

A GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS NA BAIXADA FLUMINENSE: UMA ANÁLISE DOS MARCOS REGULATÓRIOS MUNICIPAIS

THE MANAGEMENT OF PUBLIC SCHOOLS IN BAIXADA FLUMINENSE: AN ANALYSIS OF MUNICIPAL REGULATORY FRAMEWORKS

LA GESTIÓN DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS EN LA BAIXADA FLUMINENSE: UN ANÁLISIS DE LOS MARCOS REGULATORIOS MUNICIPALES

Karine Vichielt Morgan¹

Kátia Nogueira²

Julia Grangeia Moraes³

Alicia Galante de Souza⁴

Código DOI

Resumo

Este artigo analisa as legislações municipais da Baixada Fluminense que regulamentam a gestão escolar nas redes públicas locais. A partir da análise documental de dispositivos legais de doze municípios, o estudo investiga como a gestão escolar tem sido normatizada, tomando o princípio da gestão democrática como lente analítica para a interpretação dos dados. Foram construídas cinco categorias analíticas: formação inicial, forma de provimento, formação continuada, documentos exigidos e gratificação. Os resultados revelam avanços normativos coexistindo com práticas que limitam a participação e a autonomia escolar, evidenciando as tensões entre o discurso legal e a prática institucional nas redes municipais de ensino.

Palavras-chave: Legislação Educacional. Gestão Escolar. Gestão Democrática. Políticas Municipais. Baixada Fluminense.

Abstract

This article analyzes the municipal legislation of Baixada Fluminense that regulates school management in local public education networks. Based on a documentary analysis of legal provisions from twelve municipalities, the study investigates how school management has been regulated, using the principle of

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Email: morgan.uff@gmail.com | Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-0380-7503>

² Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Email: krafta10@gmail.com | Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-0380-7503>

³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Email: moraesj81@gmail.com | Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-0077-018X>

⁴ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Email: aliciagalante09@gmail.com | Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9419-435X>

democratic management as an analytical lens for data interpretation. Five analytical categories were constructed: initial training, method of appointment, continuing education, required documents, and financial bonuses. The findings reveal normative advances coexisting with practices that restrict participation and school autonomy, highlighting tensions between legal discourse and institutional practice in municipal education systems.

Keywords: *Educational Legislation. School Management. Democratic Management. Municipal Policies. Baixada Fluminense.*

Resumen

Este artículo analiza las legislaciones municipales de la Baixada Fluminense que regulan la gestión escolar en las redes públicas locales. Basado en un análisis documental de dispositivos legales de doce municipios, el estudio investiga cómo se ha normativizado la gestión escolar, tomando el principio de gestión democrática como lente analítica para la interpretación de los datos. Se construyeron cinco categorías analíticas: formación inicial, forma de provisión, formación continua, documentos exigidos y gratificación. Los resultados revelan avances normativos coexistiendo con prácticas que restringen la participación y la autonomía escolar, evidenciando las tensiones entre el discurso legal y la práctica institucional en las redes municipales de enseñanza.

Palabras clave: *Legislación Educativa. Gestión Escolar. Gestión Democrática. Políticas Municipales. Baixada Fluminense.*

Introdução

Não há consenso sobre um modelo ideal de gestão para as escolas brasileiras. Embora a gestão democrática do ensino público tenha se tornado um princípio constitucional com a Constituição Federal de 1988, sua efetivação permanece um campo de disputas permeado por tensões estruturais e ideológicas, tanto no plano acadêmico quanto nas práticas cotidianas das instituições escolares.

O campo da administração e da gestão escolar no Brasil tem suas raízes nos primeiros esforços de organização do ensino, impulsionados, na década de 1930, pelo crescimento da oferta educacional e pela necessidade de sistematizar práticas de direção em um país que buscava sua modernização. Desde então, a forte influência das teorias administrativas clássicas — como as de Fayol e Taylor — imprimiu na educação pública uma lógica hierárquica, padronizadora e orientada pela eficiência instrumental que, em muitos momentos, se observa ainda nos cotidianos escolares atuais.

Educadores como Antônio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro e Lourenço Filho, ainda que avançassem no debate sobre a especificidade da administração escolar, não romperam totalmente com o paradigma tecnicista, que subordinava a escola aos imperativos da racionalidade organizacional moderna.

A influência da Escola Nova e das teorias progressistas tencionou, mas não substituiu integralmente, o modelo burocrático-administrativo dominante.

Após 21 anos de ditadura civil-militar, com um movimento robusto de reconfiguração nacional, a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988 trouxeram a gestão democrática como princípio constitucional. No entanto, tal conquista coexistiu com a emergência de novas rationalidades políticas e econômicas, marcadamente neoliberais, que se infiltraram no aparato estatal através das propostas da Nova Gestão Pública (NGP). A partir da década de 1990, sob o discurso da modernização administrativa, da descentralização e da busca por eficiência, o gerencialismo tem reconfigurado as práticas de gestão da escola pública, impondo uma lógica de responsabilização, avaliação de desempenho e competição institucional (Ball, 2001; Abrucio, 1997).

O ideário gerencial, ao redefinir conceitos como autonomia e participação, produziu uma profunda inflexão no significado da gestão democrática: esta deixou de ser compreendida como um processo de construção coletiva, ancorado na emancipação política dos sujeitos escolares, para ser assimilada como um dispositivo funcionalista de gestão por resultados, mediado por sistemas de avaliação externa e *accountability* (Afonso, 2009). A descentralização, anunciada como estratégia de democratização, revelou-se, na prática, uma estratégia de desconcentração de responsabilidades e de ampliação dos mecanismos de controle social sobre as escolas.

Apesar dos avanços legislativos e novos marcos conceituais, a gestão escolar brasileira permanece enredada em práticas que reproduzem tanto a lógica capitalista de organização do trabalho quanto os padrões burocráticos tradicionais. O hibridismo entre princípios democráticos e práticas gerencialistas constitui, portanto, uma marca estrutural da gestão escolar contemporânea, evidenciando o caráter contraditório das políticas públicas educacionais no Brasil (Drabach, 2011).

No caso da Baixada Fluminense - região periférica e historicamente marcada por práticas clientelistas e coronelistas - as disputas em torno da gestão escolar adquirem contornos ainda mais complexos. A imposição de lógicas gerenciais sobre um tecido social fragilizado intensifica desigualdades históricas, tornando o projeto de democratização da escola pública não apenas um desafio político, mas também um imperativo ético.

Diante desse cenário de tensionamento entre a gestão democrática prevista no marco legal e a permanência histórica de práticas gerencialistas na administração da educação pública, torna-se necessário aprofundar a discussão acerca dessas dinâmicas que se materializam nos sistemas locais de ensino. A Baixada Fluminense, com suas especificidades históricas e socioeconômicas, configura-se como território privilegiado para essa análise, revelando tanto os avanços normativos quanto as permanências de práticas autoritárias e tecnocráticas. Nessa perspectiva, o presente texto tem como objetivo analisar os dispositivos legais que regulamentam a gestão escolar nos municípios da Baixada Fluminense, buscando compreender em que medida tais normativas reafirmam ou tensionam os princípios de gestão democrática diante dos processos contemporâneos de reconfiguração da administração pública educacional.

Aporte Teórico

A análise que ora se empreende está ancorada em teóricos e teorias que compreendem a gestão democrática como um fenômeno político, orientado pelo diálogo, pela participação e pela construção coletiva de decisões. Destacam-se as contribuições de Najjar (2006), Morgan e Najjar (2020), Souza (2009) e Lima (2001), que situam a escola como uma organização social complexa e atravessada por disputas de poder, cultura e controle social.

A gestão escolar democrática deve ser compreendida para além da institucionalização de conselhos escolares ou da realização de eleições para diretores. Como destacam Souza (2009) e Najjar (2006), trata-se de um processo político que pressupõe o alargamento dos espaços de participação e o reconhecimento da pluralidade de sujeitos presentes na escola. A democracia, nesse contexto, é simultaneamente um princípio, um meio e um fim — não se trata de um estado a ser alcançado, mas de um processo permanente de construção coletiva e emancipação humana.

Segundo Najjar (2006), a gestão democrática deve romper com a lógica tecnocrática que historicamente pautou as reformas educacionais brasileiras, substituindo a centralização por processos de deliberação compartilhada. A eleição de diretores, por exemplo, é compreendida não apenas como um mecanismo de escolha, mas como um instrumento de socialização do poder e de afirmação de projetos pedagógicos comprometidos com a coletividade escolar. Por outro lado, essa mesma eleição não pode ser

vista como a única possibilidade para a socialização de poder e tampouco como garantidora desse processo.

Para Morgan e Najjar (2020), embora tenhamos avançado em importância e alcance das discussões em torno da democracia no interior das escolas e na educação como um todo desde a queda do regime de exceção militar, um novo golpe, em 2016, marca o início de um acelerado retrocesso nas políticas educacionais democráticas. A lógica da meritocracia, da eficiência e da racionalização da gestão tem ganhado espaço em detrimento da construção de espaços efetivos de participação popular. O princípio da gestão democrática, embora mantido na legislação, tem sido reinterpretado à luz de concepções gerencialistas, que reduzem a participação a procedimentos formais e esvaziam seu sentido político.

A gestão democrática exige uma compreensão da escola como lócus de disputa de poder e como espaço de construção de regras coletivas baseadas no diálogo e na alteridade. Nesse sentido, a democracia não se realiza automaticamente com a presença de instâncias participativas formais; é necessário que essas instâncias sejam espaços de debate, crítica e construção de consensos que respeitem as diferenças e promovam a emancipação dos sujeitos (Souza, 2009).

Complementarmente, Lima (2001) contribui para a compreensão da escola como uma organização atravessada por rationalidades múltiplas. A combinação entre modelos burocráticos, políticos, culturais e ambíguos permite entender por que a gestão democrática enfrenta tantos obstáculos para se efetivar: ela está inserida em uma estrutura que, ao mesmo tempo que permite a participação, tende a reproduzir práticas autoritárias e verticalizadas.

Esses aportes teóricos sustentam uma leitura crítica das políticas locais examinadas neste estudo, ao evidenciar que a gestão democrática da escola pública ultrapassa a simples presença de dispositivos legais. Trata-se, antes, de um projeto político, pedagógico e ético orientado pela construção coletiva de sentidos, pela valorização da participação efetiva dos sujeitos escolares e pela defesa intransigente do direito à educação como bem público.

Reconhece-se, contudo, que a existência de marcos normativos, por si só, está longe de assegurar a vivência plena da democracia no cotidiano das escolas. Ainda assim, a análise sistemática dessas normativas configura uma estratégia relevante para o campo da pesquisa educacional, na medida em que permite mapear tendências, identificar lacunas e compreender os sentidos atribuídos à gestão

democrática pelos entes locais. Ao reunir e examinar essas legislações, este estudo contribui não apenas para subsidiar investigações futuras, mas também para alimentar o debate público e qualificar a ação política de educadores, gestores e formuladores de políticas comprometidos com a radicalização democrática da educação.

Metodologia e Análise dos Dados

A pesquisa apresentada neste artigo tem abordagem qualitativa e objetivou analisar as legislações dos municípios da Baixada Fluminense atinentes à gestão da escola pública e aos gestores escolares. A construção e sistematização de dados para a composição do corpus analítico da pesquisa foram realizadas por meio de buscas sistemáticas nos sites oficiais das prefeituras, das secretarias municipais de educação e das câmaras de vereadores dos treze municípios da região em tela. Em Guapimirim, contudo, não foram encontradas legislações pertinentes ao objeto de estudo, o que motivou sua exclusão da análise, resultando em um total de doze conjuntos de legislações municipais analisadas.

Para o tratamento dos dados, adotou-se a análise de conteúdo conforme proposta por Laurence Bardin (2012), metodologia que busca a sistematização e interpretação de comunicações por meio de procedimentos analíticos que possibilitam a identificação de núcleos de sentido que estruturam a mensagem.

A análise de conteúdo desenvolveu-se em três etapas articuladas: a pré-análise, que envolveu a organização do corpus documental e a formulação de categorias iniciais; a exploração do material, com a codificação dos dados e a identificação de unidades de registro; e o tratamento dos resultados, seguido de inferência e interpretação crítica das informações coletadas. A partir da leitura das legislações municipais, foram construídas cinco categorias analíticas finais que orientaram a sistematização e a interpretação dos dados: formação inicial, forma de provimento, formação continuada, documentos exigidos (com ênfase no plano de gestão) e gratificação.

A análise documental foi guiada pelas contribuições de Jacques Le Goff (1996), para quem o documento deve ser compreendido como vestígio da ação social e histórica, sendo necessário lê-lo criticamente, considerando-o resultado de escolhas, disputas e representações que se cristalizam na sua versão pública.

A análise da legislação dos municípios da Baixada Fluminense sobre a gestão da escola revelou padrões significativos, mas também contradições quanto à efetivação do princípio constitucional da gestão democrática.

A partir desse percurso metodológico e da sistematização do corpus analítico, os dados foram organizados e analisados à luz das cinco categorias definidas, mencionadas anteriormente. A seguir, apresentam-se os resultados dessa análise, contemplando a caracterização de cada categoria, os principais padrões identificados nas legislações municipais e as contradições observadas na regulamentação da gestão escolar democrática na Baixada Fluminense.

A Educação na Baixada Fluminense e o Perfil da Diretora Escolar

A Baixada Fluminense, lócus empírico da presente pesquisa, é composta por 13 municípios e está localizada na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. A população residente é de cerca de 4 milhões de habitantes e a densidade demográfica média de gira em torno de 1010 habitantes por km², mas há uma distribuição desigual no território, contando, por exemplo, com São João de Meriti, com mais de 13 mil hab/km² e Guapimirim, com apenas 144 hab/km².

A origem da Baixada Fluminense está profundamente relacionada à formação da Capitania do Rio de Janeiro e à constituição de um território estratégico para a Coroa portuguesa a partir do século XVI. Segundo Mercês (2017), a região foi ocupada inicialmente por indígenas tupinambás e, com a colonização, transformou-se em um importante espaço de produção agrícola, especialmente de cana-de-açúcar, com uso intensivo de mão de obra escravizada. Sua configuração como zona de passagem entre o litoral e o interior fluminense, marcada por extensos alagadiços e cursos d'água, contribuiu para que se consolidasse como um território funcional à lógica colonial: produtivo, porém subordinado aos interesses da capital. Ao longo do século XIX, com o advento da República e das transformações políticas e econômicas, a Baixada passou por um processo de fragmentação administrativa, culminando na criação de diversos municípios, mas mantendo-se, até os dias atuais, como espaço historicamente negligenciado pelas políticas públicas e estigmatizado como periferia metropolitana.

A educação na Baixada abrange um total de 55.982 docentes atuando na Educação Básica, com 792.307 matrículas registradas em suas redes de ensino. Destes docentes, 16.902 estão vinculados às redes municipais de ensino.

No que tange ao desempenho em avaliações em larga escala, com base nos dados do Ideb 2023 dos municípios da Baixada Fluminense, a média geral nos anos iniciais do Ensino Fundamental foi de 4,5, enquanto nos anos finais foi de 4,2. O município com o melhor desempenho em ambos os segmentos foi Guapimirim, com 5,1 nos anos iniciais e 4,8 nos finais. Na outra ponta, os menores índices foram registrados nos anos iniciais por Duque de Caxias, Belford Roxo e Japeri, todos com 4,1, e nos anos finais por Japeri, com apenas 3,7. Observa-se que todos os municípios da Baixada Fluminense ficaram abaixo das metas estabelecidas pelo Ministério da Educação para o Ideb 2023.

O perfil das diretoras escolares da Baixada Fluminense, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep (2024), é de mulheres (91,5%) e cerca de 40,4% se autodeclararam brancas, enquanto 37,1% se identificam como não brancas. Em termos de escolaridade, 82,1% possuem ensino superior completo e 59,7% têm pós-graduação lato sensu (especialização). A titulação stricto sensu ainda é pouco representativa: apenas 3,9% das gestoras possuem mestrado e 0,3% doutorado. A média do número de diretoras por município é de aproximadamente 72.

Quanto às formas de acesso ao cargo, observa-se que 43,9% das diretoras ingressaram por indicação, enquanto apenas 0,2% o fizeram por concurso público. Processos seletivos com eleição correspondem a 14,2%, e eleições diretas representam 35,3% dos casos. A contratação temporária corresponde a 9,5% em média, e vínculos CLT praticamente inexistem (0,2%). Como exemplo, Guapimirim apresenta o maior índice de indicação política (94,3%) e 60% de diretoras temporárias, enquanto Itaguaí e Japeri têm 100% de diretoras concursadas/estáveis, com predominância de eleição para o cargo – 55,7% e 85,7%, respectivamente – ilustrando a diversidade de práticas na região.

Mais do que contextualização, os dados referentes à Baixada Fluminense e ao perfil das diretoras escolares que nela atuam constituem elementos que atravessam e problematizam a análise das legislações municipais analisadas a seguir.

O Corpus analítico

A partir da sistematização do corpus analítico das legislações municipais, foram identificadas doze normativas relativas à gestão democrática da escola pública nos municípios da Baixada Fluminense. Desse total, sete são leis ordinárias (Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Queimados, Mesquita, Itaguaí, Magé e uma lei sem número em Itaguaí); três são decretos (Paracambi, Japeri e Seropédica); uma é portaria (São João de Meriti); uma é resolução (Nilópolis). A prevalência de leis ordinárias indica, em parte, um esforço institucional para conferir maior estabilidade e formalização aos processos de escolha e gestão dos diretores escolares, uma vez que as leis possuem maior força normativa, exigindo tramitação legislativa e aprovação pelo poder legislativo municipal.

Já os decretos, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, têm caráter regulamentar e não passam por debate legislativo, o que os torna mais frágeis juridicamente e politicamente mais suscetíveis à descontinuidade em contextos de alternância de gestão. As portarias e resoluções, por sua vez, representam instrumentos infralegais de menor hierarquia, geralmente emitidos por secretarias municipais de educação, e que, embora possam orientar práticas administrativas, não garantem a institucionalização robusta dos princípios da gestão democrática no território. A distribuição dos tipos normativos evidencia, portanto, distintos graus de compromisso formal e estabilidade institucional no tratamento da temática, além de revelar diferentes estratégias político-administrativas adotadas pelos municípios.

Essa diversidade normativa, expressa tanto na forma quanto na força legal dos dispositivos, revela diferentes graus de institucionalização da gestão democrática nos municípios da Baixada Fluminense. Ao mesmo tempo, evidencia as possíveis tensões e disputas nos territórios diante da normatização e das práticas efetivas de gestão escolar. E é com base nesse panorama que as legislações foram analisadas.

Formação inicial para a candidatura ao cargo de gestor escolar

Esta categoria contempla os requisitos formais de escolaridade e experiência exigidos para que o profissional da educação possa se candidatar aos cargos de diretor ou diretor adjunto.

Dos 12 municípios analisados, 10 estabelecem de forma explícita a formação em Pedagogia ou áreas afins como requisito para candidatura, o que corresponde a 83% das redes municipais estudadas. Municípios como Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Magé, Itaguaí, Nilópolis, Queimados, São João de

Meriti, Seropédica e Mesquita estabelecem de maneira clara essa exigência em suas normativas. Em Paracambi, a exigência é considerada “implícita”, já que os documentos fazem menção à formação sem detalhamento preciso. Belford Roxo é o único caso em que não há especificação quanto à formação, evidenciando uma lacuna preocupante no que se refere à qualificação técnica para o exercício da gestão escolar.

Além da formação inicial, alguns municípios exigem experiência prévia como critério adicional para a candidatura. Em Japeri, por exemplo, o edital prevê formação superior em Pedagogia, pós-graduação em Gestão Escolar e ao menos três anos de atuação na unidade escolar para a qual o candidato pretende concorrer. Magé explicita critérios similares, enquanto Nova Iguaçu acrescenta a previsão de avaliação de títulos acadêmicos.

De modo geral, a análise das legislações evidencia que a formação inicial exigida para a candidatura ao cargo de diretor escolar tende a valorizar a titulação acadêmica como critério prioritário de seleção. Em cinco municípios, observa-se a exigência de formação específica na área de gestão educacional ou escolar, o que demonstra um esforço no sentido da profissionalização técnica da função gestora. Essa formalização da escolarização, embora possa ser interpretada como um avanço na valorização profissional dos diretores, revela também aproximações com o paradigma da profissionalização técnica da gestão escolar, frequentemente associado a perspectivas gerencialistas. Nesse sentido, Paro (2000) afirma que a qualificação do gestor não pode se reduzir a uma dimensão técnico-burocrática, sob pena de descharacterizar a gestão como espaço de construção democrática e participativa.

Segundo Ball (2005) é possível refletir que a ênfase exclusiva na titulação acadêmica, desarticulada de mecanismos efetivos de participação da comunidade escolar no processo de escolha dos gestores, tende a reforçar modelos de gestão pública marcados pela lógica gerencial. Esse paradoxo é central: se, por um lado, a exigência de formação universitária contribui para elevar o nível de qualificação técnica dos gestores, por outro, sua adoção como único ou principal critério, sem a devida inserção democrática, pode enfraquecer a efetivação do princípio constitucional da participação na gestão escolar.

Apenas três municípios exigem a comprovação de práticas anteriores de gestão escolar ou de atuação em processos participativos como critério adicional, o que sinaliza uma valorização ainda limitada da experiência prática e do envolvimento com a comunidade escolar. A formação necessária para o

exercício da gestão democrática ultrapassa a dimensão formal da titulação, exigindo práticas éticas, coletivas e dialógicas com os sujeitos escolares, perspectiva que, de modo geral, não se verifica plenamente nas legislações analisadas (Dourado, 2010). Assim, embora a formação inicial para candidatura se configure como eixo normativo relevante nas redes municipais, sua configuração atual revela tensões entre a busca por profissionalização e a efetivação de uma gestão escolar comprometida com a democratização e a participação social.

Gratificação

A categoria intitulada Gratificação refere-se à existência ou não e a de gratificação financeira específica para o exercício do cargo de gestão escolar, bem como à sua regulamentação.

A existência de gratificações específicas para os cargos de direção escolar é outro fator relevante na análise da valorização dos profissionais que assumem funções de gestão nas escolas públicas. Apenas metade dos municípios analisados apresenta algum tipo de gratificação formalizada em sua legislação, com percentuais e critérios diversos.

Em Duque de Caxias, por exemplo, há previsão de gratificação específica, com base em percentual definido sobre o vencimento-base. Nova Iguaçu e Nilópolis também preveem gratificações, sendo esta última vinculada à carga horária estendida e à complexidade da unidade escolar. Magé estabelece gratificação por meio de decreto municipal e, em Seropédica, há menção à remuneração diferenciada, mas sem detalhamento de critérios ou valores.

Por outro lado, municípios como Belford Roxo, Paracambi e Itaguaí não apresentam dispositivos legais que reconheçam financeiramente o exercício da função gestora. A ausência de gratificação pode desestimular a candidatura de profissionais qualificados, além de não reconhecer a complexidade das atribuições e responsabilidades da gestão escolar.

A diversidade de modelos e a ausência de padronização na concessão de gratificações evidenciam uma lacuna importante nas políticas de valorização dos gestores escolares. Essa situação compromete tanto a atratividade dos cargos quanto a permanência de profissionais qualificados, principalmente em contextos de alta vulnerabilidade social e demandas pedagógicas complexas, nas quais a permanência do diretor escolar tende a fazer maior diferença nas práticas escolares.

Documentos exigidos para exercício da função gestora

Esta categoria incluiu os documentos obrigatórios para formalização da candidatura, com ênfase na exigência do Plano de Gestão.

A exigência de documentos específicos, em especial o plano de gestão escolar, é um indicativo importante do grau de institucionalização da gestão democrática nas redes municipais. Em análise das legislações, verificou-se que metade dos municípios (50%) exige formalmente a apresentação de um plano de gestão como parte do processo seletivo para os cargos de direção escolar.

Em Nova Iguaçu, por exemplo, o plano de gestão é avaliado por uma banca técnica e tem peso significativo na pontuação do candidato. Já em Magé, embora previsto, não há detalhamento sobre os critérios de avaliação ou acompanhamento da execução do plano. Municípios como Japeri, São João de Meriti e Mesquita também mencionam a necessidade do documento, mas com diferentes níveis de detalhamento e exigência legal.

Por outro lado, em municípios como Belford Roxo, Paracambi e Itaguaí, não há qualquer menção ao plano de gestão nos documentos normativos analisados. Essa ausência compromete a institucionalização de um instrumento essencial para a transparência, o planejamento e a avaliação da ação gestora. Sem esse requisito, abre-se margem para a personalização da gestão e a ausência de metas claras a serem cumpridas pelos diretores.

Vale destacar ainda que, mesmo nos municípios que exigem o plano de gestão, raramente se encontram orientações padronizadas para sua elaboração ou acompanhamento sistemático. Em geral, a avaliação do documento se dá de forma pontual e restrita ao processo de seleção, sem continuidade ao longo do exercício da função gestora. Tal fragilidade revela uma lacuna na política de monitoramento e avaliação da gestão escolar pública municipal. Esse panorama evidencia que, embora haja um esforço considerável de profissionalização da gestão nas redes municipais da Baixada Fluminense, ainda existem desigualdades quanto ao rigor e à clareza dos critérios estabelecidos.

Por outro lado, embora a obrigatoriedade de apresentação de um plano de gestão como parte do processo de seleção possa indicar, à primeira vista, a valorização do planejamento estratégico na organização escolar, é preciso aprofundar a análise diante do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.

Em grande parte das legislações examinadas, o plano de gestão é tratado como um documento individual de responsabilidade do candidato, sem referência à participação da comunidade escolar na sua elaboração ou validação. Dessa forma, a exigência, que poderia fomentar práticas coletivas de planejamento e organização da escola, acaba se configurando como um requisito de ordem individual, o que pode esvaziar o sentido democrático da gestão escolar.

Paro (2000) e Dourado (2010) compreendem que a efetiva construção do projeto de gestão escolar deveria emergir de processos coletivos de debate e deliberação envolvendo todos os segmentos da comunidade educativa. A ausência de previsão normativa para a participação coletiva na elaboração do plano de gestão evidencia uma fragilidade no compromisso com a gestão democrática, reduzindo o planejamento a um instrumento técnico-formal desvinculado da dinâmica participativa da escola pública.

Assim, embora dos municípios analisados reconheçam, formalmente, a importância do planejamento como instrumento de organização da escola, a maneira como o plano de gestão é exigido e concebido reforça práticas de individualização e tecnificação da função gestora, em detrimento da construção democrática e coletiva que deveria orientar a gestão escolar pública.

Forma de provimento ao cargo de direção escolar

Esta categoria diz respeito aos processos de provimento da função de diretor escolar, ou seja, às formas pelas quais os gestores são designados para a direção das unidades escolares. Foram identificadas três modalidades principais: eleição direta pela comunidade escolar, expressão de um modelo participativo; indicação direta por autoridades do poder público, sem consulta à comunidade, geralmente associada a critérios político-administrativos; e os modelos híbridos, que articulam procedimentos técnicos — como análise de títulos, avaliação de planos de gestão ou entrevistas — com uma etapa final de nomeação ou homologação por parte do Executivo.

A análise dos doze municípios da Baixada Fluminense revela uma predominância da eleição direta como forma de provimento dos cargos de direção escolar. Em sete dos municípios analisados (58%) - Japeri, Magé, Nilópolis, Itaguaí, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Mesquita - a legislação prevê a participação da comunidade escolar no processo de escolha, envolvendo professores, funcionários, pais

e, em alguns casos, estudantes. Tal arranjo se aproxima dos princípios constitucionais da gestão democrática, ampliando o protagonismo da comunidade no cotidiano escolar.

Em quatro municípios (33%) - Duque de Caxias, Paracambi, Queimados e Seropédica - foram identificados modelos híbridos, nos quais a eleição é combinada a critérios técnicos ou submetida à homologação do Executivo. Em Paracambi, por exemplo, o processo é precedido por análise documental e entrevista técnica, com homologação obrigatória por parte do chefe do Executivo. Já em Duque de Caxias, o referendo popular ocorre apenas após seleção técnica inicial. Esses arranjos, embora contemplam a participação comunitária, limitam sua efetividade, mantendo o controle decisório nas mãos do poder político-partidário.

Belford Roxo constitui o único caso (8%) de indicação política direta, sem previsão de consulta pública ou critérios objetivos claros, o que representa um retrocesso frente às diretrizes de gestão democrática estabelecidas pela Constituição Federal e pela LDB (Lei nº 9.394/1996).

Importante destacar que, mesmo nos municípios que preveem eleição direta, algumas normativas contemplam hipóteses de exceção, como vacância de cargo, ausência de candidatos aptos ou impugnação de eleições, autorizando a indicação direta nesses casos. Embora legalmente justificadas, essas previsões fragilizam a efetividade da gestão democrática e reabrem espaço para práticas centralizadoras.

De modo geral, a diversidade de arranjos normativos observada evidencia um tensionamento entre a formalização da participação e a permanência de mecanismos de controle político sobre a escolha dos gestores. À luz da literatura especializada, especialmente dos estudos de Dourado (2010) e Paro (2000), a eleição direta é reconhecida como uma expressão concreta da gestão democrática, fortalecendo o protagonismo da comunidade escolar. Contudo, conforme alerta Ball (2005), a mera institucionalização do processo eleitoral, sem garantias efetivas de autonomia e controle social, pode esvaziar seu potencial transformador, convertendo-o em instrumento de legitimação formal de práticas clientelistas ou instrumentais.

O estudo de Bairros e Fetzner (2023) reforça essa preocupação ao demonstrar que a prática de indicação direta de diretores, ainda predominante em muitos municípios brasileiros, compromete a autonomia escolar e perpetua relações de subordinação política. Essa crítica dialoga diretamente com o cenário da Baixada Fluminense, onde, mesmo nos municípios que adotam processos eletivos, a

possibilidade de homologação ou veto por parte do Executivo enfraquece a soberania da comunidade escolar.

Portanto, a análise da forma de provimento dos gestores escolares aponta que, embora haja avanços formais em direção à democratização, persistem entraves estruturais que limitam a participação efetiva da comunidade escolar na escolha de seus dirigentes, exigindo a construção de dispositivos institucionais que assegurem práticas efetivamente democráticas.

Formação continuada para gestores escolares

Esta categoria abrange a presença (ou ausência) de cursos de formação continuada para gestores escolares promovidos pelas secretarias municipais de educação, com base em menções explícitas em leis ou nos planos municipais de educação.

A análise das legislações municipais da Baixada Fluminense revela que a formação continuada, embora reconhecida em parte das normativas, apresenta presença desigual e, em muitos casos, lacunar. Apenas cinco dos doze municípios analisados (42%) - com destaque para Magé, Duque de Caxias e Nova Iguaçu - possuem dispositivos legais que preveem a oferta de cursos de formação continuada voltados aos diretores escolares. Em Magé, por exemplo, há previsão de cursos periódicos organizados pela Secretaria Municipal de Educação; em Nova Iguaçu, a participação em atividades formativas compõe os critérios de pontuação para seleção de gestores.

Por outro lado, municípios como Seropédica, Paracambi e Itaguaí não apresentam qualquer referência normativa à formação continuada, evidenciando uma fragilidade importante na política de valorização e profissionalização da função gestora. A ausência de sistematização, cronogramas definidos e critérios claros de avaliação nos municípios que mencionam a formação revela que, na maioria dos casos, essas ações são tratadas como complemento desejável e não como obrigação institucional.

Esse panorama, que indica uma preocupação incipiente com a qualificação contínua dos gestores, contrasta com as premissas teóricas que compreendem a formação permanente como um componente indispensável à efetivação da gestão democrática e à transformação da cultura escolar. Dourado (2010) e Paro (2000) corroboram a ideia de que a formação continuada deveria constituir um processo

permanente, crítico e contextualizado, capaz de fortalecer capacidades analíticas, o exercício da decisão coletiva e práticas de liderança democrática.

A análise também evidencia que, em dois municípios - Duque de Caxias e Magé - a formação continuada é tratada também como critério de avaliação para acesso ao cargo, mas que, após o exercício do cargo, não há concessão de gratificações por produtividade.

O estudo de Vieira e Vidal (2014) reforça a análise ao demonstrar que, apesar da crescente formação inicial dos diretores escolares, a formação continuada no Brasil ainda é, majoritariamente, estruturada sob uma lógica de adestramento técnico, muitas vezes voltada para a resposta a indicadores externos, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Iddeb). A predominância dessa lógica reforça modelos de gestão escolar alinhados ao gerencialismo educacional, em detrimento da formação crítica, reflexiva e socialmente comprometida dos diretores e seu comprometimento junto ao território.

Assim, a ausência ou a precariedade de políticas sistematizadas de formação continuada para gestores escolares na Baixada Fluminense constitui um dos principais obstáculos para o fortalecimento da gestão democrática, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidades sociais, desigualdade e pressão por resultados imediatos.

Considerações Finais

A análise dos dispositivos legais que regulamentam a gestão escolar nas redes municipais da Baixada Fluminense revela um cenário tensionado e fragmentado, no qual coexistem avanços normativos e lacunas estruturais que comprometem a atuação da gestão democrática nas escolas públicas.

Contudo, a pesquisa evidencia desigualdades significativas entre os municípios analisados, tanto em relação às exigências de formação inicial e continuada, quanto aos mecanismos de eleição, à exigência de planos de gestão e à regulamentação de gratificações. A heterogeneidade normativa e a ausência de garantias robustas para a participação da comunidade escolar revelam que a adoção do princípio da gestão democrática, embora presente nos discursos legais, ainda enfrenta resistências culturais, políticas e institucionais em grande parte das redes municipais.

Os dados empíricos levantados por esta pesquisa tensionam as legislações ao evidenciarem contradições entre o que está normatizado e o que se concretiza nos territórios. Embora parte dos

municípios preveja formas de provimento mais democráticas, observa-se que apenas 35,3% das diretoras foram escolhidas por meio de eleições diretas, e 14,2% por processos híbridos que combinam etapas técnicas com consulta à comunidade escolar. Em contrapartida, 43,9% das gestoras chegaram ao cargo por indicação, demonstrando a permanência de práticas clientelistas, mesmo em redes que formalmente adotam dispositivos participativos (Inep, 2024).

No que se refere à formação, as legislações em geral exigem apenas o ensino superior como critério mínimo, sem vinculação a políticas estruturadas de formação continuada ou valorização acadêmica. Isso revela uma limitação normativa importante, pois ignora a centralidade da formação permanente para o fortalecimento da ação gestora. A frágil regulamentação de gratificações também aponta para a escassa valorização institucional da função de direção.

Dessa forma, a pesquisa reafirma que o marco legal, embora contenha avanços, permanece lacunar e insuficiente para fortalecer as práticas democráticas na gestão das escolas da Baixada Fluminense. A construção de escolas públicas democráticas carece de políticas de formação inicial e continuada articuladas com projetos coletivos, práticas institucionais que fortaleçam a autonomia das unidades escolares e dispositivos que assegurem a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar. Conforme destaca Bobbio (1986), a efetivação da democracia não se limita à proclamação de princípios, exigindo a criação de mecanismos institucionais e práticas sociais que garantam sua realização concreta no cotidiano das instituições.

Diante desse quadro, torna-se imprescindível que os municípios avancem na revisão e no aprimoramento de seus marcos regulatórios, superando a fragmentação e a ambiguidade normativa que ainda caracterizam a regulação da gestão escolar na Baixada Fluminense. A construção de uma gestão verdadeiramente democrática exige não apenas a formalização de princípios em dispositivos legais, mas o comprometimento com políticas públicas consistentes que garantam processos transparentes de escolha das diretoras, formação continuada de qualidade e valorização efetiva do exercício da função. Somente com o alinhamento entre legislação, prática institucional e compromisso ético-político com a participação será possível consolidar escolas públicas orientadas por princípios republicanos, autonomia pedagógica e justiça social nos territórios periféricos da metrópole fluminense.

Referências

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%bablica.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.
- AFONSO, A. J. **Políticas de avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2009.
- BAIRROS, M.; FETZNER, A. R. Indicação de direções escolares no Brasil: um debate necessário para a democracia. **Caderno Pedagógico**, [Curitiba], v. 20, n. 9, p. 4161–4182, 2023. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/2049>. Acesso em: 29 maio. 2025.
- BALL, S. J. Políticas de educação e equidade: possibilidades e limites. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 16, p. 135-155, 2001.
- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539–564, set. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/sHk4rDpr4CQ7gb3XhR4mDwL/?lang=pt>. Acesso em: 29 maio de 2025.
- BALL, S. J. **Educação Global S.A.**: novas redes de política e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2012.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996.
- DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 258-285, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 29 maio 2025.
- DOURADO, L. F. Gestão democrática da educação: atualidade e desafios. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 83-96, 2010.

DUARTE, A.; OLIVEIRA, Dalila A. Mudanças na gestão escolar e os reflexos no trabalho do diretor: a gestão por resultados em foco. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED ESTRADO, 11., [2016], [Cidade do México]. **Anais** [...]. [Cidade do México]: Red Estrado, [2016]. Tema: Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización. Disponível em: https://redeestrado.org/xi_seminario/pdfs/eixo2/268.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

ENGUITA, M. F. **A face oculta da escola**: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Ideb resultados**. Brasília, DF: Inep, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 25 abr. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Painéis estatísticos**: censo escolar: gestores. Brasília, DF: Inep, [2024]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjl1YjU0NzQzMTJhlwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 25 abr. 2025.

LE GOFF, J. Documento/monumento. In: LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996. p. 525-537.

LIMA, L. C. **Organização escolar e democracia**: o lugar da administração e da gestão na escola. São Paulo: Cortez, 2000.

LIMA, L. C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública?. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 168, p. 15-28, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/YCPpdwGWZshhVyhjwpzHZtp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2025.

MERCÊS, I. M. S. A Baixada Fluminense como espaço de múltiplas territorialidades. **Nuestra América**, v. 5, n. 9, p. 85–100, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://ia601204.us.archive.org/28/items/e8125889/merces.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

MORGAN, K. V.; NAJJAR, J. N. V. Na contramão da gestão democrática: políticas educacionais no Brasil a partir de 2016. **Roteiro**, Joaçaba , v. 45, e23390, jan. 2020 . DOI: <https://doi.org/10.18593/r.v45i0.23390>.

NAJJAR, J. Gestão democrática da escola, ação política e emancipação humana. **Movimento – Revista da Faculdade de Educação da UFF**, Niterói, n. 13, p. 151-172, 2006.

PARO, V. H. **Administração escolar e democracia**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, A. R. de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWVkbhpGkqvcfkvkH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2025.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Perfil e formação de gestores escolares no Brasil. **Dialogia**, [São Paulo], n. 19, p. 47–66, 2014. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/dialogia/article/view/4984>. Acesso em: 29 maio. 2025.

Licença Creative Commons – Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional (CCBY-NC4.0)

Como citar este artigo:

MORGAN, Karine Vichielt; NOGUEIRA, Kátia; MORAES, Julia Grangeia; SOUZA, Alicia Galante de. A gestão das escolas públicas na Baixada Fluminense: uma análise dos marcos regulatórios municipais. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 22, 2025. Disponível em:
<https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/reeduc/article/view/12030>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

Financiamento: O estudo não recebeu financiamento.

Contribuições individuais: Conceituação, Metodologia, Recursos, Software, Visualização, Curadoria dos Dados, Investigação, e Escrita – Primeira Redação: Karine Vichielt Morgan. Análise Formal, Administração do Projeto, Supervisão, Validação, e Escrita – Revisão e Edição: Kátia Nogueira, Júlia Grangeia Moraes e Alicia Galante de Souza.

Revisora: Aline Javarini (Revisão de Língua Portuguesa e ABNT).

Sobre as autoras:

KARINE VICHIETT MORGAN é professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Doutora em Educação.

KÁTIA NOGUEIRA é graduanda em Pedagogia pela UERJ.

JULIA GRANGEIA MORAES é graduanda em Pedagogia pela UERJ.

ALICIA GALANTE DE SOUZA é graduanda em Pedagogia pela UERJ.

Recebido em 06 de junho de 2025

Versão corrigida recebida em 14 de novembro de 2025

Aprovado em 28 de novembro de 2025