, minuciosamente, a colegialidade e a dimensão participativa, nem atualiza a lei da década de 80 sobre o pleito eleitoral.

Dessarte, uma lei a tratar de gestão democrática deve priorizar em um só diploma legal, os diversos mecanismos tangentes à gestão democrática, como levantado por um dos promotores em meados do IC nº 08/2017. Percebemos que o Promotor R não possuía deveras afinidade com a matéria e isso reflete à tangência de uma democracia procedimentalista nos inquéritos. Em contraponto, observamos escapes à rota institucionalizada quando comportamentos informais expressam a atuação do promotor “eu pego o telefone e ligo para as pessoas e resolvo e as pessoas me conhecem pelo telefone”. Outrossim, a não proximidade com o objeto talvez seja o motivo de uma visão um tanto direcionada pelos personagens aqui levantados, em especial, o CAO:

Olha, em relação à minha promotoria, eu nunca atuei com essa questão da gestão democrática e eleição de diretores. Nunca. Eu sei muito... Nem sei diretamente como é que eles estão. Eu sei que tem os diretores que se candidatam e aí são examinados por tipo uma banca lá da secretaria e são escolhidos, mas também eu não sei como é que funciona essas escolhas exatamente. Realmente isso aí eu vou ficar te devendo essa resposta (Promotor R).

A respeito da forma de acesso aos diretores do município do Rio de Janeiro, convém apontar, no gráfico 4, o panorama em 2019<sup>120</sup>, resultante da eleição do final de 2017:

**Gráfico 4** – Percentual de diretores escolares por forma de acesso na rede municipal do Rio de Janeiro (triênio 2018-2020)



**Fonte:** Elaborada pela autora com base no Censo Escolar 2019<sup>121</sup>

Apesar de haver indicações da Coordenadoria Regional de Educação (36,5%), a participação da comunidade escolar se faz presente na rede quando somados os indicadores “Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar” e “Processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar” (42,4%). Como na Resolução SME nº 20/2017 o processo seletivo era menos intenso comparado aos anos anteriores, nos quais o plano de gestão era elaborado antes do pleito – talvez isso tenha induzido ao preenchimento da opção “Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar”. No Censo Escolar, percebe-se que 0,8% possuem o cargo de diretores advindo de concurso público.

<sup>120</sup> Devido à pandemia, o mandato foi prolongado até 2021.

<sup>121</sup> Os dados sobre gestores escolares da educação básica começaram a ser coletados no Censo Escolar de 2019. Ressaltamos a supressão do critério “Não aplicável” (14,9%), por ser direcionado a diretores e escolas privadas, e do quesito “Outro” (1,8%) por se referir a contrato temporário (compreendemos que sejam creches parceiras).

Ressalta-se: o Poder Executivo e os legisladores não institucionalizaram os ordenamentos, como do processo seletivo de diretores escolares, por meio de textos extensos; preferem um conjunto volumoso e fragmentado de normativos legais; em vista disso, surgem “[...] pequenos textos e ofícios que redizem e desdizem, que ora alcançam visibilidade semelhante ou superior face às suas matrizes, ora são remetidos para a penumbra [...]” (LIMA, 2011, p. 169). Entretanto, “não basta alterar as regras formais para mudar as realidades escolares, e estas mudam, com frequência mesmo quando as primeiras se mantêm inalteradas” (LIMA, 2002, p. 51). Pelo revelado, no caso do município do Rio de Janeiro, as constantes edições de novas legislações direcionadas à gestão escolar podem possuir um sentido de encenar práticas gerencialistas na rede, haja vista preferência por mecanismos de avaliação dos diretores à participação da comunidade escolar no processo seletivo à gestão, por acordo de resultados, metas e indicadores de desempenho, por detalhamento de tais indicadores e dos critérios de cálculo do desempenho, por mecanismos de premiação e de pressão sobre a equipe gestora no alcance das metas. Imbuímos que a lacuna de uma lei específica a detalhar e perscrutar os mecanismos democrática leva a tais efeitos gerados (deveras esperado) nas gestões municipais.

Procuramos demonstrar, via 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, o acompanhamento do órgão a atenuar ações desdemocratizantes que minimizassem a participação dos destinatários da política e ações a ampliaram a substancialidade democrática relativa à insurgência de instrumentos normativos municipais menos erodidos.

Apesar de a lei específica em torno da gestão democrática não ter sido concretizada, observou-se o esforço da PJTCEC durante o período de quatro anos por meio de tratativas a buscarem a regulamentação por meio do dispositivo priorizado pelo MPRJ. Salientamos outros fatores a influenciarem a trajetória do gradiente democrático, como as diversas subjetividades e a alternância dos promotores, a concepção da promotoria em constituir o primeiro IC nº 45/2015, mesmo sem denúncias, o Centro de Apoio Operacional – CAO Educação a guiar as promotorias de justiça no que se refere ao objeto e a retórica intensa com a Secretaria Municipal de Educação. Essas variáveis ratificam a atuação do MPRJ a nível local e o seu contexto de produção textual a indicarem um adensamento da participação social.

## 8 CONSIDERAÇÕES CONTÍNUAS

A promulgação da Constituição Federal de 1988 assevera a educação como um direito de todos e dever do Estado, visando o pleno desenvolvimento do indivíduo, o seu preparo para o exercício da cidadania e institui a gestão democrática como princípio no inciso VI do artigo 206 (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, o processo de regulamentação é legalmente disputado e metamorfoseado em uma arena na qual “diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. [...] A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa” (OLIVEIRA, 1997, p. 95). Este jogo político não se restringe à polissemia interpretativa da Carta Magna, mas aos interesses individuais convenientes a tal leitura para a definição de normativas concernentes à regulamentação da gestão democrática nos sistemas de ensino, indicando a participação, a autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira como fatores intrínsecos a ela.

A produção desses artefatos legislativos é rizomática, com variados ramos/arenas nos quais grupos de interesse disputam a política em xeque, envolvendo “confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças, valores discordantes, incoerentes, contraditórios [...], relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e textuais” (BALL; MAINARDES, 2011, p. 13).

A luz desse pensamento, vimos, ao longo dos capítulos, a perspectiva do MPRJ sobre a política educacional em uma dinâmica de investigação pós-estruturalista na qual os contextos produzem interação entre si. Relacionamos as nossas interpretações a respeito dos documentos e das entrevistas com os promotores ao bordado das políticas educacionais vinculadas à gestão democrática, partindo da premissa de explorar as ações incorporadas nos processos de interpretação e tradução emanadas pelo MPRJ e pela subjetividade dos atores em cena, suscitando “maneiras pelas quais diferentes tipos de políticas tornam-se interpretadas, traduzidas, reconstruídas e refeitas” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 18).

Ball, Maguire e Braun (2016, p. 10) cancelam a possibilidade de “adicionar, desafiar e reinventar algumas das formulações” que apresentam, consentindo a adição, alteração ou extensão de argumentos apresentados na sua teoria. Usando a figura de caixa de ferramentas, oferecem ao interlocutor a possibilidade de refletir sobre a política de novas maneiras, entendendo os seus processos e o contexto local, motivando o pesquisador a utilizar seus elementos metodológicos para a geração de um novo espaço e de ferramentas para mais estudos. Por isso, para analisar a atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em ações a

favor da regulamentação da gestão democrática em Duque de Caxias e na capital, assentamos na concepção de democracia como um processo, fundamentados em Tilly (2013), sob perspectiva de dinamismo advinda do próprio conceito criado pelo autor, a democratização, a abranger movimentos mais amplos, igualitários, protegidos e de aspectos mutuamente vinculantes; do contrário, ocorre a desdemocratização.

Desse modo, nossa tese foi de o MPRJ ser um dos contextos de influência no bojo da encenação de políticas educacionais acerca da gestão democrática que pode maximizar a democracia, defendendo a representatividade do diretor escolar por meio da escolha da comunidade escolar e o pertencimento dela expresso por demais mecanismos participativos. Logo, ao conceber a democracia como algo maior, não apenas vinculado a consulta à comunidade durante o pleito, estimula a ampliação democrática e aumenta sua intensidade. Sob esta seara, ousamos chamar para o debate Santos e Avritzer (2002), indicando a convergência entre eles e Tilly (2013) a respeito das variações de democracia e da intensidade participativa dos destinatários em uma política conjecturada processualmente.

Nesse âmago, pautados em Tilly (2013), podemos atribuir à amplitude uma conexão com a ampliação da gestão democrática, pois a inclusão dos destinatários da/na política (amplitude) tende a gerar ampliação democrática por meio da extensão participativa dos usuários nas decisões e fortalecimento das instâncias democráticas (LIMA, 2014). Esta ampliação, baseada também em outras dimensões tillyanas – aumento da extensão, na igualdade e na extensão de consultas mutuamente vinculantes – repercute na maximização da intensidade do polo democrático. A atuação do MPRJ está dentro desta perspectiva democratizante e ampliadora da GD tendo em vista que o órgão a compreende como algo vasto e não só atrelado à escolha de diretores, mas vinculada à participação estudantil e de responsáveis por meio de colegiados, ao fortalecimento de conselhos escolares e conselhos de educação e à constituição de fóruns permanentes de educação, citando alguns casos de exercício da cidadania.

As ações do órgão são entremeadas por um ciclo de políticas e por outras influências em jogo; nestas, as particularidades locais dão uma nuance própria aos processos em curso nos municípios investigados, o que torna cada um possuidor de trajetória e conclusão particulares. Nesse sentido, apesar de as legislações não abonarem a gestão democrática, elas são importantes para protegê-la. Inferimos, portanto, que uma lei específica sobre GD, como acede o MPRJ, é necessária para aprimorar a democratização, potencializando a eleição dos diretores pelos destinatários da política e outros mecanismos democráticos. Nesta ótica, consideramos que a perspectiva dos atores envolvidos e as condicionalidades municipais da gestão democrática são elementos vinculadores da regulamentação da política municipal. Por sua vez,

a subjetividade dos promotores das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação em voga, a impetrarem inquéritos civis mesmo sem denúncias, orchestra caminhos singulares em cada município para que o Poder Executivo possa construir providências a fim de regularizar a GD, sendo um elemento importante para a viabilização dela.

Apontamos que o Plano Nacional de Educação 2014 é a agenda política macro a induzir todos os municípios a aprovarem legislações específicas acerca da GD e o consideramos fator provocador dos procedimentos exarados pelas promotorias especializadas. Ainda, as Promotorias de Justiça podem estimular as legislações locais no âmbito da educação pública, sendo estas a materialização das políticas dimensionadas por condições multifatoriais e específicos ligadas aos demais atores e aos contextos de influência do instrumento normativo. A confluência desses contextos e suas disputas marcam a agenda das políticas postas, mediadas por hibridismos e ressemantizações dos textos e discursos.

Inferimos também que a interpretação do promotor de Duque de Caxias sobre a lei específica e sua impreterível configuração está vinculada a um contexto local de indicações políticas, mas também a sua subjetividade: ao interpretar que a configuração de uma lei – atrelada ao que emana a meta 19 do PNE 2014 – intensifica a gestão democrática e incrementa expectativa de gerar texto escrevível. Além disso, amplia a gestão democrática ao fortalecer a participação e a colegialidade, como pode ser observado em nossas análises.

Porém, não é um fator único: vimos que atuação das Promotorias não são ligadas apenas à dimensão subjetiva do promotor, destacando-se a importância do Cao Educação operando como um orientador de ações. Outro ator importante é a comunidade, pois quando ela pressiona, temos um Estado sensível à mobilização e esse fato otimiza a atuação do MPRJ como um mecanismo de pressão junto aos poderes públicos. Em Duque de Caxias, por meio de audiências públicas nas quais a PJTCE-DC estava presente, a sociedade debateu sobre suas necessidades e, dentre essas, o desejo de eleger os diretores escolares, algo proporcionado por indicação do Executivo até 2015. Outros fatores micro – o diálogo com o Executivo e Legislativo e a proatividade do Sindicato de professores de Duque de Caxias, que ratificam a atuação do MPRJ a nível local, solidificando a escala democrática e as quais cabem profícuas discussões que, por ora, deixaremos em aberto – contribuíram para a construção de uma lei específica ampla em torno da GD e com maior intensidade democrática ao fundamentar não apenas a escolha dos diretores por meio de consulta pública à comunidade, e sim os órgãos colegiados e a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira em único e extenso ordenamento jurídico.

No Rio de Janeiro, percebemos que as interpretações da PJTCEC eram mais técnicas e menos guiadas pelas escrevivências do promotor. Ao entender que o Plano Municipal de

Educação do Rio de Janeiro – adicionado a outras legislações sobre gestão democrática, sobretudo, a lei sobre eleição dos diretores escolares – consolida a gestão democrática, não vê mais motivos para que a lei específica se concretize, já que a ausência dela não constitui óbice ao município. Compreendemos que o PME reforça a ampliação democrática no bojo teórico, mas, uma legislação específica cujo desenho fosse escrevível acerca da GD robusteceria a gestão democrática, maximizando-a.

As diligências do MPRJ procuram estimular o Poder Executivo e o Poder Legislativo a produzirem ações a fim de regulamentarem a GD: ao pressionar a SME/RJ pela escrita de lei específica, acreditamos que o PME tenha sido afetado também por essa influência. A configuração do plano foi de grande valia, apesar de materializado com grande dificuldade; mesmo assim, a existência dele não impede a tessitura de uma outra lei.

O MPRJ é um ator que busca ampliar a gestão democrática e a encenação dela pode exercer maior ou menor intensidade dependendo das interpretações do Poder Executivo. A SME/RJ, em dissertações persuasivas, apresenta documentos que convencem o promotor de a cidade possuir regulamentação de gestão democrática, sem a necessidade de lei específica para tanto. Apesar de entendermos que o município carioca já tenha um mecanismo, como a escolha dos diretores com a participação da comunidade escolar desde 1984, e outras legislações sobre a GD, a ausência de instrumento atinente a matéria – avigorada com o convencimento do MPRJ – pode ser aproveitada para fornecer procedimentos desdemocratizantes a minimizarem a participação da comunidade, como a apresentação de planos gestão antes do pleito ou a apresentação proforma (embora não abordado, o pleito de 2021, contou com 15 minutos de apresentação do projeto de gestão à comunidade escolar, somente com a participação do diretor geral, sem a composição de toda a chapa). Ademais, a miscelânea de resoluções provenientes de que cada gestão administrativa municipal pode impactar as decisões da comunidade, gerando menor intensidade da gestão democrática, gerando possíveis espasmos democráticos com a preferência por critérios meritocráticos em detrimento da participação da comunidade.

Nesse sentido, a produção de políticas é complexa porque dependem dos contextos de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) e das contínuas relações que irão permear o processo político. Portanto, o diálogo, por diversas vezes, não surge naturalmente, sendo construído através de tensões e embates por atores sociais que tiveram seus direitos negados ou por órgãos que atuam como requerentes desse direito, caso do Ministério Público.

Ao observar como os contextos podem auxiliar na configuração de políticas educacionais mais participativas de seus usuários, apresentamos a relevância de se edificar um panorama sobre o que vem ocorrendo nos sistemas municipais de educação acerca da meta 19 do PNE

2014 tangente à gestão democrática. Quando se pensa na dimensão participativa, Lima (2014, p. 1072) aponta que “o poder de decidir, participando democraticamente e com os outros, nos respectivos processos de tomada das decisões, representa o âmago da democracia”. Mesmo que a eleição dos gestores escolares pela comunidade escolar não seja sinônimo de uma instituição democrática, somos guiados pela ideia de que a eleição é uma dimensão básica (LIMA, 2014) no processo democrático e promove expectativa para tanto, podendo gerar um maior alcance de participação da coletividade.

As “formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares” (BRASIL, 2001, p. 77) podem ser um mecanismo que materializaria ações educacionais mais democráticas e um recurso capaz de evitar indicações político-partidárias, ao que concerne à nomeação dos gestores. Os mecanismos de acesso à gestão escolar podem revelar as concepções de gestão democrática adotadas pelo sistema de ensino e a interferência política no ambiente escolar permite que o clientelismo político tenha, na escola, um campo fértil para seu crescimento (MENDONÇA, 2001).

Ao se adotar a premissa de o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ser um dos contextos a influenciar o percurso da gestão democrática e/ou discursos locais produzidos (em especial, pelo Poder Executivo) no cenário das políticas municipais apresentadas, depreendemos que a instituição, em suas diligências, favorece a atuação dos destinatários da (e na) política e o crescimento da substancialidade democrática relativa à insurgência de instrumentos normativos municipais perenes, corroborados pelos recursos administrativos que o MP apresenta em suas ações. Como resultado da investigação em curso, as ações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apontam que o órgão estimula a gestão democrática e a amplia ao defender um processo de democratização extenso, defendendo a participação para além das eleições, mas, também, entendendo-as como um importante mecanismo democrático, no qual a representatividade atue de maneira que a comunidade se sinta pertencida – como de fato é – à escola. Nessa medida, compreendemos o Ministério Público do Rio de Janeiro como um ator político a suscitar a normativas de uma maior escala democrática e que pautem o processo de escolha de gestores de escola em torno da participação da comunidade escolar.

Consideramos o trabalho apresentado relevante na medida que possui importância social, cujas implicações são adicionadas às pesquisas da comunidade científica, de modo a colaborar na compreensão de como o MPRJ – órgão idealizado na CF/88 para defender o princípio

democrático – amplifica a gestão democrática no âmbito da educação pública. Procuramos evidenciar, via Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação – núcleo Duque de Caxias e 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Capital, o acompanhamento do órgão a atenuar ações desdemocratizantes e atuam estendendo a democracia, em especial, quando conecta a participação dos destinatários da política e o crescimento de substancialidade democrática relativa à insurgência de instrumentos normativos municipais menos erodidos.

## REFERÊNCIAS

- ABDIAN, G. Z.; MANFIO, A. O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais (1990-2005). **RBPAAE**, v. 26, n. 3, p. 477-494, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19794>. Acesso em: 28 maio. 2022.
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.
- AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>. Acesso em: 2 dez. 2022.
- AGUIAR, V. B. P.; RUIZ, M. J. F. O processo de escolha dos dirigentes escolares em Londrina: a implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024. **Educação**, v. 46, n. 1, p. e82/ 1-19, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1984644438789>. Acesso em: 14 out. 2022.
- ALBUQUERQUE, A. E. M. de. **O princípio da gestão democrática na educação pública**. Brasília: Liber Livro, 2012.
- ALMEIDA, G. A. de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)**. São Paulo: Editora Saraiva. 2003.
- ALVES, J. C. S. **Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense**. 4. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.
- AMARAL, D. Gestão democrática. **RTPS - Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. p. 77-94, 30 dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.29404/rtps-v1i1.3183>. Acesso em: 3 mar. 2023.
- AMARAL, D. P. do. A regulamentação da gestão democrática e a ação do Ministério Público: desdobramentos no Estado do Rio de Janeiro. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 9-30, mar. 2018, Disponível em: <https://doi.org/10.22633/rpge.v22.nesp1.2018.10781>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- AMARAL, D. P. do. A gestão democrática das escolas como referencial político, educativo e simbólico: entrevista com o professor Licínio Lima. **Movimento-revista de Educação**, v. 5, n. 8, p. 244-256, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/mov.v5i8.444>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- AMARAL, D. P. do. Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no Rio de Janeiro: qual gestão democrática em cena? *In*: NAJJAR, J. N. V. J.; BAENSI, A. V.; VICENTE, D. da S. (orgs.). **Conselhos Escolares e Gestão Democrática: Alguns temas em debate**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2019. p. 30-43.

AMARAL, D. P. do. Participação da Comunidade na Seleção de Diretores de Escolas Públicas: movimentos no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Educativa**, v. 22, p. 1-32, 2019a. Disponível em: <https://doi.org/10.18224/educ.v22i1.7114>. Acesso em: 21 nov. 2020.

AMARAL, D. P. do. Seleção de diretores de escolas públicas: argumentos sobre o mérito do candidato. **Educação**, v. 42, n. 2, p. 308-317, 2019b. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2019.2.29028>. Acesso em: 26 dez. 2021.

AMARAL, D. P. do. Seleção de diretores escolares no Estado do Rio de Janeiro: textos legais e (in) fidelidades normativas. *In*: AMARAL, D.P.; CASTRO, M. (orgs.). **Políticas educacionais no Estado do Rio de Janeiro**: provocações sobre democracia e gestão da escola pública. Brasília: Anpae, 2021. p. 18-34. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/POLITICAS-EDUCACIONAIS-O-ESTADO-DO-RJ.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

AMARAL, D. P.; CASTRO, M. M. de. Seleção de diretores escolares no Estado do Rio de Janeiro: a participação da comunidade no (con)texto político. **Roteiro**, v. 45, p. 1-22, jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/r.v45i0.21924>. Acesso em: 12 set. 2020.

AMARAL, D. P.; CASTRO, M. M. de. Seleção de diretores escolares no Estado do Rio de Janeiro: hibernação da democracia na agenda política dos municípios. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 10, n. 19, p. 1-13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2318133854740>. Acesso em: 4 jan. 2022.

ANDRADE, C. D. de. **A rosa do povo**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1945.

ANDRADE, F. M. de; KOSLINSKI, M. C.; CENEVIVA, R. Fatores associados à rotatividade de diretores no município do Rio de Janeiro. **Educação em Revista**, v. 34, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698182446>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ARAÚJO, A. C. de. **Gestão democrática da educação**: a posição dos docentes. 2000. Dissertação (Mestrado) – PPGE/UnB, Brasília, 2000.

ARANTES, P. H. O. **Perspectivas de atuação do Ministério Público nas lutas pela efetividade do direito à educação infantil**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2011.

ARAUJO, P. F. Democracia, representação e justificação. **Cadernos do Seminário da Pós**, v. 1, n. 1, jul. 2017. Disponível em: <https://seminariopg.jur.puc-rio.br/index.php/cadernoseminariopos/article/view/19>. Acesso em: 28 jan. 2023.

ARAÚJO, U. **A educação e a construção da cidadania**: eixos temáticos da ética e da democracia. Ética e cidadania: construindo valores na escola e na sociedade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 14 jul. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE. Posicionamento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) sobre o documento Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar. **ANPAE**, 2020. Disponível em: <https://anpae.org.br/website/noticias/529-matriz-nacional-de-competencias-do-diretor-escolar>. Acesso em: 4 abr. 2022.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 24, p. 1-18, fev. 2016. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2368>. Acesso em: 7 ago. 2020.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018O pêndulo da democracia no Brasil: uma abordagem da crise 2013-2018O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018 uma análise da crise 2013-2018 crise. **Rev. braço. psicanali**, São Paulo, v. 52, n. 4, p. 97-116, dez. 2018 . Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0486-641X2018000400008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-641X2018000400008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 25 maio 2023.

BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse**, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001. Disponível em: <https://gestaoeducacaoespecial.ufes.br/sites/gestaoeducacaoespecial.ufes.br/files/field/anexo/all.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez, 2005. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/447>. Acesso em: 25 maio 2023.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, 2006.

BALL, S. J. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, v. 35, n. 2, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/15865>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BALL, S. J. **Global Education Inc.: new policy networks and the neo-liberal imaginary**. London: Routledge; New York: Taylor & Francis Group, 2012.

BALL, S. J. Novos Estados, nova Governança e a Nova Política Educacional. *In*: APPLE, Michel W.; BALL, Stephen J; GANDIN, Luís Armando. **Sociologia da Educação, Análise Internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 177-189.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, S.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How schools do policy?** Policy Enactments in Secondary Schools. London: Routledge, 2012.

BALL, S.; MAGUIRE, J.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas:** atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BALL, S.; MAINARDES, J. (orgs.). **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2007.

BASTOS, J. B. *et al.* (orgs.) **Gestão democrática.** 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE, 2001.

BENEVIDES, M. V. Educação em direitos humanos: de que se trata? *In:* BARBOSA, R. L. L. B. (org.). **Formação de educadores:** desafios e perspectivas. São Paulo: Editora UNESP, 2003. p. 309-318.

BERNADO, E. da S.; CHRISTOVÃO, A. C. Tempo de Escola e Gestão Democrática: o Programa Mais Educação e o IDEB em busca da qualidade da educação. **Educação & Realidade**, v. 41, p. 1113-1140, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/k4npT6d8BGLT8rYL3z9nR5R/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 jan. 2023

BERNADO, E. da S.; ESPÍRITO SANTO, N. C. do; SOUSA, G. J. A. de. A sexta meta do PNE 2014-2024: um diálogo possível em busca de uma educação integral e(m) tempo integral. **Eccos Revista Científica**, n. 37, p. 143- 160, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n37.5556>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BERNADO, E. da S.; SILVA, B. M. da. A implementação de uma política pública de educação - o Programa Mais Educação sob o olhar dos coordenadores do PME e oficinairos. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 5, 2020, p. 1-18. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.5.14542.006>. Acesso em: 5 maio 2022.

BITTENCOURT, B. A gestão democrática no contexto do município de Queimados (RJ): a trajetória de eleição para diretores escolares. **Revista online de Política e Gestão Educacional**. 25, 1, p. 168-187, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i1.13896>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BITTENCOURT, B.; AMARAL, D. P. do. Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ). **Revista Cocar**, v. 15, n. 31, p. 1-18, 2021. Disponível em: <http://orcid.org/0000-0002-9234-1843>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BITTENCOURT, B.; CASTRO, M. M.; AMARAL, D. P. Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta. **Revista Eletrônica de Educação**,

v. 15, p. e4059008, 2021. Disponível em:  
<https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4059>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. A democracia dos modernos, comparado à dos antigos (e à dos pósteros). *In*: BOBBIO, N. **Teoria geral da política**: a filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 378-379.

BOBBIO, N. **Os problemas da guerra e as vias de paz**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. *In*: SOUZA, D. B. de; MARTINS, A. M. (orgs.). **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da Educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, N.; AGUIAR, M. (orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

BOOTH, T.; AINSCOW, M. **Index para a Inclusão**: desenvolvendo a aprendizagem e a participação na escola. [S.I]: UNESCO/CSIE, 2006.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Lei de 29 de novembro de 1832**. Promulgava o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm). Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985**. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17398.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17398.htm). Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal e Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2002.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm). Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislaCAO/ListaTextoIntegral.action?id=75723>. Acesso em: 1 jul. 2018.

BRASIL [SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL]. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 578 / RS - Rio Grande do Sul, de 03 de março de 1999.** Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 213, § 1º. Leis gaúchas nº 9.233/91 e 9.263/91. Eleição para provimento de cargos de diretores de unidade de ensino. Inconstitucionalidade. Diário da Justiça. Seção 1. 18/05/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335451>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Pela Justiça na Educação.** Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Estabelece o Plano Nacional de Educação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 2.896, de 16 de setembro de 2004.** Estabelece a criação, no âmbito da Secretaria de Educação Básica - SEB, do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Gabinete do Ministro, Brasília, 2004a

BRASIL. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, 2004b.

BRASIL. **Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006.** Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Diário Oficial de 11 de maio de 2006, p. 2.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União, de 25 de abril de 2007, p. 5.

BRASIL [SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL]. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3.772/ DF – Distrito Federal, de 29 de outubro de 2008.** Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade manejada contra o art. 1º da Lei Federal 11.301/2006, que acrescentou o § 2º ao Art. 67 da Lei 9.394/1996. Carreira de magistério. Aposentadoria especial para os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico. Alegada ofensa aos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. Inocorrência. Ação julgada parcialmente Procedente. Diário da Justiça eletrônico, 29 out. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=ac&docid=605033>. Acesso em: 20 set. 2021.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009a.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 20 set. 2021.

**BRASIL. Portaria Ministerial nº145, de 11 de fevereiro de 2009b.** Disciplina o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 15, de 12 de fevereiro de 2009.

**BRASIL. Conferência Nacional De Educação (CONAE).** Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.

**BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 1 jul. 2018.

**BRASIL. Portaria Ministerial nº 1.118, de 3 dezembro de 2015.** Institui o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares e cria o Comitê Gestor do Programa. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 232, 04 de dezembro de 2015.

**BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016a.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351> Acesso em: 14 nov. 2019.

**BRASIL. Medida Provisória nº 746/2016, de 22 setembro 2016b.** Disponível em: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm) Acesso em: 21 jan. 2020.

**BRASIL. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020a.

**BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020b.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm). Acesso em: 1 jul. 2022.

**BRASIL. Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar.** Brasília: Conselho Nacional de Educação (CNE), 2021.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022.** Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/resolucao-no-1-de-27-de-julho-de-2022/view>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRELÀZ, G. de. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo:** uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BRINGEL, B.; ECHART, E. Movimentos sociais e democracia: os dois lados da “fronteiras”. **Caderno CRH**, v. 21, n. 54, set. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000300004>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BUSNARDO, F.; LOPES, A. C. Os discursos da comunidade disciplinar de ensino de biologia: circulação em múltiplos contextos. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 16, n. 1, p. 87-102, 2010.

CABRAL, K. M. **O Ministério Público estadual e a justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental público no Brasil:** funções e interpretações. 2014. 272f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2014. Disponível em <http://hdl.handle.net/11449/123335>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CALDEIRA, T. Democracy and violence in Brazil. **Comparatives Studies in Society and History**, v. 41, n 4, p. 691-729, out. 1999.

CAMBI, E. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 7, p. 53-90, jul./set. 2015. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Eduardo\\_Cambi.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Eduardo_Cambi.pdf). Acesso em: 4 jan. 2021.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.

CARNEIRO, P. C. P. O Ministério Público e a Lei da Ação Civil Pública – Dez anos da Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos. **Revista de Direito do Ministério Público**, Rio de Janeiro, v. 2, 1995.

CARVALHO, C. P. de; OLIVEIRA, A. C. P. de; LIMA, M. de F. M. de. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 59, 2014, p. 50-76. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2856>. Acesso em: 20 maio. 2021.

CASTRO, A. G. de C. **Ações Coletivas no direito comparado e nacional.** São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2002.

CASTRO, M.; AMARAL, D. P. Seleção de diretores de escola como demanda do movimento estudantil: a agenda dissonante da política no Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas**

**Educacionais**, v. 13, n. 2, p. 1-17, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v13i0.61277>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CASTRO, M. M. de; AMARAL, D. P. do. Estudantes em cena: a ocupação como estratégia política pela gestão democrática no Rio de Janeiro. **e-Mosaicos**, v. 8, n. 17, p. 3-18, 2019. Disponível em: : <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/e-mosaicos/article/view/38693>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: IPEA, 2008.

CASTRO, M. M.; BITTENCOURT, B.; ASSIS, C. D. da S. T.; GOULART, J. M. de O. Participação e colegialidade na política democrática: o caso do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira (CAp/UERJ). **Retratos da Escola**, v. 13, n. 27, p. 813-830, 2020. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/985>. Acesso em: 25 jul. 2022.

CAVALCANTI, R. N. O papel do Ministério Público no controle externo da gestão municipal e das políticas públicas. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 67-105, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9851>. Acesso em: 24 nov. 2020.

CISCAR, C.; URIA, M. E. **Organización escolar y acción directiva**. Madrid: Narcea Ediciones, 1988.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23 de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-0231.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 82 de 29 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CONSTANTINO, C. E. Ação Civil Pública – A Defesa dos Interesses Metaindividuais em Juízo, pelo Ministério Público e Entidades Colegitimadas. **Revista síntese de direito civil e processual civil**, n. 10, mar/abr. 2001.

COSTA, F. M. da S.; SAUERBRONN, F. F.; LOURENÇO, R. L. Conselheiros do Fundeb: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. **Gestão e Regionalidade**, v. 34, n. 101, p. 56-73, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.13037/gr.vol34n101.4109>. Acesso em: 12 mar. 2023.

COUTINHO, L. P. **Gestão Democrática na Construção da Meta 19 do Plano Nacional de Educação**: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa. 2018. 166f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol25n12009.19325>. Acesso em: 3 fev. 2020.

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790-811, set.2011.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Justiciabilidade no campo da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 1, p. 75-103, jan. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol26n12010.19684>. Acesso em: 3 fev. 2020.

DAHL, R. **On Democracy**. New Haven and London: Yale University Press, 1998.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2005.

DAMASCO, D. G. de B. **O direito à educação: atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008

DOURADO, L. F. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

DOURADO, L. F. Alterações nos marcos regulatórios e consequências para as políticas educacionais e para o federalismo (trabalho encomendado). **Anais da 39ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa, ANPEd**. Niterói, UFF, out. 2019.

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

DRABACH, N.; ADRIÃO, T. A seleção de dirigentes escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 11, set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v11i0.49788>. Acesso em: 27 maio 2020.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, de 05 de abril de 1990**. Disponível em: <https://www.cmdc.rj.gov.br/?p=3230>. Acesso em: 26 jun. 2022.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto nº 2.813, de 25 de outubro de 1995**. Dispõe sobre a Criação dos Escolares da rede de ensino de Duque de Caxias.

DUQUE DE CAXIAS. Câmara Municipal de Duque de Caxias: nossa cidade. **CMDC**, 2013. Disponível em: [https://www.cmdc.rj.gov.br/?page\\_id=1155](https://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=1155). Acesso em: 11 nov. 2022.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto nº 6542, de 11 de maio de 2015a**. Dispõe sobre eleições para diretores e vice-diretores das unidades escolares do município de Duque de Caxias.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2713, de 30 de junho de 2015b**. Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação para o Decênio 2015/2025 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmdc.rj.gov.br/?p=5837>. Acesso em: 26 jun. 2022.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto nº 6817, de 30 de junho de 2017a**. Dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para elaboração de ações que assegurem o cumprimento do que prevê o Programa da Meta 19. Disponível em: <http://sistemasweb.duquedecaxias.rj.gov.br:7001/moodle/mod/folder/view.php?id=321>. Acesso: 26 jun. 2022.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2864, de 01 de novembro de 2017b**. Dispõe sobre a gestão democrática da educação pública no Município de Duque de Caxias, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmdc.rj.gov.br/?p=18189>. Acesso em: 26 jun. 2022.

DUQUE DE CAXIAS. Conheça Duque de Caxias. **Prefeitura de Duque de Caxias**, 2022. Disponível em: <https://duquedecaxias.rj.gov.br/pagina/prefeitura/conheca-duque-de-caxias>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ELSTER, J. **La democracia deliberativa**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2001.

ESQUINSANI, R. S. S. Contribuições ao debate sobre gestão democrática da educação: foco em legislações municipais sul-rio-grandenses. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 97, n. 247, p. 490-505, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2176-6681/286635951>. Acesso em: 27 maio 2020.

ESQUINSANI, R. S. S.; SILVEIRA, C. L. A. da. A justiça e a meta 19: questões em torno do conceito de gestão democrática. *In*: GUILHERME, W. D. **Avaliação, políticas e expansão da educação brasileira 10**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2016. p. 11-19.

EVARISTO, C. Gênero e etnia: uma escre(vivência) de dupla face. *In*: MOREIRA, N. M. de B.; SCHNEIDER, L. (orgs.). **Mulheres no mundo: etnia, marginalidade e diáspora**. João Pessoa: Ideia; Editora Universitária UFPB, 2005.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa**, v. 45, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945186597>. Acesso em: 7 abr. 2022.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Enap, 2018.

FILHO, M. A. da S. **Gestão democrática da educação: a experiência da primeira eleição direta para diretores e conselheiros escolares da Rede Pública Municipal de Duque de**

Caxias/RJ, 2022 518f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

FINATTI, R. R. **Do discurso ao compromisso legal:** a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024. 2021. 425f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

FORTES, M. do C. C. **Tenório.** Rio de Janeiro: Record, 1986.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). **Conferência Nacional Popular da Educação (Conape) 2022.** Documento final da Conape 2022. Natal, agosto de 2022. Disponível em: [https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/08/2022\\_08\\_15\\_documento\\_final\\_conape13h.pdf](https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/08/2022_08_15_documento_final_conape13h.pdf). Acesso em: 05 jan. 2023.

FREIRE, P. **A Pedagogia do Oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GARCIA, P. S.; MIRANDA, N. A. de. Avaliação de planos municipais de educação: a educação infantil em questão. **Eccos - Revista Científica**, São Paulo, n. 59, p. 1-21, e13577, out./dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n59.13577>. Acesso em: 30 mar. 2022.

GOMES, A. V. A. Gestão Democrática no Plano Nacional de Educação. Câmara dos Deputados, 2015. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. **Plano Nacional de Educação:** construção e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara/Edições Técnicas, 2015.

GOMES, A.; FRANCISCO, M. V. Análise da proposta do Ministério Público para a mediação de conflitos nas escolas: concepções de gestão democrática e diálogo. **Dialogia**, São Paulo, n. 32, p. 108-119, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/Dialogia.n32.13757>. Acesso em: 29 jun. 2021.

GOULART, M. P. **Ministério Público e Democracia:** teoria e práxis. Leme: São Paulo, Editora de Direito, 1998.

GOULART, J. M. de O.; AMARAL, D. P. do. Conselhos Escolares na Rede Estadual do Rio de Janeiro: participação ou participacionismo?. **Educação**, v. 44, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducao/article/view/36820>. Acesso em: 9 nov. 2022.

GRACINDO, R. V. **O escrito, o dito e o feitor:** Educação e partidos políticos. Campinas: Papyrus, 1994.

GRACINDO, R. V. **Gestão democrática nos sistemas e na escola.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GRINOVER, A. P. *et al.* **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto.** 7. ed. São Paulo: Forense universitária, 2001.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-283, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2004.2.14>. Acesso em: 9 nov. 2022.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, p. 257-283, 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/14>. Acesso em: 26 maio 2023.

GUIMARÃES, T. *et al.* O gerencialismo na escola: desafios à discricionariedade docente. **Concilium**, v. 22, n. 3, p. 273-284, 2022. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/211>. Acesso em: 3 jan. 2023.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade – volume I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOLSTON, J. Urban Citizenship and Globalization. *In*: SCOTT, A. J. (ed.). **Global City – Regions: trends, theory policy**. Oxford: University Press, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidade e Estados: Duque de Caxias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/duque-de-caxias.html>. Acesso em: 11 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Portal Cidades @**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>. Acesso em 13 de janeiro de 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Microdados Saeb 2015**. Brasília: INEP, 2015. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 20 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2012-2021**. Brasília: INEP, 2012-2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 30 nov. 2022.

JOSLIN, M. F. A. Reseña de libro: Ball, S. J.; Maguire, M.; Braun, A. Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. 220 p. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 2, p. 1-8, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.2.011>. Acesso em: 12 jun. 2021.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, F. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. **Revista USP**, n. 101, p. 113-120, 2014. Disponível em: <http://10.11606/issn.2316-9036.v0i101p113-120>. Acesso em: 22 fev. 2020.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEITHWOOD, K.; HARRIS, A.; HOPKINS, D. Seven Strong claims about successful school leadership revisited. **School Leadership & Management**, v. 40, n. 1, p. 5-22, 2020.

LESSARD, C.; CARPENTIER, A. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. Rio de Janeiro, Vozes, 2016.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, A. G. M.. **Formação continuada de gestores de escolas públicas: um estudo sobre as políticas nacionais “Escola de Gestores” e “Programa de Formação e Certificação de Diretores Escolares”**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

LIMA, L. Produção e reprodução de regras: normatismo e infidelidade normativa na organização escolar. **Rev. Inovação**, Ministério da Educação, 1991.

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

LIMA, L. E depois de 25 de abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 12, n. 1, p. 57-80, 1999.

LIMA, L. Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In: CATANI, A.; OLIVEIRA, R. (orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 41-76.

LIMA, L. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, L. Modernização racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. In: LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

LIMA, L. Cidadania e Educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? **Educação, Sociedade & Culturas**. Porto, n. 23, p. 71-90, 2005. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC23/23-Licinio.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2020.

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

LIMA, L. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária. **Educ. Sociedade**, Campinas, v.35, n. 129, p.1067-1083, out./dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>. Acesso em: 27 jul. 2020.

LIMA, L. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, v. 34 n. 68, p.15-28, abr. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/57479>. Acesso em: 27 jul. 2020.

LIMA, M. A. B.; SANTOS, R. dos. **As formas de provimento do cargo de direção das escolas municipais e os desafios aos PNE: uma análise a partir da MUNIC e da ESTADIC** (2014). Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2018.

LIMA, L. F.; SOUZA, B. S.; LUCE, M. B. A abordagem do ciclo de políticas nos Programas de Pós-Graduação brasileiros: um mapa das teses e dissertações. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 3, p. 1-29, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.3.008>. Acesso em: 14 jan. 2021.

LINO, L. A.; MORGAN, K. V. Do documento final da Conae ao Plano Nacional de Educação: uma análise da meta 19. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 67-83, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22633/rpge.v22.nesp1.2018.10784>. Acesso em: 26 jul. 2020.

LOPES, A. C. A teoria da atuação de Stephen Ball: E se a noção de discurso fosse outra? **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 25, p. 1-19, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2111>. Acesso em: 26 jul. 2020.

LOPES, A.; MACEDO, E. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. *In*: BALL, S.; MAINARDES, J. (orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 249-283.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜCK, H. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares**. São Paulo: Fundação Vitor Civita, 2011.

MACEDO, E. Por uma leitura topológica das políticas curriculares. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 26, p. 1-23, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2075>. Acesso em 20 jul. 2020.

MACEDO, J. M. de. Reconhecimento do notório saber e a inclusão excludente do professor na educação básica: qual o lugar da universidade na formação?. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 1239-1259, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10841>. Acesso em: 2 fev. 2023.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./ abr.

2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302006000100003>. Acesso em: 26 maio 2022.

MAINARDES, J. Entrevista com o Professor Stephen Ball. **Olhares**, Guarulhos, v. 3, n. 2, p. 161-171, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.34024/olhares.2015.v3.432>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 4, n. 1, p. 186-201, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201841399p.186-201>. Acesso em: 28 maio 2022.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 12, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MAINARDES, J; GANDIN, L. A. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C; ALMEIDA, M. de L. P. (orgs.). **Estudos Epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013a.

MAINARDES, J.; GANDIN, L. A. Contributions of Stephen J. Ball to the research on educational and curriculum policies in Brazil. **London Review of Education**, v. 11, n. 3, p. 256-264. 2013b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14748460.2013.840985>. Acesso em: 7 mar. 2019.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas. v. 30, n. 106, p. 303-318, abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>. Acesso em: 6 maio 2022.

MAINARDES, J.; STREMEL, S. Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas. In: **Abordagem do ciclo de políticas** – Stephen Ball. Ponta Grossa: UEPG, 2015.

MARCON, T.; PIAIA, C. C. Gestão democrática de alta intensidade: análise de uma experiência escolar em construção. **Educação**, v. 45, n. 1, p. e45/1-26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1984644436043>. Acesso em: 7 jan. 2023.

MARCONDES, M. I.; FREUND, C.; LEITE, V. F. Resenha: Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 12, n. 3, p. 1028-1034, set./dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/praxeduc.v.12i3.019>. Acesso em: 12 mar. 2019.

MARQUES, L. R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 102, p. 55-78, jan.

2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000100004>. Acesso: 20 jan. 2023.

MARTINS, F. A. S.; DAYRELL, J. T. Juventude e Participação: o grêmio estudantil com espaço educativo. **Educação & Realidade**, v. 38, n. 4, out. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/28328>. Acesso em: 28 maio. 2022.

MARTINS, S. A. Funções do Conselho Escolar: teoria e prática em relatos de educadores em formação. In: RAMOS, D. K. (org.). **Conselho escolar e gestão democrática: contribuições de uma formação para cidadania**. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014.

MAZZILLI, H N. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZILLI, H. N. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAZZILLI, H. N. O princípio da obrigatoriedade e o ministério público. **Revista Justitia do Ministério Público do Estado de São Paulo**, n. 197, p. 287-292, jul./dez, 2007. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2706746/Hugo\\_Nigro\\_Mazzilli.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2706746/Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf). Acesso em: 18 fev. 2020.

MENDONÇA, E. F. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200007>. Acesso em: 12 abr. 2019,

MENEZES, J. S. da S.; SOUZA, D. B. de. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Pro-Posições**, v. 29, n. 3, set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MENSER, M. The Global social Forum Movement. Porto Alegre's Participatory Budget, and the Maximization of Democracy. **Situations**, v. 1, n. 1, p. 87-109, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Carta de Canela**. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-818.html>. Acesso em: 14 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 1173, de 13 de outubro de 2003**. Sobre a transformação das Promotorias de Justiça de Defesa de Interesses Difusos e Direitos Coletivos em Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/consulta-juridica/resolucoes/resolucoes-2003>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual de atuação funcional das Promotorias de Tutela Coletiva**. 6º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania, do Consumidor e Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Rio de Janeiro: MPRJ, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 1.664 de 17 de junho de 2011**. Sobre a criação da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital. Disponível em:

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418898/Resolucao\\_1664.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418898/Resolucao_1664.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 1.845, de 02 de julho de 2013**. Sobre a criação da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Núcleo Duque de Caxias. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418905/Resolucao\\_1845.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418905/Resolucao_1845.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 45/2015 (MPRJ 2015.00982134), de 08 de setembro de 2015**. Ementa: Acompanhar as providências adotadas pelo Município do Rio de Janeiro para elaboração de lei específica que discipline a gestão democrática da educação pública em seu sistema de ensino, na forma e prazo (junho de 2016) previstos nos art. 9º do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), bem como em consonância com o estabelecido na meta 19 do mesmo plano.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 01/2016 (MPRJ 2016.00002287), de 5 de janeiro de 2016a**. Ementa: Duque de Caxias. Gestão Democrática da Educação. Plano Nacional de Educação. Meta 19. Conselhos da Educação. Eleição para Diretores. Participação da Comunidade Escolar.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 2.026 de 29 de janeiro de 2016b**. Sobre a estrutura do Grupo de Atuação Especializada – Gaeduc. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418913/resolucao\\_2026.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418913/resolucao_2026.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Recomendação nº 10/2016 (Ref. IC nº 01/2016 MPRJ 2016.00002287)**, de 16 de agosto de 2016c.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 02/2017 (MPRJ 2017.00006989), de 25 de janeiro de 2017a**. Ementa: Município do Rio de Janeiro. Tutela Coletiva do Direito à Educação. Plano Nacional de Educação. Fiscalização do efetivo cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação (lei 13.005/2014), que disciplina a universalização, até 2016, da Educação Infantil na pré-escola e a ampliação da oferta de vagas em creche até o final da vigência do PNE.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 08/2017 (MPRJ 2017.00098483), de 31 de janeiro de 2017b**. Ementa: Acompanhar as providências adotadas pelo Município do Rio de Janeiro para cumprimento da META 19, referente à 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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ação Civil Pública (Ref. IC nº 01/2016 MPRJ 2016.00002287)**, de 28 de março de 2017c. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/57466/acp\\_duque\\_de\\_caxias\\_projeto\\_de\\_lei\\_de\\_gestao\\_democratica.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/57466/acp_duque_de_caxias_projeto_de_lei_de_gestao_democratica.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Recomendação nº 16/2017 (Ref: IC nº 01/2016 MPRJ 2016.00002287)**, de 29 de maio de 2017d.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 45/2017 (MPRJ 2017.00067762), de 30 de junho de 2017e.** Ementa: Município de Duque de Caxias. Proteção do Direito Fundamental à Educação. Princípio Constitucional da Gestão Democrática. Fiscalização e acompanhamento do funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação, cujo mandato se encontra em curso.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Recomendação nº 03/2017** (Ref. IC nº 45/2015 MPRJ 2015.00982134), de 13 de novembro de 2017f.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ação Civil Pública nº 0316732-82.2017.8.19.000** (Ref. IC nº 20/15 MPRJ 2015.00390622), de 12 de dezembro de 2017g.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 2.227 de 12 de julho de 2018.** Disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao\\_2227.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGI nº 2.280, de 15 de março de 2019a.** Dispõe sobre os Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/995541/resolucao\\_2280.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/995541/resolucao_2280.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 19/2019 (MPRJ 2019.00580031), de 25 de junho de 2019b.** Duque de Caxias. Rede Municipal de Ensino. Gestão Democrática. Processo de escolha para diretores das unidades de ensino. 2019. Apuração.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 06/2020 (MPRJ 2019. 01095244), de 11 de março de 2020a.** Ementa: Duque de Caxias. Gestão Democrática da Educação. Plano Municipal de Educação. Revisão.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Inquérito Civil nº 09/2020 (MPRJ 2020.00947515), de 10 de dezembro de 2020b.** Ementa: Garantia da transição republicana, democrática e transparente da gestão setorial na área da educação.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Sobre a estrutura e papel do Ministério Público. **MPSC**, n.d. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico/entenda-o-ministerio>. Acesso em: 17 ago. 2020.

MOTA, B. *et al.* **Cadernos de Políticas Públicas do Rio de Janeiro – Educação.** Rio de Janeiro: MPRJ, UFF, 2016.

MOTA, P. M. do R. **Entre “as veias finas” da escrita: metáforas do sangue na poética de Paula Tavares.** 2014. Dissertação (Mestrado em Literaturas Africanas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MOTA, P. *et al.* Seleção de diretores em um Ciep: reflexões sobre burocracia de alto escalão. **Linhas Críticas**, v. 28, p. e43712, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/43712>. Acesso em: 2 dez. 2022.  
MOTA, P.; BERNADO, E. dos S. Ministério Público e Gestão Democrática em cena: tessituras sobre o processo seletivo de diretores escolares em Duque de Caxias (RJ). **Educação** (UFSM), no prelo, 2023.

MURRO, F. O. C. **O Impacto do modelo de liderança do diretor na proficiência dos estudantes da Rede Pública de Ensino do Município do Rio de Janeiro.** 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração de Empresas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2021.

MUYLAERT, N.; OLIVEIRA, A. C. P.; COSTA, P. A. da. Meta-pesquisa: a implementação de políticas públicas educacionais na área da educação. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3618>. Acesso em: 30 abr. 2022.

NASCIMENTO, D. S. Q. do. **Plano de gestão: um estudo sobre sua relação com a gestão democrática na rede municipal de educação do Rio de Janeiro.** 2020. 49f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

NETO, D. F. M. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, 1991.

OLIVEIRA, A.; LOPES, A. C. A abordagem do ciclo de políticas: uma leitura pela teoria do discurso. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 38, p. 19-41, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1541>. Acesso em: 5 set. 2020.

OLIVEIRA, A. C. P. de. **As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro.** 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, A. C. P. de. Comunicação oral. **Anais II Colóquio Internacional Educação em Tempo Integral, Gestão Democrática e Liderança: Diálogos Luso-Brasileiros**, 2022.

OLIVEIRA, A. C. P.; GIORDANO, E. O perfil de diretores de escolas públicas no Brasil. **Educação Online**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 49-72, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.36556/eol.v13i27.376>. Acesso em: 4 nov. 2021.

OLIVEIRA, A. C. P.; CARVALHO, C. P. Gestão escolar, liderança do diretor e recatados educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230015>. Acesso em: 4 nov. 2021.

OLIVEIRA, B. R. de. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 24 abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.010>. Acesso em: 10 abr. 2022.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 64-100.

OLIVEIRA, M. dos S. de. **Dos planos municipais de educação à gestão democrática da educação pública: estudo de municípios sul-mato-grossenses**. 2020. 189f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020.

OLIVEIRA, B. F. **Direito à educação e Ministério Público do Estado de São Paulo: um estudo sobre o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC)**. 2021. 221f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbecp.73i174.1092>. Acesso em: 4 jul. 2019.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

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

PARO, V. H. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino**. São Paulo: Editora Ática, 2007.

PARO, V. H. Estrutura da escola e prática educacional democrática. **30ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa, ANPED**. Caxambu, MG, 2007b. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf>. Acesso em 15 nov. 2020.

PARO, V. H. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. São Paulo: Cortez, 2016.

PEIXOTO, E. M. **A Atuação do Legislativo Municipal no Processo de Deliberação das Políticas Públicas para a Educação: “em discussão”. “encerrada a discussão”. “chamada para votação”**. 2015. 243f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2014.2.16342>. Acesso em: 12 abr. 2022.

RENAULT, R. G. A admissibilidade da tutela jurisdicional e a efetividade dos processos envolvendo políticas públicas. *In*: VILLELA, P. (org.). **Ministério Público e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 190-192.

RESENDE, T. C. de L. ; FERREIRA, V. A. ; COSTA, J. S. A meta 19 do PNE 2014-2024 e as práticas pedagógicas democráticas. **Linhas Críticas**, v. 27, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/lc27202136660>. Acesso em: 12 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO [Estado]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989**. Disponível em: [https://www.camaramcampos.rj.gov.br/images/legislacao/constituicaoestadual/const\\_est\\_rj.pdf](https://www.camaramcampos.rj.gov.br/images/legislacao/constituicaoestadual/const_est_rj.pdf). Acesso em: 22 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO [Estado]. **Lei complementar nº 106, de 03 de janeiro de 2003**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/1f29578c748b110883256cc90049373b?OpenDocument>. Acesso em: 10 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO [Estado]. **Lei nº 7.299, de 03 de junho 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. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>. Acesso em: 10 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 212, de 24 de agosto de 1984**. Cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1205762/RES.SME\\_212-1984.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1205762/RES.SME_212-1984.pdf). Acesso em: 22 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Lei nº 1.213 de 4 de abril de 1988a**. Altera a Lei n.º 504, de 12 de janeiro de 1984. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/35fe1260ec66c5ed032576ac0073891a?OpenDocument>. Acesso em: 22 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Lei nº 1339, de 03 de agosto de 1988b**. Modifica dispositivos da lei nº 504, de 12 de janeiro de 1984, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/1988/133/1339/lei-ordinaria-n-1339-1988-modifica-dispositivos-da-lei-n-504-de-12-de-janeiro-de-1984-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 22 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução nº 584 de 1989, de 31 de março de 1989**. Dispõe sobre projetos não aprovados em tramitação na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Diário Oficial, 04 de abril de 1989, p. 1.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Lei Orgânica do Município de 1990**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Lei complementar nº 48, de 5 de dezembro de 2000.**

Dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis municipais, conforme determina o § 1º do art. 67 da lei orgânica do município. Diário Oficial do Município, de 05 de dezembro de 2000, p. 2-3. Disponível em:

<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/414bcbee80a154ad032577220075c807?OpenDocument>. Acesso em: 2 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 1133, de 16 de maio de 2011.** Dispõe sobre o procedimento de consulta à Comunidade Escolar para escolha da direção das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.multirio.rj.gov.br/images/PDFs/resolucao%20sme.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 1186, de 26 de abril de 2012.** Altera a Resolução SME nº 212, de 24 de agosto de 1984 e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução nº 1303, de 17 de setembro de 2014a.** Dispõe sobre o processo de seleção de gestores das unidades escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município, ano XXVIII, nº 128, 18 de setembro de 2014, p. 13.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 1305, de 01 de outubro de 2014b.** Dispõe sobre o processo de eleição dos membros do Conselho Escola-Comunidade das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município, ano XXVIII, nº 138, 02 de outubro de 2014, p. 22.

RIO DE JANEIRO [Município]. Eleição para diretores de escolas municipais do rio gera polêmica. **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 29 out. 2014. Economia e Finanças. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/servidor-publico/eleicao-para-diretores-de-escolas-municipais-do-rio-gera-polemica-14392369.html>. Acesso em: 14 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 20, de 29 de setembro de 2017a.** Dispõe sobre o processo de Seleção de Gestores das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do RJ e dá outras providências. Diário Oficial do Município: Seção 1, Rio de Janeiro, Ano XXXI, nº 136, p. 56-57, 2 out. 2017a.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Portaria E/SUBG nº 04, de 24 de outubro de 2017b.** Estabelece os critérios para o processo de seleção de gestores das unidades escolares para o triênio 2018/2020 da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município: Seção 1, Rio de Janeiro, Ano XXXI, nº 151, p. 25-26, 24. out. 2017b.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 56, de 22 de fevereiro de 2018a.** Estabelece normas para a organização e funcionamento do GRÊMIO ESTUDANTIL nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Município, nº 227, de 23 de fevereiro de 2018.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Lei nº 6.362, de 28 de maio de 2018b.** Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9431346/4254638/PlanoMunicipaldeEducacaoPME.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Lei nº 6.896, de 11 de maio de 2021a**. Institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho Municipal do FUNDEB e dá outras providências. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/57029c090666da71032586d2007c75a3?OpenDocument>. Acesso em: 14 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Resolução SME nº 281, de 14 de setembro de 2021b**. Institui o programa de Certificação e dispõe sobre a seleção de gestores das unidades escolares da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro - SME. Disponível em: [https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir\\_materia/760859/5092](https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/760859/5092). Acesso em: 16 set. 2021.

RIO DE JANEIRO [Município]. **Sobre o Inad**. [S.I.]. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/vigilanciasanitaria/inad>. Acesso em: 8 set. 2019.

ROMÃO, J. E.; PADILHA, P. R. Diretores Escolares e Gestão Democrática da Escola. *In*: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs.). **Autonomia da Escola** – princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 1997. p. 91-102.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009.

RUPÉREZ, F. L. **La gestión de calidad en educación**. Madrid: Editorial La Muralla S.A., 1994.

SALLES, C. A. de. **Legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais**. 1992. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. *In*: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente** – Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, B. S. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B. S. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Novos Estudos Cebrap**, v. 79, p. 71-94, 2007.

SANTOS, B. S. Sair da crise com dignidade e esperança. *In*: SANTOS, B. S. **Portugal** – ensaio contra a autoflagelação. Coimbra: Almedina, 2011. p. 79-118.

SANTOS, B. S. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Bomtempo, 2016.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (orgs.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SANTOS, I. M. dos; PRADO, E. C. do A gestão democrática no Nordeste: as formas de provimento do cargo de gestor escolar. **Retratos da Escola**, v. 12, n. 24, p. 629-642, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v12i24.848>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SANTOS, L. M. dos. **O provimento ao cargo de direção escolar e suas implicações nos processos de gestão democrática da escola pública**. 2018. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SCALABRIN, I. S. “**Mérito, desempenho**” e “**participação**”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. 2018. 386f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

SILVA, E. P. I. D. da. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil**: estudo de caso no município de Araucária/PR. 2016. 158f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVA, M. R. P. S. V. da. **Gestão democrática e inclusão em educação**: sentidos e barreiras na visão dos membros dos conselhos escola-comunidade do município do Rio de Janeiro. 2021. 211f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

SILVA FILHO, M. A. da. **Gestão democrática da Educação**: a experiência da primeira eleição direta para diretores e conselheiros escolares da Rede Pública Municipal de Duque de Caxias/RJ. 2022. 518f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

SILVEIRA, A. D. **Direito à educação e o Ministério Público**: Uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Interior Paulista. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVEIRA, A. D. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. **Educar em Revista**, n. esp., p. 233-250, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000500014>. Acesso em: 18 maio 2022.

SILVEIRA, A. D. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 123, p. 371-387, abr. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000200003>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVEIRA, A. D. Judicialização da política educacional: uma análise da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Paraná. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 309-327, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22294/eduper/ppge/ufv.v8i3.883>. Acesso em: 20 maio 2022.

SILVEIRA, A. D. *et al.* Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 177, p. 718-737, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/8621>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SILVEIRA, A. D. *et al.* Mapeamento das medidas de exigibilidade coletiva para garantia do direito à educação infantil no Paraná. **Educação**, v. 46, n. 1, p. 1-34, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1984644443035>. Acesso em: 9 de abr. 2022.

SINDICATO ESTADUAL DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – NÚCLEO DUQUE DE CAXIAS. Informes das reuniões de 01/09 com o prefeito e SME. **SEPE**, 3 set. 2017. Disponível em: <http://sepecaxias.org.br/informes-das-reunioes-de-0109-com-o-prefeito-e-sme/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SOUSA, J. A. G. de. **Tutela Coletiva de Direitos**. Rio de Janeiro: FGV Curso de Direito Rio, 2014.

SOUSA, G. J. A.; ESPÍRITO SANTO, N. C.; BERNADO, E. S. A sexta meta do pne 2014-2024: um diálogo possível em busca de uma educação integral e(m) tempo integral. **EccoS**, São Paulo, n. 37, p. 143-160. maio/ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n37.5556>. Acesso em: 14 jul. 2020.

SOUZA, A. R. de. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2007. 333f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, Â. R. de. Explorando e construindo um conceito de gestão democrática. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007>. Acesso em: 12 abr. 2022.

SOUZA, Â. R. de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, v. 9, n. 2, p. 355-367, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.9i2.0003>. Acesso em: 12 abr. 2022.

SOUZA, Â. R. de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, p. 75-89, 2017. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10450>. Acesso em: 26 maio 2023.

SOUZA, Â. R. de; GOUVEIA, A. B. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. **Educar em Revista**, n. esp., p. 173-190, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000400009>. Acesso em: 14 jul. 2020.

SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57216>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SOUZA, M. S. de. **Escavando o passado da cidade: História Política da Cidade de Duque de Caxias**. 2002. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **Eccos Rev. Cient.**, São Paulo, n. 48, p. 295-315, jan. 2019a. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1983-92782019000100295&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-92782019000100295&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 26 maio 2023.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. O Direito à Educação Infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 1, p. e80678, 2019b. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/80678>. Acesso em: 28 maio. 2022.

TELLO, C. G. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 7, n. 14, dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/38225>. Acesso em: 22 fev. 2020.

TILLY, C. **Regimes and Repertoires**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

TILLY, C. **Democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Moraes, 1980.

VICENTE, D. da S. Prefácio. In: NAJJAR, J. V.; BAENSI, A. V.; VICENTE, D. da S. (orgs.). **Conselhos Escolares e Gestão Democrática: alguns temas em debate**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense; Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro, 2019. p. 12-13.

ZARGIDSKY, D. de S. **A participação do Conselho Escola-Comunidade na gestão escolar colegiada**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

## **APÊNDICE**

**APÊNDICE A – Quadro síntese dos trabalhos apresentados nos encontros da Anped e Anpae dos últimos quatro anos**

<b>Título</b>	<b>Autores</b>	<b>Reunião</b>
A participação do Conselho Escola-Comunidade na rede municipal do Rio de Janeiro: gestão democrática em Escolas Municipais de Aplicação Carioca – Emacs	Pamela Mota Jeferson Farias da Silva	VII Seminário Estadual da Anpae-RJ, 2019
Políticas de ampliação da jornada escolar no município do Rio de Janeiro: a experiência do Turno Único e os desafios para gestão escolar	Jeferson Farias da Silva Pamela Mota	VII Seminário Estadual da Anpae-RJ, 2019
O Ministério Público e a regulamentação da gestão democrática no processo seletivo de diretores escolares nos municípios de Duque de Caxias (RJ) e Nova Iguaçu (RJ)	Pamela Mota	14ª Reunião da Anped Sudeste, 2020
A nova gestão pública e a discricionariedade docente	Tereza Guimarães Amanda Borde Marques Rosângela Passos Felix	40ª Reunião Nacional da Anped, 2021
Escolas Municipais de Aplicação Carioca (RJ): garantia de gestão democrática?	Pamela Mota Jeferson Farias da Silva Patrícia Mota	40ª Reunião Nacional da Anped, 2021
Gerencialismo e Gestão Escolar	Tereza Guimarães Pamela Mota Amanda Borde Marques Patrícia Mota	XXX Simpósio <sup>122</sup> Brasileiro de Política e Administração da Educação – Anpae, 2021
Tempo integral em território urbano e rural: o que os indicadores têm a dizer?	Bruna Vicente dos Santos Pamela Mota Rosângela Passos Felix	XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação – Anpae, 2021
O Ministério Público como burocrata de médio escalão e o processo seletivo de diretores escolares em Nova Iguaçu (RJ)	Pamela Mota Bruna Vicente Tereza Guimarães	IX Seminário Estadual da Anpae-RJ, 2022
Os professores como burocratas de nível de rua: implementadores ou	Tereza Guimarães Pamela Mota	IX Seminário Estadual da Anpae-RJ, 2022

<sup>122</sup> O XXX Simpósio da Anpae e o IX Seminário Estadual da Anpae-RJ não tiveram anais publicados.

remodeladores de políticas educacionais?	Rosângela Felix Isabela Leal	
Conselhos de escola no Rio de Janeiro e Portugal: um estudo sobre as legislações	Amanda Borde	IX Seminário Estadual da Anpae-RJ, 2022
A política de tempo integral e a redução das desigualdades sociais e educacionais	Patrícia Mota	IX Seminário Estadual da Anpae-RJ, 2022
As desigualdades sociais e educacionais: desafios para o ensino remoto no Brasil em contexto de pandemia	Rosângela Passos Felix Patrícia Mota Tereza Guimarães	IX Seminário Estadual da Anpae-RJ, 2022

**APÊNDICE B – Termo de Consentimento livre e esclarecido****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, \_\_\_\_\_, estou sendo convidado a participar do projeto “Gestão e Educação em Tempo Integral no Brasil e em Portugal: aproximações e distanciamentos”, cujos objetivos são analisar as possíveis relações entre e as políticas de gestão educacional e de educação em tempo integral no Brasil e em Portugal, mais ainda, investigar e se debruçar sobre aproximações e distanciamentos entre as duas realidades no tocante à gestão democrática, à participação, aos programas de educação em tempo integral e às políticas curriculares dos dois países.

Faz parte da pesquisa, ainda, investigar as trajetórias referentes à construção de políticas educacionais brasileiras e portuguesas. Nesse sentido, o estudo em questão, vértice do projeto original, configurado e investigado pela doutoranda Pamela Maria do Rosário Mota sob a orientação da Profa. Dra. Elisângela da Silva Bernado e intitulado temporariamente de “O TECER DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E O MINISTÉRIO PÚBLICO EM CENA – Percursos da regulamentação da gestão democrática e as ProvocaÇÕES do Ministério Público nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro”, tem o intuito de promover uma investigação sobre os contextos dos sistemas educacionais públicos em cidades do estado do Rio de Janeiro, Brasil, dialogando com o projeto originário.

A minha participação no referido estudo será no sentido de: participar de uma entrevista em grupo e/ou de uma entrevista individual, que seguirá um roteiro de perguntas, e/ou responder a um questionário, além de ter suas atividades profissionais observadas e registradas. A construção do guia de entrevista, com perguntas adaptadas às especificidades da presente pesquisa, foi inspirada no guião coordenado por Bernado & Ferreira (2020), fazendo parte da investigação já mencionada, “Gestão e Educação em Tempo Integral no Brasil e em Portugal”, coordenada pela Professora Doutora Elisângela da Silva Bernado, e financiado pelo Programa Jovem Cientista do Nosso Estado/FAPERJ.

Tenho ciência de que minha participação ajudará na compreensão das possíveis relações entre as políticas de gestão educacional e de educação em tempo integral no Brasil e em Portugal, mas não será, necessariamente, para meu benefício direto. Entretanto, fazendo parte deste estudo fornecerei mais informações sobre o tema desta pesquisa.

Fui informado que posso me recusar a participar do estudo ou retirar meu consentimento a qualquer momento e que se eu desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo quanto a minha vida profissional. Fui informado quanto à questão da confidencialidade, que meu nome ou qualquer informação que revele minha identidade não será revelada em qualquer parte da pesquisa e que minha privacidade será respeitada e mantida em sigilo. Fui informado que as entrevistas serão realizadas de maneira remota e terão duração de 2 horas e que os vídeos e áudios gravados com o meu consentimento serão utilizados apenas para coleta de dados para a investigação, sem uso para outros fins, sem identificar meu nome, preservando o meu anonimato, assim como as informações repassadas. Estou de acordo, ainda, que a gravação será realizada através de videochamada com o intuito de estabelecer maior interação entre entrevistado e entrevistador e que o vídeo com as minhas imagens será descartado, a fim de se

preservar a minha imagem, sendo aproveitados apenas os áudios da gravação para a coleta de dados da pesquisa.

Fui informado que não haverá riscos por participar do estudo, mas fui orientado que poderei me sentir incomodado com determinadas perguntas, porque as informações que serão coletadas são sobre minhas experiências pessoais. Assim eu posso escolher não responder quaisquer perguntas que me façam sentir-se incomodado, em qualquer etapa da pesquisa e dela decorrente, devido a possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural do ser humano, porém, tenho ciência da importância de minha participação (*Resoluções n.466/12 e/ou 510/16*).

Foi-me garantido pelos pesquisadores que, se acontecer alguma situação desagradável decorrente de minha participação na pesquisa, os pesquisadores envolvidos oferecerão apoio e amparo. Fui informado sobre a possibilidade de ressarcimento e indenização caso vier a sofrer qualquer tipo de dano resultante de minha participação na pesquisa, previsto ou não nesse TCLE. Se houver alguma dúvida quanto às informações que forneci, terei livre acesso ao conteúdo e poderei solicitar mais esclarecimentos sobre o estudo. Fui informado ainda que receberei uma via deste consentimento para guardar comigo e, caso seja necessário, poderei entrar em contato com os pesquisadores ou com o Comitê de Ética responsável pela autorização da pesquisa.

Fui avisado de que a entrevista e/ou questionário irão ajudar na realização da investigação, não me trazendo benefícios diretos, mas para o meio acadêmico, visando contribuir para a compreensão sobre gestão escolar, gestão democrática, educação integral e em tempo integral, mas me deixou ciente de que não será, necessariamente, para meu benefício direto.

Os pesquisadores envolvidos com o projeto original são Profa. Dra. Elisângela da Silva Bernado (orientadora) e os doutorandos Amanda Moreira Borde da Costa Marques, Leonardo Meirelles Cerqueira, Pamela Maria do Rosário Mota, Patrícia Flávia Mota, Tereza Cristina de Almeida Guimarães e as mestrandas Rosângela Félix e Bruna Vicente, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, e Prof. Dr. Antônio Gomes Ferreira, da Universidade de Coimbra, e com eles poderei manter contato pelo telefone: (+5521) 98661-5036.

Tendo sido esclarecido todas as informações quanto ao estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Em caso de reclamação ou qualquer tipo de denúncia sobre este estudo poderei entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO no telefone (+5521) 2542-7796 ou e-mail cep@unirio.br.

Eu concordo em participar deste estudo.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Assinatura (Pesquisadora): \_\_\_\_\_

Nome: Pamela Maria do Rosário Mota

Data: \_\_\_\_\_

Assinatura (Orientadora): \_\_\_\_\_

Nome: Profª Dra. Elisângela da Silva Bernado

Data: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE C – Guia de inquérito



### GUIA DE INQUÉRITO <sup>123</sup>

Os itens I a IV são direcionados<sup>124</sup> ao(à) Promotor(a) de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação Núcleo Duque de Caxias.

**I - Dados Pessoais – Identificação e caracterização do(a) Promotor(a) que atuou na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação no período de 2014 a 2018 na efetivação da gestão democrática:**

1. **Gênero:** \_\_\_\_\_

2. **Idade:** \_\_\_\_\_

**3. Dados Escolares:**

3.1. Graduação em qual universidade? \_\_\_\_\_

3.2. Ano em que se formou: \_\_\_\_\_

3.3. Pós-graduação ( ) Sim ( ) Não. Em caso positivo, em qual área?

\_\_\_\_\_

**II - Dados Profissionais:**

1. Trajetória no Ministério Público;
2. Tempo de atuação na Promotoria;
3. Tempo de atuação na Promotoria relacionado ao que tange à gestão democrática;
4. Motivações para se trabalhar com área da Educação;
5. Interesses para atuação em demandas sobre gestão democrática na educação;

---

<sup>123</sup> A construção do guia de entrevista, com perguntas adaptadas às especificidades da pesquisa “O TECER DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E O MINISTÉRIO PÚBLICO EM CENA – Percursos da regulamentação da gestão democrática e as ProvocaÇÕES do Ministério Público nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro”, foi inspirada no guião coordenado por Bernado & Ferreira (2020), constituindo-se em um subprojeto do projeto “Gestão e Educação em Tempo Integral no Brasil e em Portugal: aproximações e distanciamentos”, desenvolvido pela orientadora dessa tese, Professora Doutora Elisângela da Silva Bernado, e financiado pelo Programa Jovem Cientista do Nosso Estado/FAPERJ.

<sup>124</sup> Ressaltamos que esse é um roteiro a servir como pano de fundo para contextualização do campo da pesquisa; logo, haverá uma adaptação das perguntas aos promotores, assim como podem surgir outras questões ao longo da entrevista, sendo essa, portanto, semiestruturada.

6. Exercício em outra função além do Ministério Público.

### **III. Atuação do(a) Promotor(a):**

1. Atuações para a efetivação da gestão democrática (período de 2014 a 2018);
2. Atividades desenvolvidas fora do gabinete (Encontros com SME; sindicatos, comunidade escolar; assinatura de Termos de Ajuste de Conduta- TAC);
3. Registro de procedimentos, além de processos;
4. Ações realizadas em conjunto com os órgãos governamentais e/ou outras organizações da sociedade civil para a concretização da gestão democrática na educação:

### **IV. Ao/À Promotor(a) de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação Núcleo Duque de Caxias:**

1. Qual é a perspectiva do(a) Promotor(a) sobre democracia?
2. Quais os meios ou fatos que desencadearam a atuação da Promotoria na efetivação da gestão democrática na rede municipal de educação de Duque de Caxias no período de 2014 a 2019?
3. Sabendo o histórico do município de Duque de Caxias na indicação política do provimento do cargo de diretores escolares, houve requerentes ao direito à participação da comunidade escolar no processo de escolha desses gestores que solicitaram a atuação do MP na resolução do conflito? Em caso positivo, qual a opinião do(a) promotor(a) para essa solicitação, já que a CF/88 permite que o Chefe do Executivo indique pessoas de sua confiança em cargos comissionados?
4. A Ação Civil Pública de 28 de março de 2017 discorria que, embora houvesse um decreto que estabelecesse o processo de escolha dos gestores escolares, o município ainda carecia de uma legislação que fosse criada a partir de discussões democráticas, alinhando-se a proposta apresentada na meta 19 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014. Em 2017, é criada a Lei nº 2864, de 01 de novembro, que dispõe sobre a gestão democrática, e em seu Capítulo III, sobre a “Consulta Pública para Escolha de Diretores”. Diante disso:
  - a) Para o MP, elencar um decreto e não uma lei parece demonstrar o caráter temporário em torno do princípio democrático no sistema de ensino público (MENDONÇA, 2001, p. 9)?

- b) As Recomendações, a Ação Civil Pública e os Inquéritos são instrumentos que geram ações em âmbito municipal? Por quê?
  - c) O promotor(a) acredita que a atuação do MP provocou as providências desencadeadas no município?
  - d) Houve outras variáveis (partidários, mudança de secretário, sindicato, comunidade escolar) que influenciaram a tessitura dos instrumentos normativos municipais (o Decreto 6542/ 2015 e a Lei 2864/2017) sobre a escolha dos diretores escolares?
  - e) Como os diferentes tipos de atuação (extrajudicial ou judicial) implicaram em diferentes ações no município em questão?
  - f) As discussões democráticas aconteceram, como propostas na ACP, com a participação da comunidade escolar, seja em audiências públicas ou em fóruns?
  - g) Como garantir que todos os candidatos ao cargo de diretor tenham a mesma igualdade de direito, respeitando assim o princípio democrático, se há critérios de mérito e desempenho? A construção de tais critérios frente à comunidade escolar seria uma estratégia para igualar oportunidades?
5. Qual a percepção da Promotoria sobre a concepção de gestão democrática e do perfil do gestor que o município caxiense deseja?
6. Como é possível garantir a gestão democrática diante das discontinuidades políticas?



## GUIA DE INQUÉRITO <sup>125</sup>

Os itens I a IV são direcionados ao(à) Promotor(a) da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital Rio de Janeiro.

**I. Dados Pessoais – Identificação e caracterização do(a) Promotor(a)** que atuou na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação no período de 2014 a 2018 na efetivação da gestão democrática:

1. **Gênero:** \_\_\_\_\_

2. **Idade:** \_\_\_\_\_

**3. Dados Escolares:**

3.1. Graduação em qual universidade? \_\_\_\_\_

3.2. Ano em que se formou: \_\_\_\_\_

3.3. Pós-graduação ( ) Sim ( ) Não. Em caso positivo, em qual área?

\_\_\_\_\_

**1. Dados Profissionais:**

1. Trajetória no Ministério Público;
2. Tempo de atuação na Promotoria;
3. Tempo de atuação na Promotoria relacionado ao que tange à gestão democrática;
4. Motivações para se trabalhar com área da Educação;

**2. Atuação do(a) Promotor(a):**

5. Atuações para a efetivação da gestão democrática (período de 2014 a 2018);

---

<sup>125</sup> A construção do guia de entrevista, com perguntas adaptadas às especificidades da pesquisa “O TECER DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E O MINISTÉRIO PÚBLICO EM CENA – Percursos da regulamentação da gestão democrática e as ProvocaÇÕES do Ministério Público nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro”, foi inspirada no guião coordenado por Bernardo & Ferreira (2020), constituindo-se em um subprojeto do projeto “Gestão e Educação em Tempo Integral no Brasil e em Portugal: aproximações e distanciamentos”, desenvolvido pela orientadora desta tese, Professora Doutora Elisângela da Silva Bernardo, e financiado pelo Programa Jovem Cientista do Nosso Estado/FAPERJ.

6. Atividades desenvolvidas fora do gabinete (Encontros com SME; sindicatos, comunidade escolar; assinatura de Termos de Ajuste de Conduta- TAC);
7. Registro de procedimentos, além de processos;
8. Ações realizadas em conjunto com os órgãos governamentais e/ou outras organizações da sociedade civil para a concretização da gestão democrática na educação:

**3. Ao/À promotor(a) de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital – Rio de Janeiro:**

7. Qual é a perspectiva do(a) Promotor(a) sobre democracia?
8. Quais os meios ou fatos que desencadearam a atuação da Promotoria na efetivação da gestão democrática na rede municipal de educação do Rio de Janeiro no período de 2014 a 2019?
9. Desde 1984, através da lei nº 504, de 19 de janeiro, o município carioca parece ter vestígios democráticos, pois o processo sucessório dos gestores escolares conta com a participação da comunidade escolar para eleger os diretores. Contudo, a construção de uma lei a respeito da efetivação da gestão democrática só veio em 2018, com a construção do Plano Municipal de Educação – que foi confeccionado excedendo o prazo limite. Mesmo assim, não há a lei específica sobre o provimento do cargo de diretores, embora tenha sido desenhada uma lei na década de 1980 sobre o tema (mas que parece não ser mais utilizada pelo município) e no PME carioca haja o desejo dessa construção:
  - a) Para o MP, por que, apesar do histórico da participação da comunidade escolar na seleção dos diretores, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro a lei específica sobre o fato se perdeu, sendo o processo sucessório baseado em resoluções e decreto?
  - b) Para o MP, elencar um decreto e não uma lei parece demonstrar o caráter temporário em torno do princípio democrático no sistema de ensino público?
  - c) Ao que senhor(a) relaciona à morosidade da construção de um instrumento normativo sobre a gestão democrática?
  - h) As Recomendações, a Ação Civil Pública e os Inquéritos são ações que geram ações em âmbito municipal? Por quê?
  - i) O(A) promotor(a) acredita que a atuação do MP provocou as providências desencadeadas no município?

- j) Houve outras variáveis (político-partidárias, sindicato, comunidade escolar) que influenciaram a tessitura da gestão democrática configurada no Plano Municipal da Educação?
  - k) Como os diferentes tipos de atuação (extrajudicial, com o Inquérito Civil, ou judicial, com Ação Civil Pública) implicaram as diferentes ações no município em questão?
  - l) As discussões democráticas aconteceram, como propostas na ACP com a participação da comunidade escolar, seja em audiências públicas ou em fóruns?
10. Como garantir que todos os candidatos ao cargo de diretor tenham a mesma igualdade de direito, respeitando assim o princípio democrático, se há critérios de mérito e desempenho? A construção de tais critérios frente à comunidade escolar seria uma estratégia para igualar oportunidades?
11. Qual a percepção da Promotoria sobre a concepção de gestão democrática e do perfil do gestor que o município do Rio de Janeiro deseja?
12. Como é possível garantir a gestão democrática diante das discontinuidades políticas?

**APÊNDICE D – Epítome de dispositivos legais a ornarem a escolha dos diretores escolares das escolas públicas do Brasil**

<p><b>Constituição Federal de 1988 – CF/88</b></p>	<p><b>Art. 206</b> O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</p>
<p><b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996 – LDBEN</b></p>	<p><b>Art. 14</b> Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.</p>
<p><b>Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001 – PNE (2001-2010)</b></p>	<p><b>Objetivos:</b> [...] democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;</p> <p><b>Diretrizes</b> [...] Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática (...); em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e <b>formas de escolha da direção escolar</b> que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.</p> <p><b>Metas:</b> 22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.</p>
<p><b>Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 – PNE (2014-2024)</b></p>	<p><b>Art. 9º</b> Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.</p> <p><b>Meta 19:</b> Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.</p> <p><b>Estratégias:</b> 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que</p>

	<p>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;</p> <p>[...]</p> <p>19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.</p>
--	---

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir das normativas citadas.