

# A ESCOLHA DE DIRETORES NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE JABOATÃO DOS GUARARAPES: UM OLHAR SOBRE A LEGISLAÇÃO

Mônica de Souza Melo<sup>1</sup>

Catarina Cerqueira de Freitas Santos<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo objetiva analisar os marcos legais da política de gestão democrática para as escolas municipais de Jaboatão dos Guararapes- Pernambuco, em específico a legislação referente a escolha dos diretores do referido município de Jaboatão dos Guararapes. Utilizamos a pesquisa bibliográfica e documental como metodologia de investigação científica, tomando como referência a legislação produzida no período de vigência do atual Plano Municipal de Educação (Lei 1203/2015). Para análise do material, adotamos a perspectiva da análise de conteúdo de Bardin (1977). Como objetivos específicos, propomos: descrever as diferentes formas de provimento do cargo de gestor existentes no Brasil; caracterizar os princípios da gestão democrática presentes na legislação nacional e municipal e analisar os dispositivos da Lei 1536/2022 no que se refere à gestão democrática e a eleição dos diretores escolares. As nossas análises apontaram que Jaboatão dos Guararapes está entre os 6% de estados e municípios do Brasil que realizam as eleições de acordo com a Meta 19 do PNE (2014-2024). Utiliza, contudo, a seleção mista, apontada por Drabach e Adrião (2017) como mais meritocrática e menos democrática. Ademais, observamos avanços na participação da comunidade escolar no processo eleitoral, por meio da criação da comissão eleitoral escolar.

**Palavras-chave:** Gestão democrática; Gestão escolar; Eleições para diretores escolares; Jaboatão dos Guararapes

## 1 INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos, a globalização e as transformações do Capital e das relações de trabalho nas últimas décadas, de acordo com Dourado (2006), provocaram mudanças para as políticas de gestão e regulação da educação brasileira. Essas mudanças interferem diretamente no “*modus operandi*” da escola, tanto na organização quanto nos papéis dos atores sociais. Nesse contexto, percebemos cada vez mais a introdução de parâmetros empresariais no modo de

---

<sup>1</sup> Concluinte de Pedagogia - Centro de Educação - UFPE. monica.meloduquini@ufpe.br

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Políticas e Gestão da Educação - Centro de Educação - CE - UFPE. catarina.csantos@ufpe.br

gerir a escola pública, em contraponto com uma construção mais democrática e participativa.

Diante desse quadro, a discussão sobre a gestão escolar e sobre a perspectiva da gestão democrática são pautas centrais nas agendas nacionais e internacionais, sendo, portanto, necessária a promoção de investigações que reflitam sobre a democracia na esfera política-social e sua efetivação no interior da escola.

No Brasil, a gestão escolar tem sido tema de vários estudos e pesquisas, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, que declarou a educação como um direito social. Nestes termos, a Constituição também estabelece a gestão democrática como princípio para o ensino público, e, posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), publicada em 1996, ratificou esse direito, tornando-se um passo decisivo na política de democratização da gestão escolar. Porém, ao longo de mais de três décadas, a efetivação da democracia na escola ainda transcorre por meio de processos de lutas, marcados por avanços e retrocessos expressos tanto na legislação quanto na prática em espaços escolares.

A gestão escolar, segundo as determinações legais, tem de ser pautada pelo princípio e pelo método democrático, entretanto consideramos que os marcos legais também podem expressar disputas sobre o papel do gestor escolar, considerando as relações de poder e os diferentes sentidos que são atribuídos à gestão escolar.

Em Jaboatão dos Guararapes - Pernambuco, o Plano Municipal de Educação (Lei 1203/2015), “defende uma concepção de gestão democrática pautada no estabelecimento de mecanismos legais, institucionais e na organização de ações que desencadeiam a participação social, conforme previsto na Constituição Federal – CF/88 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96”. O plano estabelece a necessidade de “assegurar a efetivação da gestão democrática da educação e das unidades escolares através do atendimento das demandas da sociedade com qualidade social, da transparência na gestão e do controle social” (Jaboatão dos Guararapes, 2015, p. 26-27).

Recentemente, em outubro de 2022, foi realizada a eleição para Diretores de Escolas em Jaboatão. O processo eleitoral foi instituído através da Lei 1536/2022 que regulamentou o Processo Interno de Seleção para a escolha de Diretor e de Vice-Diretor das Unidades Educacionais da Rede Municipal, alterando a Lei

Municipal nº 178, de 22 de outubro de 2002 e revogando a Lei Municipal nº 1.233, de 20 de outubro de 2015.

Marques (2012) afirma que a democratização não se limita a eleição, passando fundamentalmente pela construção de relações democráticas no espaço escolar. Contudo, a autora aponta que a eleição permanece como um importante fator de institucionalização da democracia nas Unidades Escolares da rede pública de ensino. Partindo desse entendimento, indagamos: de que forma a legislação sobre o provimento do cargo de diretores escolares do município de Jaboatão dos Guararapes pode contribuir para a consolidação da gestão democrática nas escolas municipais?

O nosso objetivo é analisar os marcos legais da política de gestão democrática para as escolas municipais de Jaboatão dos Guararapes- Pernambuco, em específico a legislação referente a escolha dos diretores do referido município. Esse objetivo se desdobra em outros três objetivos específicos, a saber: descrever as diferentes formas de provimento do cargo de gestor existentes no Brasil; caracterizar os princípios da gestão democrática presentes na legislação nacional e municipal e analisar os dispositivos da Lei 1536/2022 no que se refere à gestão democrática e a eleição dos diretores escolares.

O interesse pela temática partiu da nossa relação com uma escola municipal da rede de Jaboatão dos Guararapes. Acompanhei as mudanças legais e o recente processo de eleição para Diretor e Vice Diretor na instituição em que atuo. Nessa escola, a equipe, anteriormente formada por 02 duas gestoras - que tinham as mesmas atribuições conforme os indicativos da Lei Municipal nº 1.233/2015, passou por uma redefinição na estrutura hierárquica: as funções passaram a ser definidas como direção e vice-direção, por conta das determinações da Lei 1536/2022. Vale salientar que a diretora eleita no último ciclo eleitoral está no cargo de gestão há 17 anos, e vivenciou as alterações nas legislações dentro do período em que se baseia nossa pesquisa. Essa situação nos fez refletir sobre possíveis contradições, limites e efeitos das alterações legais no desenvolvimento da gestão democrática no espaço escolar.

Nossa pesquisa esteve ancorada nos estudos sobre gestão educacional e escolar de Adrião (2017); Absian e Mandio (2013); Bandin (1977); Brito (2011); Cury, Horta e Brito (1997) Drabach e Adrião (2017); Dourado (2000; 2001; 2006); Libâneo (2005); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) Lima (2018); Marques (2012); Moreira

(2020); Oliveira (2005; 2007; 2012); Paro (2001; 2011); Perboni E Oliveira (2021); Souza (2009) E, para atingir nossos objetivos, dividimos a nossa reflexão em quatro partes, além da presente introdução e das considerações finais. Iniciamos com a exposição das nossas escolhas metodológicas. Na segunda parte, apontamos a nossa compreensão sobre gestão democrática e a importância da eleição como forma de provimento do cargo de diretor. Na terceira parte evidenciamos os marcos legais que norteiam a gestão democrática no ensino público brasileiro e o panorama das diferentes formas de escolha para o cargo de direção presentes nas escolas públicas brasileiras. Posteriormente, analisamos a legislação vigente da gestão democrática em Jaboatão dos Guararapes através da análise das leis municipais. Por fim, apresentaremos as considerações finais do estudo.

## **2 METODOLOGIA**

A pesquisa de natureza qualitativa valeu-se de levantamento bibliográfico e documental sobre gestão democrática. Como aponta Oliveira (2007), a pesquisa qualitativa é um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou sua estruturação. O escopo de documentos analisados tomou como referência o período do atual Plano Municipal de Educação (Lei 1203/2015) e, por essa razão, analisamos as leis sobre provimento do cargo de diretor escolar de Jaboatão dos Guararapes: a Lei 1233/2015 e a Lei 1.536/2022.

O método utilizado para a análise documental partiu das orientações de Bardin (1977) acerca da análise de conteúdo. Para a autora, não existe um padrão único a ser empregado em uma análise de conteúdo, considerando que essa técnica se adequa ao domínio e ao objetivo almejado. Assim, Bardin (1977, p.58) define a análise de conteúdo como:

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

Bardin (1977, p.95) nos norteia ainda sobre a organização da análise de conteúdo que se divide em diferentes fases/polos cronológicos, que utilizamos para organizar nossa pesquisa, a saber:

- 1º Pré-análise, que se dedica a organização do material coletado;
- 2º Exploração do material trata-se da exploração e codificação sistemática do material;

Dessa maneira, analisamos a legislação destacando como eixo temático os aspectos relativos às características da forma de provimento do cargo de diretor, em busca de possíveis contradições com os princípios da gestão democrática, seja com os princípios presentes na legislação federal ou com as discussões apresentadas pela literatura especializada.

### **3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS MECANISMOS DE PROVIMENTO DO CARGO DE GESTOR NO BRASIL**

A gestão democrática continua sendo uma realidade difícil de se concretizar tanto nas escolas quanto no campo da democratização política das instituições de maneira mais ampla, considerando que a história brasileira é marcada pelo autoritarismo e por práticas clientelistas. A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 consolidou a redemocratização do Brasil. Sobre esse contexto histórico, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.157) analisam que com o fim da ditadura e num processo de reconstrução social e política, ganham força os debates que destacam a importância de políticas públicas educacionais democráticas. Nessa conjuntura, Paro (2011) assegura que é especialmente a partir dos anos 80, que o termo democratização assume um caráter mais próximo do que se deseja para escolas, que envolve não apenas a universalização do ensino, mas trata-se de medidas que busquem as relações de organização, funcionamento, de forma a promover a partilha do poder entre dirigente, professores, pais, funcionários demais envolvidos no processo escolar.

No âmbito da educação, a construção de uma gestão democrática ainda se apresenta como um desafio para todos os que lutam por uma educação comprometida com a mudança social. Souza (2009, p.125) compreende a gestão democrática como:

um processo político pelo qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento nas especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de um processo as informações aos sujeitos da escola.

Entendemos, portanto, por gestão democrática aquela em que é priorizada a participação do coletivo em todas as ações e tomadas de decisões, bem como no compartilhamento do poder e das responsabilidades. Desse modo, concordamos com Cury, Horta e Brito (1997, p.27) quando eles definem que:

Na gestão democrática, a educação é tarefa de todos, família, governo e sociedade, mas para que ocorra essa sintonia é necessária a participação de todos os segmentos que compõem o processo educacional, de um trabalho coletivo que busque ações concretas. Para que serve essa gestão democrática, faz-se necessário vivenciar, no dia a dia, incorporar ao cotidiano da escola e tornar essencial para a vida organizacional da escola, assim como é fundamental a presença do professor e do aluno.

Durante muitos anos o cargo de diretores de escolas foi definido através de indicação política, marcada pelo “clientelismo político”. Souza (2007, p. 166) descreve que a figura do diretor era “a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor ‘escala’ e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública”. Através dessa forma de escolha por indicação política o diretor ficava ligado ao político que o indicou, portanto, o seu compromisso profissional era com quem o colocou no cargo e não com a comunidade escolar. O autor reflete (2007.p.167) sobre os processos de indicação onde o diretor era normalmente indicado politicamente, e na maioria das vezes não possuía conhecimentos técnicos educacionais para esta função.

Paro (2003, p.26), referindo-se a escolha de diretores, afirma que, na medida em que a sociedade se democratiza e “como condição dessa democratização, é preciso que se democratize as instituições que compõem a própria sociedade”. Nesse sentido, o processo de escolha através de eleição é a ação primeira para a consolidação de uma gestão democrática, e a partir desse processo que os gestores fundamentam sua atuação diante dos demais processos democráticos. Conforme analisa Paro (2003, p.7-8):

O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja pela sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos.

Na atualidade, entretanto, há diferentes formas para escolha de dirigentes de escolas públicas, segundo Paro (2003) elas podem ser classificadas em três

modalidades: **indicação; seleção por meio de concurso público ou formas correlatas de aferição de competência técnica e a eleição**. Derivadas dessas três modalidades, estudos de Dourado (2000), Abdian e Manfio (2013) identificaram também formas mistas de escolha de diretores, como a **seleção seguida de eleição e a seleção seguida de indicação**.

Como alternativa para o clientelismo, tem ganhado força como forma de provimento de cargo de diretor os concursos públicos específicos para gestor ou as seleções por meio de provas ou títulos. Souza (2007) considera que, por um lado, há um avanço partindo do pressuposto que o concursado estaria menos submisso às variantes políticas e que tal modalidade permitiria mais transparência, moralidade e competência técnica, requisito primordial para o exercício da função. Por outro lado, o autor critica o fato de que essa poderia ser uma função orientada mais em aspectos administrativos e tecnocráticos, subjugando a função pedagógica da gestão escolar. Além disso, esse processo mostra-se democrático apenas para o candidato, uma vez que a comunidade escolar não tem direito de escolher seu diretor.

Eleger um diretor implica reconhecer que o papel desse sujeito na escola é mais do que o de um burocrata, preocupado apenas com a dimensão técnica da função, mas de alguém comprometido com a comunidade escolar que pauta as suas decisões a partir dos interesses coletivos. Assim, a eleição do diretor é um mecanismo de manifestação da comunidade e uma “forma de controle sobre a burocratização da política escolar” (Souza, 2007, p.174).

É importante lembrar que a coexistência de diferentes formas de escolha de diretores nos sistemas de ensino público estadual e municipal do Brasil encontra respaldo na Lei 9394/1996, quando, ao tratar sobre o princípio constitucional da gestão democrática, delega aos sistemas de ensino a definição sobre a forma pela qual serão escolhidos. A seguir, destacamos como está configurado o cenário nacional.

#### **4 A LEGISLAÇÃO SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL E AS FORMAS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR**

A LDB ao definir no inciso VIII do artigo 3º, “gestão democrática no ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Brasil, 1996), traz as orientações principais para sua aplicabilidade, porém desde sua concepção, a

legislação refere-se a gestão democrática nas escolas de ensino público deixando a revelia a gestão “democrática” nas escolas privadas, o que de imediato abre uma lacuna na educação brasileira, uma vez que não regula a totalidade dos espaços educativos. Adrião, Camargo e Paro (2007) ponderam que esse elemento se agrava no sentido de que há uma falta de controle quando se transfere para os estados e municípios a responsabilidade pela operacionalização deste princípio democrático e fundante da nossa sociedade. Assim, a LDB dispõe que:

Art.3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

[...]

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I- participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;

II- participação das comunidades escolas e local em conselhos escolares ou equivalentes [...] (Brasil, 1996).

Ressalta-se o princípio da participação como elemento definidor da gestão democrática. Sobre a participação, Brito (2011) estabelece que é um processo que deve ser estimulado, pois não ocorre de maneira espontânea. É preciso compreender que “devido a modelos culturais arraigados em formatos de administração pública patrimonialista e, posteriormente, burocrática, a participação não é um hábito em nossa sociedade” (Brito, 2011, p. 35).

Em 2001, em cumprimento ao artigo 214 da CF e ao art. 9º da LDB foi instituído o Plano Nacional de Educação - PNE, através da lei 10.172/01 com vigência de 10 anos (2001 a 2010). Em 2014, através da lei 13.005/14, foi instituído o PNE em vigência (2014 a 2024), depois de intensas disputas, resguardando os princípios constitucionais da educação como direito. O Plano apresenta as diretrizes e define vinte metas centrais, dentre elas ressaltamos a meta 19, sobre gestão democrática, que preconiza:

[...] 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 (Brasil, 2014).

Apresentando as estratégias para a efetivação desta meta, dentre elas : a participação da comunidade escolar, a autonomia pedagógica, financeira e

administrativa; além da aplicação de provas e critérios objetivos ao provimento do cargo de gestor escolar na rede pública. Percebe-se que a meta 19 endossa princípios de participação democrática, mas também reforça os critérios de mérito e desempenho.

Buscando contextualizar nossa pesquisa, verificamos os resultados divulgados no Relatório de Monitoramento do PNE elaborado pelo Instituto Nacional de Análises e Pesquisas Anísio Teixeira - INEP, que analisa e monitora os indicadores de desempenho e o status de cumprimento das metas. Referente à meta 19, os dados do Relatório do 4º Ciclo de monitoramento - 2022, apresentam a avaliação das seguintes estratégias:

- 19.1 – Legislação para Gestão Democrática nas Escolas;
- 19.2 – Formação dos Conselheiros;
- 19.3 – Criação dos Fóruns Permanentes de Educação;
- 19.4 – Formação dos Grêmios e APMs;
- 19.5 – Fortalecimento dos Conselhos;
- 19.6 – Participação no Projeto Político Pedagógico;
- 19.7 – Autonomia das Escolas;
- 19.8 – Prova Nacional Seletiva de Diretores. (Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE, INEP, 2022)

Nos limitados aqui aos resultados do Indicador 19A - Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, e que tem como META garantir que 100% dos gestores selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar em todo o País.

Para o cálculo dos indicadores foram utilizados os dados do Censo da Educação Básica (2019-2021), da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE/Munic, 2018) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (IBGE/Estadistic, 2018).

Considerando o último Censo da Educação Básica visando monitorar as formas de acesso ao cargo de diretor nas escolas públicas baseados em: 1) o processo seletivo e eleição; 2) a indicação/escolha da gestão; 3) processo seletivo; 4) Concurso Público, temos os seguintes dados expressos na tabela a seguir:

**Tabela 1** - Percentual de diretores por tipo de acesso - Brasil - 2019-2021

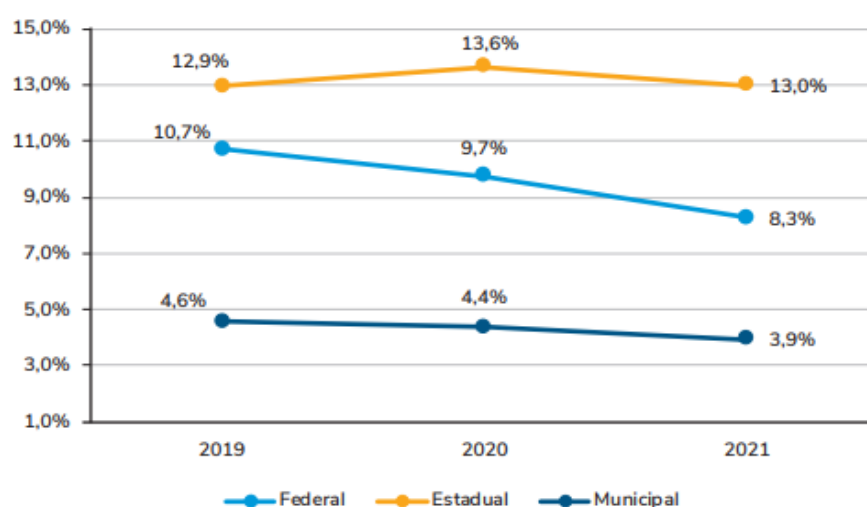
|                                    | 2019        | 2020        | 2021        |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Eleição e processo seletivo</b> | <b>6.6%</b> | <b>6.6%</b> | <b>6.0%</b> |
| Eleição                            | 20.0%       | 20.1%       | 19.1%       |
| Indicação                          | 56.2%       | 54.9%       | 56.3%       |
| Processo seletivo                  | 7.2%        | 7.0%        | 7.7%        |
| Concurso público                   | 8.3%        | 8.3%        | 7.4%        |
| Outro                              | 1.7%        | 3.1%        | 3.4%        |

**Fonte:** Elaborada pela Dired/INEP com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/INEP (2019-2021)

Em 2021, 19,1% das escolas públicas a escolha dos diretores ocorreu exclusivamente por meio de eleições e em 7,7% a escolha se deu por meio de processo seletivo. Esses percentuais são muito inferiores quando observamos que a forma predominante de escolha de diretores das escolas públicas brasileiras ainda é a indicação. 56,3% dos diretores selecionados por esse critério, mostrando os limites da efetivação da gestão democrática. Na Tabela 1 também é possível identificar que os dois critérios, eleição de diretores e critérios técnicos de mérito e desempenho, podem ocorrer de forma exclusiva nas escolas brasileiras.

No que se refere aos entes federados, o detalhamento do Relatório, expressa que na rede federal, em 2021, 8,3% das escolas selecionaram seus diretores com base em critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar. Nas redes estaduais, 13% dos diretores das escolas foram selecionados com base em critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar. Em 2021, 3,9% dos diretores municipais foram selecionados segundo critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar; esse percentual foi de 4,6% em 2019. Os dados estão expressos no gráfico abaixo.:

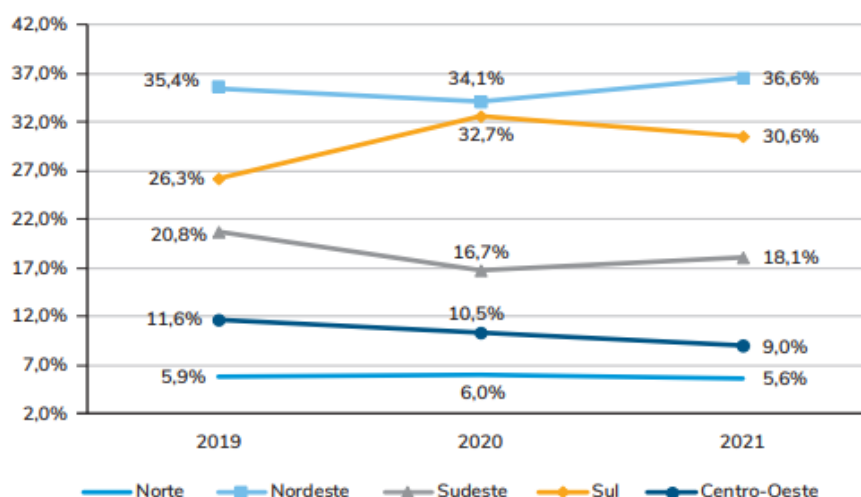
**Gráfico 1** - Percentual de diretores selecionados segundo critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar, por dependência administrativa - Brasil - 2019-2021



**Fonte:** Elaborado pela Dired/INEP com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/INEP (2019/2021).

Na Região Nordeste, 36,6% dos diretores das escolas públicas foram selecionados pelos critérios da Meta 19. Esse percentual é 2,5 p.p. maior que o encontrado em 2019 na região. A Região Sul possui 30,6% dos diretores das escolas públicas selecionadas pelos critérios da meta. O maior valor para a região ocorreu em 2020 (32,7%). Em 2021, apesar da redução, a região continuou a figurar como o segundo melhor índice nacional. Com 18,1% de diretores selecionados pelos critérios da meta está a Região Sudeste, seguida da Região Centro-Oeste, com 9% dos diretores nessa condição. A Região Norte é a com o menor percentual, sendo 5,6% dos diretores selecionados segundo critérios técnicos de mérito e eleições (Gráfico 2).

**Gráfico 2** - Percentual de diretores selecionados segundo critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta a comunidade escolar por grandes regiões - Brasil- 2019-2021



**Fonte:** Elaborado pela Direção/INEP com base em dados no Centro Escolar da Educação Básica/INEP (2019 - 2021)

No tocante aos processos de democratização, fica claro que ainda precisamos caminhar muito no campo das discussões em torno da efetivação dessa diretriz. Embora a meta 19, atribua como adequada a forma de provimento mista (seleção com critérios técnicos e eleição), Drabach e Adrião (2017) com base na literatura analisada, apresentam o seguinte quadro ilustrativo, apontando que apenas a eleição, segue sendo a forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares:

**Figura 1 - Formas de provimento de dirigentes considerando o conteúdo democrático**



**Fonte:** Drabach e Adrião, 2017

A partir desse panorama, faz-se necessário entender as especificidades do município de Jaboatão dos Guararapes, atendendo ao nosso terceiro objetivo específico que é analisar a análise dos dispositivos da Lei 1536/2022 no que se refere à gestão democrática e a eleição dos diretores escolares.

## 5 A GESTÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES

A cidade de Jaboatão dos Guararapes é um município do Estado de Pernambuco, localizado na região metropolitana do Recife, é o segundo município mais populoso do estado com uma população de 643.759 pessoas, de acordo com o Censo de 2021 apresenta os seguintes dados demográficos educacionais:

**Tabela 2 - Dados Demográficos da Educação em Jaboatão dos Guararapes**

|                                                                  |               |
|------------------------------------------------------------------|---------------|
| Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]             | <b>96,8</b>   |
| IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2021] | <b>5,0</b>    |
| IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]   | <b>4,8</b>    |
| Matrículas no ensino fundamental [2021]                          | <b>77.666</b> |
| Matrículas no ensino médio [2021]                                | <b>20.759</b> |
| Docentes no ensino fundamental [2021]                            | <b>3.594</b>  |
| Docentes no ensino médio [2021]                                  | <b>1.071</b>  |
| Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021]          | <b>309</b>    |
| Número de estabelecimentos de ensino médio [2021]                | <b>63</b>     |

**Fonte:** IBGE 2021

No que se refere à gestão educacional e escolar, o Plano Municipal de Educação - PME, instituído pela Lei 1203/2015, apresenta um conjunto de metas para a educação, das quais destacamos as seguintes, referentes à gestão democrática:

- 15.8 - Democratizar a gestão das unidades de ensino através de processo de escolha previsto em legislação específica;
- 15.9 – Fortalecer a formação dos Conselheiros Escolares, dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Alimentação Escolar e do Conselho Municipal de Educação.
- 15.10 – Estimular a participação da sociedade na gestão das unidades de ensino, revitalizando e instituindo Conselhos Escolares para o fortalecimento da autonomia das unidades de ensino;
- 15.11 – Estimular e apoiar a formação de grêmios estudantis nas unidades de ensino que atendam ao Ensino Fundamental – Anos Finais;
- 15.12 – Promover a interlocução entre a comunidade escolar e a Secretaria de Educação, através de reunião de pais e mestres e fóruns de pais;
- 15.13 – Garantir a participação efetiva da sociedade civil na definição das diretrizes da política educacional do município, através das Conferências Municipais de Educação;
- 15.14 - Assegurar a participação dos pais na avaliação de desempenho dos docentes e gestores escolares;
- 15.15 – Garantir a participação de representantes dos segmentos dos profissionais das unidades de ensino na avaliação do Contrato de Gestão Compartilhada. (Jaboatão dos Guararapes, 2015)

A estratégia 15.8 do PME (2015) é importante para compreendermos a relevância da eleição dos dirigentes escolares, bem como os marcos legais vigentes em Jaboatão dos Guararapes no que tange a Gestão escolar

Sobre gestão escolar, tomamos por base cronológica a primeira referência na Lei 176/95 - Estatuto do Magistério do Município que define a Administração Escolar, estabelece as funções pedagógico-administrativas e descreve as funções de Diretor e Vice-diretor. O Estatuto do Magistério indica que escolha se dá através de eleições diretas organizadas pelos Conselhos Escolares de integração sócio-educativos, cuja composição e atribuições serão definidas por regimento próprio e estabelece em seu Parágrafo Único, que “O Diretor presidirá o Conselho de Integração Sócio-educativo.”

A lei estabelecia os seguintes critérios para a eleição para os cargos de Diretor e Vice Diretor: podem concorrer professores lotados na escola com mais de dois (02) anos de exercício, e caso não haja candidatos na própria unidade escolar, o conselho pode convidar professores de outras escolas. A nomeação é feita pelo Chefe do Poder Executivo Municipal cuja duração do mandato será de dois (02) anos, podendo o mesmo candidatar-se à reeleição.

Ainda que seja um avanço o que a Lei 176/95 estabeleça as eleições diretas para a escolha do Diretor e vice-diretor, organizadas pelos Conselhos escolares, a mesma lei nomeia o Diretor para presidir esses conselhos. Esse elemento limita que a condução dos processos seja realizada por outros agentes da escola.

Já em 2015, uma nova lei, nº 1233/2015, dispôs sobre os procedimentos de escolha dos Gestores e Gestoras Escolares das unidades de ensino da Rede Municipal do Jaboatão dos Guararapes. Regulamentou que estavam aptos para concorrer os professores ocupantes dos cargos efetivos de Professor 1 e Professor 2, integrantes do Grupo Ocupacional do Magistério Público Municipal, que tenham cumprido o estágio probatório de 03 (três) anos, atendidos os critérios e prerrogativas disciplinados ao longo desta Lei e em normas específicas. O processo de eleição era composto por 04 (quatro) etapas distintas e obrigatórias, assim definidas:

I – 1ª (primeira) etapa, de caráter obrigatório e classificatório, corresponde à análise de títulos através da apresentação de currículo e de frequência obrigatória de 80%, no exercício de sua função.

II – 2ª (segunda) etapa, denominada de formação, de caráter obrigatório e classificatório, em que os inscritos participarão de um curso ministrado por uma Instituição de notória especialização, com experiência e conhecimento no campo da educação.

III – 3ª (terceira) etapa, denominada avaliativa, de caráter obrigatório e classificatório em que os inscritos farão uma avaliação de competência direcionada ao exercício da função, mensurada pelos Eixos Temáticos disciplinados no Art. 13 desta Lei.

IV – 4ª (quarta) etapa, denominada eleitoral, de caráter obrigatório, em que os candidatos e candidatas serão escolhidos através do voto direto e secreto. (Jaboatão dos Guararapes, Lei,1233/2015)

Lima (2014. p.1076) afirma que: “a escolha de gestores com base em critérios técnicos e meritocráticos contrapõe-se à gestão democrática associada à eleição”. Podemos observar que nesta forma mista de escolha dos dirigentes há a presença de princípios democráticos e gerenciais, com uma preocupação com a formação técnica dos gestores escolares aferidas por meio de uma avaliação de competência.

O conjunto legal de 2015 estabelecia a função de Gestor Escolar nas unidades educacionais, inclusive nas creches, Centros de Educação Infantil (CEMEIs) e Escolas Municipais de Tempo Integral. Já a Lei 1.536/2022, em vigor até a presente data, apresenta alterações quanto ao processo de eleição e adota uma nova nomenclatura - substituindo gestor escolar por diretor e vice-diretor. Os

documentos consultados não explicam a razão da alteração. De todo modo, pode haver implicações nas relações hierárquicas da escola. O novo texto aponta que:

§ 2º O requisito mínimo exigido para a designação de Professor 1 para as funções de Diretor e de Vice-Diretor é a graduação na área de educação, em licenciatura plena, reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC).

Art. 6º São legitimados para o exercício das funções de Diretor e de Vice-Diretor Servidores Efetivos ocupantes dos cargos de Professor 1 e de Professor 2, integrantes do Grupo Ocupacional do Magistério Municipal, observado o requisito mínimos exigido no § 2º do art. 2º e demais disposições desta Lei, e em normas específicas.

Art. 7º A escolha dos professores a que se refere o art. 6º, será realizada por meio de processo interno de seleção dos candidatos, disciplinado através de instrumento específico, publicado no sítio oficial da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes e Diário Oficial do Município. (Jaboatão dos Guararapes.Lei. 1536/2022)

Esse processo de seleção agora é composto de 03 etapas a saber: 1ª etapa - Inscrição, 2ª etapa - Seleção e 3ª etapa - Eleição. Os candidatos aptos participam de 02 etapas de seleção: a primeira etapa de avaliação de mérito e desempenho e a segunda curso de formação de caráter eliminatório:

I - Avaliação de Mérito e Desempenho: realizada através de análise curricular do candidato, para aferição da execução das atividades inerentes ao magistério, avaliando a responsabilidade, competência e eficiência;

II - Curso de Formação: organizado em Eixos Temáticos sobre gestão escolar, descritos em edital específico, com carga horária mínima de 80 (oitenta) horas.(Jaboatão dos Guararapes.Lei. 1536/2022)

Diferentemente do processo eleitoral anterior, que continha quatro etapas, a nova legislação eliminou a etapa da avaliação. Ainda assim, se mantém o método misto de provimento da função. Não consta na legislação qual o parâmetro para a análise curricular.

Como um ponto positivo, observamos que todas as instâncias que formam a comunidade escolar têm o mesmo peso de voto. Como descrito no Art. 26, terão direito a votar, através da manifestação direta e secreta em um único turno:

I - os candidatos às funções de Diretor e Vice-Diretor das Unidades Educacionais;

II - professores e servidores administrativos educacionais do quadro efetivo, em exercício nas Unidades Educacionais;

III - estudantes da respectiva Unidade Educacional da Rede Municipal, a partir do 5º ano do ensino fundamental e estudantes da EJA (Educação de Jovens e Adultos), desde que tenham sido matriculados há, pelo menos, 60 (sessenta dias) anteriores à data da eleição;

IV - pai, mãe ou representante legal de estudante matriculado há, pelo menos, 60 (sessenta dias) anteriores à data da eleição;

V - professores e professoras em função técnico-administrativa pedagógica. (Jaboatão dos Guararapes.Lei. 1536/2022)

Para homologação será considerado o quorum mínimo de 50% (cinquenta por cento), mais 1 (um), dos eleitores aptos para cada Unidade Educacional. Isso estimula e incentiva a participação de todos. Um outro avanço que também podemos apontar é a criação de uma comissão eleitoral escolar que organiza, coordena e fiscaliza o processo eleitoral, agora composta por 02 professores, 01 servidor administrativo educacional, 01 estudante com idade de 16 anos, 01 pai(mãe) ou responsável por estudante.

Assim, em que pese as contradições, concordamos com Dourado (2001, p.84) quando ele aponta a eleição como um instrumento efetivo de democratização nas escolas. De todo modo, a eleição não deve ser considerada como um fim, e sim como o início da construção democrática na escola. Devem ser associados a eleição vários instrumentos e práticas que favoreçam o diálogo, a participação de todos os interessados nas decisões tomadas no espaço escolar, capazes de promover a democratização das relações e divisão do poder.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nosso estudo partiu da seguinte questão de pesquisa: de que forma a legislação sobre o provimento do cargo de diretores escolares do município de Jaboatão dos Guararapes pode contribuir para a consolidação da gestão democrática nas escolas municipais? Nossos achados apontam para a existência de avanços e possíveis contradições nas alterações legais para o desenvolvimento da gestão democrática, no que se refere ao provimento do cargo de diretor escolar de Jaboatão dos Guararapes.

Os resultados da nossa análise demonstram que Jaboatão dos Guararapes segue as recomendações da Meta 19 do PNE, no quesito do cumprimento da gestão democrática através das eleições. Tal prática já se configurou antes mesmo da LDB de 1996, considerando os dispositivos presentes no Estatuto do Magistério do

Município (1995). Jaboatão apresenta um avanço em relação a maioria dos municípios brasileiros que ainda adotam a indicação como método de escolha dos gestores, estando entre os 6% que utilizam como forma de provimento a eleição e seleção, de acordo com os dados apresentados no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022.

Sobre a escolha de Diretores/Gestores/Diretores no Município de Jaboatão dos Guararapes, considerando as etapas de seleção dos últimos editais, percebemos que a atual legislação exclui a prova avaliativa, presente anteriormente na lei 1322/15, ainda que a presença da avaliação de mérito e desempenho continue como primeiro critério, antecedendo a eleição. Esse processo adotado por Jaboatão dos Guararapes de seleção mista, com critérios técnicos e eleição, é criticado por Souza (2009) e Drabach e Adrião (2017), pois, segundo os autores, a presença da meritocracia como elemento norteador o torna *“menos democrático”*. Para eles, a consolidação do ideal democrático ocorreria por meio de eleição.

Comparando as últimas legislações quanto ao provimento de cargo de gestor percebemos outras mudanças: em 2015 a nomenclatura/função utilizada era de gestor escolar, depois ela muda para diretor e vice-diretor, sem que houvesse nenhuma explicação nos documentos e nem consulta prévia à comunidade escolar. Essa mudança pode provocar mudanças significativas na gestão administrativa-pedagógica, na hierarquização das relações entre a equipe gestora e no clima organizacional da escola. Serão necessários outros estudos para perceber os impactos dessa mudança no cotidiano escolar.

Percebemos também no que tange a composição eleitoral, que a legislação atual institui uma comissão eleitoral formada por professores, funcionários e demais instâncias da escola, dividindo assim o poder sobre a condução dos processos eleitorais e fortalecendo a participação democrática diferentemente das orientações da Lei 1233/15, na qual o próprio diretor era também presidente do conselho com pleno poder sobre a condução das eleições, o que consideramos um ponto de vulnerabilidade para a fidelidade do processo eleitoral. Ressaltamos, por fim, a importância de incluir, com o direito paritário de voto, os pais e alunos a partir do 5º ano, além da EJA e demais professores e funcionários da escola.

De todo modo, garantir a continuidade dessa participação nas discussões e ações que efetivem a democratização seja da escola, do sistema de ensino ou sociedade como um todo, ainda é um desafio. A superação das estruturas

autoritárias é fundamental para a consolidação de uma sociedade mais justa e igualitária com a participação da sociedade civil nos processos decisórios garantida na Constituição Federal de 1988, e reiterada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) e no Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014).

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. *Constituição . República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília, DF : Inep, 2022. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 23 de julho de 2023

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União , Brasília, DF, 1996.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação PNE 2001-2020* : Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2001.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024* : Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil.; HORTA, José Silberio Bahia; BRITO, Vera Lucia Alves de. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p.27

DIÁRIO OFICIAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES. Lei: 1233/2015. Disponível em: <https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/24-de-outubro-ano-xxv-n200-jaboatao-dos-guararapes/>. Acesso em: 15 de junho de 2023

DIÁRIO OFICIAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES. Lei 1536/2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/j/jaboatao-dos-guararapes/lei-ordinaria/2022/154/1536/lei-ordinaria-n-1536-2022-ementa-dispoe-sobre-o-titulo-iv-da-gestao-democratica-da-lei-municipal-n-267-de-14-de-setembro-de-2004-que-cria-o-sistema-municipal-de-ensino-do-jaboatao-dos-guararapes-sme-jg-para-regulamentar-o-processo-interno-de-selecao-para-a-escolha-de-diretor-e-de-vice-diretor-das-unidades-educacionais-da-rede-municipal-altera-a-lei-municipal-n-178-de-22-de-outubro-de-2002-revoga-a-lei-municipal-n-1233-de-20-de-outubro-de-2015-e-da-outras-providencias> Acesso em: 15 de junho de 2023

DRABACH, Nadia.; ADRIÃO, Theresa. A seleção de dirigentes escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias. *Jornal de Políticas Educacionais*, V. 11, n. 8, setembro de 2017

DRABACH, Nadia . As formas de provimento à função de diretor escolar no Brasil a partir da reforma do estado de 1995. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 26, 2013, Recife. *Anais. Recife: ANPAE*, 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaPedrottiDrabach-ComunicacaoOral-int.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . Censo Brasileiro de 2022. Jaboatão dos Guararapes: IBGE, 2022. Disponível em: [IBGE | Cidades@ | Pernambuco | Jaboatão dos Guararapes | Panorama](#). acesso em: 25 julho de 2023.

JABOATÃO DOS GUARARAPES (PE) . Plano Municipal de Educação - PME. Lei 1203/2015. Disponível em: [https://educacao.jaboatao.pe.gov.br/plano-municipal-de-educacao-lei-1203-15\\_lei-626-11/](https://educacao.jaboatao.pe.gov.br/plano-municipal-de-educacao-lei-1203-15_lei-626-11/). Acesso em 15 de junho de 2023

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira & TOSCHI Mirza Seabra. (2005). *Educação escolar: políticas, estrutura e organização* (2ªed). São Paulo: Cortez

LIMA, Licínio Carlos (2018). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública?. *Educar Em Revista*, 34(68), 15–28. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57479>. Acesso em 15 de julho de 2023

LUCK, Heloisa. *Dimensões de gestão escolar e suas competências*. Heloísa Lück. – Curitiba: Editora Positivo, 2009. ISBN - 978-85-385-0027-8 Disponível em : [Dimensões da gestão escolar e suas competências](#). Acesso em: 15 de julho de 2023

MARQUES, Luciana Rosa. A eleição de diretores nas políticas de democratização da educação na região metropolitana do Recife. *Educação. UNISINOS [online]*. 2012, vol. 16, n. 02, pp. 143-151. ISSN 2177-6210.

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis, Vozes, 2007.

PARO, Vitor Henrique. *O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. Gestão, financiamento e direito à educação*. Tradução . São Paulo: Xamã, 2001. . . Disponível em <https://repositorio.usp.br/item/001581597>. Acesso em: 25 jul. 2023.

PERBONI, Fabio., & OLIVEIRA , Regina Teresa Cestari de . (2021). *Hibridismo na gestão escolar: percepções dos diretores escolares da cidade de Dourados* (Mato Grosso do Sul). *Revista Educação Em Questão*, 59(59). Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n59ID22747>. Acesso em : 28 de junho de 2023.

PHILLIPS, Bernard.S. Pesquisa social: estratégias e táticas. Rio de Janeiro, Livraria Agir.

RESENDE. Thiago Cianni de Lara; FERREIRA. Valdivina Alves; COSTA. Jocélia Soares. *A meta 19 do PNE 2014-2024 e as práticas pedagógicas democráticas* Disponível em <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/36660/30104>. Acesso em: 28 de junho de 2023

SARMENTO, Dirleia Fanfa; MENEGAT, Jardelino *Gestão escolar democrática: desafios e perspectivas*. Roteiro, [S. l.], v. 45, p. 1–20, 2020. DOI: 10.18593/r.v45i0.23370. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/23370/14880>. Acesso em: 28 jul. 2023.

SOUZA, Ângelo Ricardo de (2009). *Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática*. *Educação Em Revista*, 25(3), 123–140. <https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007>, Disponível em <https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWV/kxxbhpGkqvckvkH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 de junho de 2023