

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: provocações sobre democracia e gestão da escola pública

**Daniela Patti do Amaral
Marcela Castro**
(Organizadoras)



@npae

Daniela Patti do Amaral
Marcela Castro
(Organizadoras)

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO: provocações sobre democracia e
gestão da escola pública**

ANPAE
2021

ANPAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

PRESIDENTE	Candido Alberto Gomes, <i>Universidade Católica de Brasília (UCB).</i>
Romualdo Luiz Portela de Oliveira	Carlos Roberto Jamil Cury, <i>PUC de Minas Gerais / (UFMG).</i>
VICE-PRESIDENTES	Célio da Cunha, <i>Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil.</i>
Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)	Edivaldo Machado Boaventura, <i>(UFBA), Salvador, Brasil.</i>
Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)	Fernando Reimers, <i>Harvard University, Cambridge, EUA.</i>
Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste)	Inés Aguerrondo, <i>Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina.</i>
Itamar Mendes (Sudeste)	Sandra Maria Zákia Lian de Sousa, <i>Diretora Executiva. Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal.</i>
Elton Luiz Nardi (Sul)	João Barroso, <i>Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil.</i>
DIRETORES	João Ferreira de Oliveira, <i>Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil.</i>
Sandra Maria Zákia Lian de Sousa, <i>Diretora Executiva.</i>	João Gualberto de Carvalho Meneses, <i>(UNICID), Brasil.</i>
Pedro Ganzeli, <i>Diretor Secretário.</i>	Juan Casassus, <i>Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.</i>
Adriana Aparecida Dragone Silveira, <i>Diretora de Projetos Especiais.</i>	Licínio Carlos Lima, <i>Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal.</i>
Emília Peixoto Vieira, <i>Diretora de Publicações.</i>	Lisete Regina Gomes Arelaro, <i>Universidade de São Paulo (USP), Brasil.</i>
Dalva Gutierrez, <i>Diretora de Pesquisa.</i>	Luiz Fernandes Dourado, <i>Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil.</i>
Luiz Fernandes Dourado, <i>Diretor de Intercâmbio Institucional.</i>	Márcia Angela da Silva Aguiar, <i>Universidade Federal de Pernambuco, (UFPE), Brasil.</i>
Marcia Ângela da Silva Aguiar, <i>Diretora de Cooperação Internacional.</i>	Maria Beatriz Moreira Luce, <i>(UFRGS), Brasil.</i>
Maria Vieira da Silva, <i>Diretora de Formação e Desenvolvimento.</i>	Nalú Farenzena, <i>Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.</i>
Maria Angélica Pedra Minhoto, <i>Diretora Financeira.</i>	Rinalva Cassiano Silva, <i>(UNIMEP), Piracicaba, Brasil.</i>
CONSELHO EDITORIAL	Sofia Lerche Vieira, <i>Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil.</i>
Almerindo Janela Afonso <i>Universidade do Minho, Portugal</i>	Steven J Klees, <i>University of Maryland (UMD), Maryland, EUA.</i>
Bernardete Angelina Gatti <i>Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil</i>	Walter Esteves Garcia, <i>Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil.</i>
Carlos Roberto Jamil Cury, <i>PUC de Minas Gerais / (UFMG).</i>	



Anpae Rio de Janeiro

Diretora:

Daniela Patti do Amaral

Vice-Diretora:

Janaina Specht Menezes

A Biblioteca Virtual da ANPAE constitui um programa editorial que visa a publicar obras especializadas sobre temas de política e gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação. Seu objetivo é incentivar os associados a divulgar sua produção e, ao mesmo tempo, proporcionar leituras relevantes para a formação continuada dos membros do quadro associativo e o público interessado no campo da política e da gestão da educação.

Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores, e pré-autorizados para publicação. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

Ficha Catalográfica

AN553p

Políticas educacionais no Estado do Rio de Janeiro: provocações sobre democracia e gestão da escola pública. Organizadoras: Daniela Patti do Amaral e Marcela Castro [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2021.

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-87561-07-3

Formato: PDF, 138 p: il.

1.Educação. 2. Política Educacional. 3. Democracia. 4. Gestão Pública.

5. Rio de Janeiro. I. Amaral, Daniela Patti do. II. Castro, Marcela. III.

Título

CDU 37.014(815.3)/49

CDD 379.53

Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

Revisão: Letra&Ponto.

Serviços editoriais, planejamento gráfico, capa, arte, diagramação e editoração eletrônica:
Carlos Alexandre Lapa de Aguiar.

ANPAE

Associação Nacional de Política e Administração da Educação Fundação Universidade de Brasília –
Faculdade de Educação Campus Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília, DF 70410-900
anpae@anpae.org.br – publicacao@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Distribuição Gratuita

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
DEMOCRACIA AVILTADA: IMPACTOS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA	
❖ Waldeck Carneiro	
<hr/>	
APRESENTAÇÃO	13
POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: PROVOCAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA E GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA	
❖ Marcela Castro	
❖ Daniela Patti do Amaral	
<hr/>	
CAPÍTULO I	18
SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: TEXTOS LEGAIS E (IN)FIDELIDADES NORMATIVAS	
❖ Daniela Patti do Amaral	
<hr/>	
CAPÍTULO II	35
ENSINO RELIGIOSO CONFSSIONAL NO RIO DE JANEIRO: ENTRE O TEXTO E A PRÁTICA DA POLÍTICA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL	
❖ Evelin Fonseca de Souza	
❖ Marcela Castro	
<hr/>	
CAPÍTULO III	53
PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS ESCOLARES: UM ESTUDO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	
❖ Janaina Moreira de Oliveira Goulart	
❖ Alba Valéria Baensi	

CAPÍTULO IV GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS (RJ) E O PROCESSO DE SELEÇÃO PARA DIRETORES ESCOLARES	68
❖ Bethânia Bittencourt	
<hr/>	
CAPÍTULO V O TURNO ÚNICO COMO POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	77
❖ Caroline Domingues da Silva Teles de Assis	
<hr/>	
CAPÍTULO VI SELEÇÃO DE DIRETORES E PLANO DE GESTÃO: AS CONTROVERSAS RELAÇÕES ENTRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E EFICÁCIA ESCOLAR	92
❖ Maria de Fátima Magalhães de Lima	
❖ Débora Silva Quirino do Nascimento	
<hr/>	
CAPÍTULO VII SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA	110
❖ Diones Bernardes dos Santos Motta	
❖ Pablo Silva Machado Bispo dos Santos	
<hr/>	
CAPÍTULO VIII SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES E O DEBATE SOBRE A MERITOCRACIA	125
❖ Eduardo Gomes Neto	
❖ Cleber Ribeiro de Souza	
<hr/>	
SOBRE OS AUTORES BIODATA	135



PREFÁCIO

Waldeck Carneiro

PREFÁCIO

DEMOCRACIA AVILTADA: IMPACTOS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

Waldeck Carneiro¹

Às vésperas do aniversário de trinta anos da “Constituição Cidadã”, o Brasil viveu nova experiência de ruptura democrática, mais uma em sua relativamente recente e conturbada trajetória republicana, marcada por desigualdades estruturais e recorrentes agravos à ordem democrática. Com efeito, o golpe de Estado de agosto de 2016, que depôs a então presidenta constitucional do Brasil, reeleita pelo voto popular no ano de 2014, abriu, não apenas uma vereda, mas uma avenida de maquinações que culminaram com a eleição, em 2018, do atual presidente da República, em conjuntura eleitoral enviesada pelo banimento de um ex-presidente, que foi preso e, logo, impedido de se candidatar, em meio a um processo de *lawfare*, cujos detalhes se revelam a cada dia; por uma estratégia meticulosamente planejada de disseminação de falsas notícias, que contaminaram de forma decisiva a livre circulação de informações sobre os candidatos e seus programas; por uma agenda de desmonte de direitos sociais e trabalhistas, iniciada logo após o golpe de 2016, sob o comando de um governo ilegítimo, porque não proveniente do sufrágio universal, cujo ápice foi a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/16. Este mandamento constitucional impôs o congelamento, por vinte anos, dos investimentos em políticas sociais, não obstante o aumento da pobreza, da miséria, da população em situação de rua e do desemprego, que já se ampliavam naquele período e, hoje, alcançam níveis aterradores, inclusive no estado do Rio de Janeiro, que lidera, por exemplo, o dramático *ranking* de estados brasileiros com maiores perdas de empregos com carteira assinada nos últimos cinco anos.

¹ Professor da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Sociologia da Educação (Universidade Paris V - Sorbonne). Deputado Estadual (PT-RJ) e Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

É claro que o processo eleitoral de 2018, que conduziu ao governo da República um deputado obscuro, apesar de ter atravessado sete legislaturas consecutivas na Câmara Federal, com pensamento conservador e autoritário, de matriz protofascista, também foi marcado por outras características. Contudo, faço questão de enfatizar aquelas que mais diretamente perturbaram a democracia, como a perseguição político-judicial a um líder extremamente popular, a propagação de mentiras pelas redes sociais, muitas vezes endossadas por robustos veículos da mídia oligopolizada, e o desmonte do acervo de direitos, fenômeno que, por óbvio, afeta a cidadania e a democracia republicanas.

Eis uma síntese apertada do contexto político mais geral que circunscreve a primeira metade do período de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal nº 13.005/14, plano decenal que poderia servir de lastro à implementação de políticas de Estado com vistas ao enfrentamento das desigualdades educacionais, que ainda são a principal marca do aparelho escolar brasileiro, em pleno século XXI. Em seu art. 9º, a Lei do PNE enfatiza a “gestão democrática da educação pública”, chegando a dar prazo de dois anos para que os entes subnacionais aprovem leis com o fito de disciplinar a matéria, o que se tornou letra morta da Lei, pelo menos no estado do Rio de Janeiro, mas, provavelmente, também na maioria dos estados e municípios brasileiros. Porém, a Lei do PNE não se limita ao art. 9º para dispor sobre o tema: em seu Anexo, que reúne metas e estratégias, destaca-se o tema da “gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas”, eixo da meta 19 e de suas oito estratégias.

Cabe lembrar que a própria Constituição Federal (CF), hoje tão dilacerada, em seu art. 206, menciona textualmente a gestão democrática do ensino público como um dos princípios do desenvolvimento do ensino no Brasil, no que foi acompanhada pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96, art. 2º. No entanto, diante de cenário tão devastador para a democracia brasileira e para o custeio da política nacional de educação, tendo em vista não apenas a EC nº 95/16, aqui já mencionada, mas também outros fatores intervenientes, com o notório abandono, pelo governo federal, do PNE, a cerca de três anos do final de sua vigência, não creio que a meta 19 e as demais possam ser plena ou sequer parcialmente atingidas. É o caso da retomada dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre a parcela do orçamento federal vinculada à educação (EC nº 93/16) e da forma como o governo brasileiro vem abrindo mão, em detrimento do interesse público e da soberania nacional, da gestão das receitas do petróleo, cada vez mais controladas pelo capital internacional, o que prejudica a efetividade da Lei Federal nº 12.858/13, que destina 75% dos *royalties* do petróleo para a educação, além de 50% do Fundo Social do Pré-Sal,

igualmente destinados ao setor. Sem falar no quadro claramente delineado pela pauta macroeconômica do governo Bolsonaro, de orientação ultraliberal, que coloca sob grave risco as vinculações constitucionais que protegem o orçamento da educação e da saúde. Se aprovada, a supressão do dispositivo constitucional (CF, art. 212), que assegura investimentos mínimos em educação (estados, Distrito Federal e municípios: 25%; União: 18%), teria o condão de colocar uma pá de cal no já agonizante PNE, além de subtrair expressivas receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), comprometendo a combalida educação pública básica, com consequências que se estenderiam por gerações.

Neste panorama complexo, é um verdadeiro alento a publicação deste livro, que tenho o privilégio de prefaciar, por várias razões. Em primeiro lugar, porque coloca no centro do debate o tema da democracia, mais especificamente, da gestão democrática da escola pública. A escola, como se sabe, mantém uma relação dialética com a sociedade, vale dizer, tem potencial para influenciar o contexto social em que se insere, mas também sofre influências e rebatimentos dos resultados da correlação de forças que disputam uma hegemonia na sociedade, observadas as implicações da conjuntura, sempre mutável porque histórica. Assim, o estudo da democracia no contexto da gestão escolar e, mais especificamente ainda, no tocante aos processos de eleição, indicação ou seleção de diretores escolares, permite revelar as vicissitudes das práticas democráticas, das práticas autoritárias e clientelistas e das práticas baseadas na propalada meritocracia, que habitam, de forma controversa, tensa e contraditória, o chão da escola, as salas das autoridades educacionais, os gabinetes parlamentares, as sedes (e lutas) dos movimentos sindicais e os escritórios das organizações ou consultorias contratadas para implementar concursos, ou outros processos seletivos.

Com efeito, a obra faz menção a interessantes aspectos desse debate, como o questionamento da polissêmica e sempre discutível noção de “mérito”, que dá régua e compasso a concursos públicos para recrutamento de diretores escolares, bem como a processos seletivos internos feitos pelas próprias secretarias de educação. Também são abordadas as relações fisiológicas e clientelistas que ainda subjazem, em muitos municípios fluminenses e brasileiros, às práticas de indicação de diretores de escola, com base na força política do “cacique” local, causando impacto negativo sobre a democracia escolar, mas também sobre a própria implementação do projeto político-pedagógico da escola. A abordagem dos processos e das práticas de escolha direta de diretores pela própria comunidade escolar, por meio de eleição ou consulta eleitoral, é igualmente contemplada na

publicação, inclusive com a análise cuidadosa das possibilidades e dos limites desse mecanismo, indispensável à gestão democrática da escola pública, mas insuficiente para esgotar, por si só, a materialização da experiência democrática no ambiente escolar. Afinal, não se trata de processo imune a acordos fisiológicos, atitudes corporativas e posturas patrimonialistas, muito comuns nas eleições que envolvem partidos políticos, o que não causa surpresa, posto que a escola não ocupa um território insular, apartado da sociedade continental. Logo, avanços e desvirtuamentos dos processos eleitorais convencionais também podem afetar o contexto escolar.

Em segundo lugar, prefaciá-lo é um prazer porque ele decorre de um rico processo de construção coletiva encetado no âmbito de respeitável grupo de pesquisa, vinculado à Faculdade de Educação da centenária Universidade Federal do Rio de Janeiro. Neste caso, a Universidade, a Unidade Universitária e o Grupo de Pesquisa emprestam inquestionável qualidade acadêmica e rigorosidade científica a este empreendimento intelectual, de caráter coletivo. Nestes tempos sombrios, em que se constatam recorrentes ataques à ciência brasileira por parte do governo negacionista de Jair Bolsonaro, é encorajador perceber a pujança do trabalho do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED), que resiste e (re)existe sob primorosa coordenação e com qualificada participação de seus membros.

Em terceiro lugar, porque a obra se insere no contexto do debate sobre as políticas educacionais praticadas no estado do Rio de Janeiro, que levou quase 10 anos para elaborar seu primeiro Plano Estadual de Educação (PEE), aprovado apenas no ano de 2009, quando já expirava o PNE instituído pela Lei Federal nº 10.172/01 para o período 2001-2010. Não satisfeito, o estado do Rio de Janeiro reincidiu na mesma desventura, visto que o novo PEE, que deveria se adaptar ao atual PNE, ainda não tem existência real nem legal, embora se saiba que o PNE em vigor durará apenas mais três anos. Esses dois fatos “coincidentes” possivelmente revelam que não há coincidência alguma no desapareço com que as autoridades executivas estaduais, com honrosas exceções, tratam o planejamento da educação. É o mesmo estado que, apesar de contar com lei que assegura autonomia ao Conselho Estadual de Educação, ainda convive com tentativas de interromper mandatos de conselheiros e mantém praticamente à míngua aquele órgão normativo do Sistema Estadual de Ensino. Foi também o estado do Rio de Janeiro que provocou o Supremo Tribunal Federal para contestar a constitucionalidade da eleição direta de diretores de escolas estaduais. É ainda obra do ente federativo fluminense a desfiguração do órgão estadual destinado à educação profissional, que se transformou, em muitos municípios, em feudo eleitoral de seus “padrinhos” políticos.

É o mesmíssimo estado do Rio de Janeiro que abandonou suas universidades estaduais à própria sorte, em passado recente, colocando em risco um patrimônio científico, cultural e até econômico imensurável. Enfim, é o estado do Rio de Janeiro que enfrenta uma crise econômica persistente, síntese de múltiplas determinações, que mereceriam outro prefácio para explicá-las. A propósito, crise que não poderá ser superada com base no receituário neoliberal clássico: vender ativos, arrochar servidores estaduais, desqualificar a prestação dos serviços públicos, travar o crédito, ou seja, virar sócio da crise. Trata-se, sobretudo, de uma crise de receita, logo, é preciso ter capacidade de formular um projeto estratégico de desenvolvimento econômico e social que nos permita produzir e distribuir receitas novas e duradouras. Ora, isso não se faz sem a participação protagonista da inteligência instalada no estado, em outras palavras, sem as instituições educacionais e científicas e suas comunidades acadêmicas.

Em quarto lugar, porque prefaciá-lo pode significar também antever, pressagiar ou prognosticar. É exatamente o que quero fazer aqui: prever um destino exitoso para esta publicação, visto que a relevância, a complexidade e atualidade do tema que aborda, a origem coletiva de sua produção no seio de uma universidade pública e a qualidade acadêmica das reflexões que a constituem, em seus diferentes capítulos, justificam que seja lida, discutida, citada e criticada. Sim, criticada, pois a melhor homenagem que se pode prestar a um autor ou a uma obra não é segui-lo(a) como se fosse um catecismo, mas antes colocá-lo(a) em discussão, levá-lo(a) em conta, tomá-lo(a) como objeto de reflexão, análise e crítica.

Por fim, dado o tema da obra em apreço, quero prestar singela homenagem a dois professores da Universidade Federal Fluminense, meus queridos colegas, que se dedicaram, em terras fluminenses, ao estudo da gestão democrática de escolas públicas. Refiro-me a João Baptista Bastos e a Jorge Nassim Vieira Najjar, cujo legado acadêmico constitui importante referência para autores e leitores deste livro, bem como a todos aqueles que seguem lutando para que a democracia no Brasil possa, enfim, consolidar-se, na formulação de Enrico Berlinguer e Carlos Nelson Coutinho, como um “valor universal”.

Rio de Janeiro, março de 2021.



APRESENTAÇÃO

Marcela Castro

Daniela Patti do Amaral

*APRESENTAÇÃO***POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO: PROVOCAÇÕES SOBRE
DEMOCRACIA E GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA**

Marcela Castro
Daniela Patti do Amaral

Neste livro, apresentamos o resultado do debate que vem sendo desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED), da Faculdade de Educação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (FE/UFRJ), coordenado pela professora Daniela Patti do Amaral. Os textos trazem como objeto de análise a gestão democrática da escola pública contextualizada na contemporaneidade e apresentam as ferramentas analíticas conceituais que vimos utilizando.

Assumimos como aposta política que a experiência da escola democrática institui-se por meio do diálogo com a escola na proposição de pensar a gestão democrática desta instituição no contexto contemporâneo. Assim, temos em vista que a tentativa de expor esse diálogo diz respeito à possibilidade de ampliar as análises sobre o que significa pensar a escola democrática no tempo presente.

Os capítulos que compõem este livro inserem-se no debate do campo das Políticas Públicas Educacionais, a partir do processo de seleção de diretores escolares nas redes públicas do estado do Rio de Janeiro (RJ). A partir das questões que mais atravessam o nosso cotidiano de pesquisa, tais capítulos constituem o resultado de investigações em diálogo com a escola. Focamos as análises nos textos legais, orientadores da ação política na organização escolar, de modo a compreender os processos que ampliam a democracia neste espaço e aqueles que, nos sistemas, tendem a desidratá-la. Orientamo-nos por uma perspectiva teórica que busca compreender a gestão democrática da escola a partir da ação dos sujeitos que interpretam e encenam as políticas propostas. Logo, os textos apresentam nuances de práticas que ora assumem contornos de relações mais democráticas, orientadas em alguns

casos a partir de perspectivas mais procedimentalistas, ora deslocam os sentidos da ação democrática para métodos que consideramos como sendo de caráter desdemocratizantes da instituição escolar.

Partimos do pressuposto de que a escola constitui-se como produtora de políticas educacionais e, por isso, trazemos para a discussão as diversas aporias que significam a escola como uma instituição representativa da política democrática do Estado brasileiro.

Assumindo a participação da comunidade como mecanismo de uma escola democrática, o texto de Daniela Patti do Amaral analisa a forma pela qual os legisladores significam tal participação nos textos políticos no processo de seleção de diretores de escolas públicas do estado fluminense, chamando atenção para a importância da eleição como forma de intensificar a democracia neste espaço, ainda que alertando para uma relação não vinculante entre este processo e uma gestão democrática da instituição.

A querela sobre o pioneirismo do estado do RJ na promulgação de uma legislação para regulamentar a oferta do ensino religioso na rede pública, assumindo como foco o caráter confessional da disciplina e a criação do cargo e do concurso de professor de ensino religioso, é tratada por Evelin Fonseca de Souza e Marcela Castro. As autoras ressaltam as disputas sobre o caráter confessional da disciplina e, a fim de compreenderem de que maneira as leis são traduzidas e encenadas nas escolas públicas do RJ, realizam um estudo dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica para uma análise que apresenta um retrato deste componente curricular no contexto atual.

Sublinhando a participação dos sujeitos das comunidades educativas que interpretam as políticas propostas para os Conselhos Escolares no estado, Janaina Moreira de Oliveira Goulart e Alba Valéria Baensi propõem reflexões no sentido de pensar nos conselhos como espaços legítimos de colegialidade e de participação em uma configuração que visa à ampliação da gestão democrática do ensino público.

Ao assumir a opção por realizar eleição direta de diretores escolares, desde a década de 1990, no município de Queimados, na Baixada Fluminense do Rio de Janeiro, uma infidelidade normativa à Constituição Federal (BRASIL, 1988), que amplia a democracia na escola, é tratada por Bethânia Bittencourt. As tensões da regulamentação da eleição são examinadas por meio do estudo da participação do aluno no processo e do mérito do candidato à função.

Caroline Domingues da Silva Teles de Assis discorre sobre a proposta da ampliação da jornada escolar por meio da política de Turno Único, que visou ampliar o oferecimento da educação em tempo integral no município do Rio de Janeiro e completou uma década em

2020. O contexto da política é compreendido a partir do professor especialista: como este sujeito percebe sua atuação no Turno Único? Quais os efeitos dessa política na relação dos docentes e o espaço escolar, seus pares, alunos e famílias? Essas são questões que mobilizam a pesquisa da autora, uma vez que o contexto da prática tende a traduzir de modo distinto a política idealizada pelo contexto de influência.

A relação entre os pressupostos de uma gestão democrática e o desenho do plano de gestão que integra o processo de seleção de diretores na rede pública municipal do RJ constitui o objeto de atenção de Maria de Fátima Magalhães de Lima e Débora Silva Quirino do Nascimento. As autoras observam que, apesar de a proposta do plano assumir similaridades às práticas de gestão empresarial, ela integra elementos com potencial de ampliar a democracia na gestão da escola, a saber: a participação da comunidade, tanto no processo de elaboração da proposta quanto na autoavaliação, diagnose e planejamento de ações relacionadas às demandas pedagógicas da instituição escolar.

O texto de Diones Bernardes dos Santos Motta e Pablo Silva Machado Bispo dos Santos contempla o processo de seleção de diretores em escolas públicas municipais da Mesorregião do Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro, desdobrando reflexões amparadas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), nos Planos Municipais de Educação, suas Leis Orgânicas Municipais e/ou em alguma outra legislação complementar sobre gestão democrática. Entre avanços e recuos no processo de seleção de diretores, os autores acentuam as relações patrimonialistas que, por meio das indicações do diretores à função, tendem a enfraquecer a gestão democrática da escola.

Como capítulo final, articulado ao estado do RJ, o diálogo com o estado de São Paulo (SP) é trazido por Eduardo Gomes Neto e Cleber Ribeiro de Souza. O estado de SP consiste no único do país a realizar concurso público para diretores de suas escolas. Os autores consideram como tensão o debate acerca do mérito do candidato para provimento ao cargo de diretor quando relacionado a SP e, para a função, quando como se apresenta no estado do RJ. Na elaboração das suas respectivas legislações, os estados apontam para horizontes distintos de tradução dos textos políticos. Ambos, respaldados por argumentos legais quando uma ou outra opção é requerida, indicam a participação da comunidade como um elemento importante para o provimento do diretor escolar num contexto de gestão democrática da educação pública brasileira.

Assim, este livro, que agora você, profissional da educação, está por iniciar, não tem a intenção de propor uma leitura linear, ou mesmo uma racionalidade orientadora para a discussão. Interessa-nos mais colocar como potencial a tentativa de estabelecer pontos de

equivalência com outros grupos de pesquisa e autores aqui presentes. Essa opção teórica diz respeito a uma estratégia que consiste em combinar debates dispersos num sentido comum, de modo que a possibilidade de logro de um determinado conteúdo, no caso a democracia na escola, sempre considerada como horizonte, está diretamente relacionada à possibilidade de pensar que todo conteúdo político organizado permite que seja mobilizado um outro projeto de sociedade.



CAPÍTULOS

1. Introducción
2. El mundo de los negocios
3. El entorno de los negocios
4. El emprendimiento
5. El plan de negocios
6. El financiamiento
7. El marketing
8. El personal
9. El control de gestión
10. El futuro de los negocios

SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: TEXTOS LEGAIS E (IN)FIDELIDADES NORMATIVAS

Daniela Patti do Amaral¹

INTRODUÇÃO

Acreditamos que a participação da comunidade escolar no processo de seleção de diretores de escolas públicas é um dos critérios para uma gestão democrática. Como objeto de atenção desta análise, focamos nos municípios do estado do Rio de Janeiro (RJ) e, para o debate, questionamos a forma pela qual os legisladores trazem a participação da comunidade no processo de seleção de diretores de escolas públicas para a cena política, buscando assim analisar os municípios que apresentam, articulados aos textos políticos, a participação da comunidade no processo de seleção de diretores, numa perspectiva que considera quais formas de tomada de decisão dos coletivos da escola podem caracterizar uma escala de democracia, podendo esta ser elevada, intermediária ou baixa em termos de fidelidade normativa. No caso, o objeto de atenção deste texto são os municípios caracterizados por grau intermediário de fidelidade normativa.

Concordamos com Paro (2007) que a comunidade escolar pode ser definida pelo “conjunto de pais/famílias que, ou por residirem no âmbito regional servido por determinada escola, ou por terem fácil acesso físico a ela, são usuários, efetivos ou potenciais de seus serviços” (p. 256). Entretanto, considerando como demanda do nosso tempo ampliar o conceito de comunidade, assumimos que ela configura-se por um contexto que transcende a dimensão física da localização territorial (bairrista) para assumir uma dimensão subjetiva,

¹ Este capítulo deriva da pesquisa “Gestão democrática das escolas públicas: cenários nos municípios do estado do Rio de Janeiro” financiada pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) através do edital Auxílio à Pesquisa - APQ 1 2019.

pautada pelas relações dos mecanismos coletivos de participação dos sujeitos que se organizam nesta instituição.

Como afirmam Marcon e Piaia (2020, p. 8), pensar a “democracia de alta intensidade no espaço escolar torna-se efetivo na medida em que a própria comunidade escolar consegue construir canais de diálogo permanente no âmbito interno, mas também com as demais forças sociais e políticas externas”. Conforme os autores, a democracia de alta intensidade só é possível com uma formação democrática permanente. Nesse sentido, consideramos que a participação da comunidade na seleção de diretores integra essa formação e deve ser considerada estratégica pelos sujeitos da/na escola.

Para a escrita deste artigo, analisamos legislações de 39 municípios do estado do Rio de Janeiro – Lei Orgânica; Plano Municipal de Educação e a legislação que regulamenta o processo de seleção de diretores – de modo a compreender as formas de participação da comunidade nesse processo. No caso das legislações analisadas, o foco recaiu nas que foram aprovadas após 2015, por compreendermos que, no regime federado brasileiro, as legislações estaduais e municipais devem estar em diálogo com a normativa nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014 e, também, com os Planos Municipais de Educação, aprovados, na maioria dos municípios do estado do RJ, em 2015.

Realizamos um levantamento nos endereços eletrônicos das Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Secretarias Municipais de Educação dos 92 municípios do estado, no período de março de 2018 a julho de 2020. Foram localizadas legislações que regulamentam o processo de seleção de diretores em 39 municípios, conforme o Quadro 1. O fato de não localizarmos legislações nos demais municípios indica que o processo de seleção de diretores pode ainda não ter sido regulamentado, ou a legislação não foi disponibilizada nos endereços eletrônicos oficiais mencionados.

Acreditamos que o levantamento pode apontar infidelidades normativas no município, que também produzem variações da possibilidade da comunidade participar. Como destacado por Lima (2011, p. 65), “a administração central não é um corpo homogêneo, e a legislação e outros normativos não constituem um bloco monolítico, coerente e articulado, tudo prevendo e regulamentando, de tal forma que nada nem ninguém lhe poderá escapar”. O autor admite a infidelidade normativa como contraponto ao normativismo burocrático de tal forma que podem desenhar-se diferentes modos de infidelidade, como “desconhecimento dos normativos, falta de clareza dos normativos, reprodução deficiente dos conteúdos normativos, erro não intencional de interpretação ou de aplicação, erro intencional de interpretação ou de aplicação” (LIMA, 2011, p. 70).

Agrupamos os municípios em três categorias: um primeiro grupo, com elevado grau de fidelidade normativa, contempla aqueles que mantêm uma perspectiva de alinhamento às determinações postas nas legislações. Sobre este, poderíamos inferir que o município, independentemente do arranjo político, segue um mesmo percurso normativo em relação à seleção de diretores, um movimento que poderia ser justificado pela trajetória histórica local.

O segundo grupo apresenta um grau intermediário de fidelidade normativa, pois, nas três legislações consultadas, demonstra oscilações no percurso que define o processo de seleção de diretores, ora como consulta, ora como eleição. No terceiro grupo, considerado de baixa fidelidade normativa, a matéria não aparece nas Leis Orgânicas, nem no Plano Municipal de Educação, sendo colocada em cena somente nas legislações mais recentes que regulamentaram o processo de seleção de diretores, demonstrando um cenário em que os momentos e movimentos anteriores de tais municípios não trouxeram o debate sobre a seleção de diretores de escolas públicas para a pauta da agenda política.

Nesta análise, compreendemos que há aproximações e afastamentos acerca das formas de participação da comunidade na seleção de diretores e estes movimentos estão relacionados a diferentes momentos políticos de cada município, que, para nós, mantém relação com uma trajetória histórica de uma cultura política local, a qual possibilita, em maior ou menor escala, a participação da comunidade no processo. As legislações analisadas oscilam entre os termos eleição e consulta pública, marcando uma tensão posta no campo da pesquisa em políticas públicas educacionais e, especificamente, sobre o da gestão democrática, que diz respeito aos limites e às possibilidades de atuação política da comunidade nas duas formas que engendram a participação.

A partir da reflexão proposta por Amaral e Castro (2020) sobre de que forma os legisladores, na oficialização de seus dispositivos legais, trazem à cena política a participação da comunidade no processo de seleção de diretores de escolas públicas, analisamos os grupos de municípios que apresentam grau intermediário de fidelidade normativa, pois, nas três legislações consultadas, demonstram oscilações no percurso que define o processo de seleção de diretores, ora como consulta, ora como eleição.

Como destacado pelas autoras, interessa-nos perceber se tais oscilações, traduzidas pelas infidelidades normativas e escalas de democracia cambiantes, significam um movimento da prática da política democrática que requer a ampliação do espaço da democracia, considerando que os elementos de cisão para instituir maior participação da comunidade no processo de seleção de diretores se inscrevem na tradução dos textos da política (AMARAL; CASTRO, 2020, p. 13).

É instigante observar que, nesses grupos, as disputas entre os sujeitos que transitam nos espaços da política ficam evidenciadas no percurso legislativo, muito embora este quadro, caracterizado pelo desalinhamento legislativo no município, não induza, necessariamente, a uma resposta baixa na escala de democracia, quando se trata de olhar para o processo de seleção de diretores, uma vez que os textos das políticas em dissonância podem configurar-se como marcadores de tensões também pela ampliação da democracia. Neste sentido, importa ressaltar que é possível que um município apresente um desalinhamento normativo, mas com uma tendência a uma elevada escala de democracia, sendo o oposto também possível: municípios com os ordenamentos alinhados, mas que possuem baixa escala de democracia.

Quadro 1 - Legislações municipais sobre seleção de diretores

Município	Lei Orgânica	PME	Legislação que regulamentou a seleção de diretores	Formas de participação da comunidade	Grau de fidelidade normativa
Angra dos Reis	Eleição	Não menciona	Lei nº 3.930/20	Consulta	Intermediário
Aperibé	Eleições	Eleições	Lei nº 667/16	Eleição	Alto
Areal	Não menciona	Não menciona	Lei nº 945/17	Eleição	Baixo
Bom Jardim	Não menciona	Consulta	Lei nº 1.589/20	Consulta	Intermediário
Cabo Frio	Eleições diretas	Consulta	Lei nº 2.902/17	Consulta	Intermediário
Cambuci	Não menciona	Não menciona	Decreto nº 1.413/19	Eleição	Baixo
Campos dos Goytacazes	Não menciona	Consulta	Lei nº 8.916/19	Eleição	Intermediário
Carmo	Eleição	Não menciona	Lei nº 1.852/16	Eleição	Alto

Continua

Município	Lei Orgânica	PME	Legislação que regulamentou a seleção de diretores	Formas de participação da comunidade	Grau de fidelidade normativa
Casimiro de Abreu	Eleição direta	Processo eletivo	Lei nº 1.799/17 Portaria nº 003/17	Eleição	Alto
Comendador Levy Gasparian	Não menciona	Não menciona	Lei nº 933/16 e nº 881/15 Decreto nº 1.621/17	Consulta	Baixo
Cordeiro	Não menciona	Não menciona	Lei nº 2.084/16 Decreto nº 114/17	Eleição	Baixo
Duas Barras	Não menciona	Não menciona	Lei nº 1.272/17	Eleição	Baixo
Duque de Caxias	Eleições	Eleições	Lei nº 2.864/17	Consulta	Intermediário
Iguaba Grande	Eleição	Consulta	Lei nº 016/16	Consulta	Intermediário
Itaguaí	Não menciona	Eleições	Decreto nº 4.047/17	Eleição	Alto
Japeri	Eleição	Consulta	Decreto nº 2.848/18	Eleição	Intermediário
Macaé	Eleição	Consulta	Edital – 18 Lei nº 269/17	Eleição	Intermediário
Natividade	Eleições diretas	Eleição	Lei nº 796/16	Eleição	Alto
Nilópolis	Não menciona	Não menciona	Resolução SEMED nº 1/20	Consulta	Baixo
Niterói	Eleições	Consulta	Edital nº 006/17	Consulta	Intermediário
Nova Friburgo	Não menciona	Eleição	Lei nº 4.473/16 Lei nº 3.989/11	Eleição	Intermediário

Continua

Município	Lei Orgânica	PME	Legislação que regulamentou a seleção de diretores	Formas de participação da comunidade	Grau de fidelidade normativa
Nova Iguaçu	Não menciona	Não menciona	Decreto nº 11.021/17 e Resolução SEMED nº 009/17	Consulta	Baixo
Paraíba do Sul	Não menciona	Eleição	Lei nº 3.502/18	Consulta	Intermediário
Paty do Alferes	Não menciona	Consulta	Lei nº 2.366/17	Consulta	Intermediário
Paraty	Eleições	Eleição	Projeto de Lei complementar nº 002/15	Eleição	Alto
Piraí	Eleição	Consulta	Decreto nº 4.855/18	Consulta	Intermediário
Porto Real	Não menciona	Consulta	Lei nº 595/17	Eleição	Intermediário
Quatis	Eleição	Consulta	Lei nº 896/15 Lei nº 952/16	Eleição	Intermediário
Queimados	Eleição	Eleição	Lei nº 1.278/15	Eleição	Alto
Rio das Flores	Não menciona	Consulta	Lei nº 1.974/18	Consulta	Intermediário
Rio de Janeiro (município)	Eleição	Consulta e eleição	Resolução nº /17	Consulta	Intermediário
São Fidélis	Não menciona	Consulta	Lei nº 1.480/16	Eleição	Intermediário
São Francisco do Itabapoana	Eleição	Não menciona	Lei nº 552/16	Eleição	Alto

Continua

Conclusão

Município	Lei Orgânica	PME	Legislação que regulamentou a seleção de diretores	Formas de participação da comunidade	Grau de fidelidade normativa
São Pedro da Aldeia	Eleição	Consulta	Lei nº 157/18	Consulta	Intermediário
Saquarema	Não menciona	Não menciona	Lei nº 1.512/16	Consulta	Baixo
Seropédica	Eleições	Consulta	Edital 2015	Eleição	Intermediário
Sumidouro	Não menciona	Eleição	Lei nº 1.142/16	Eleição	Intermediário
Três Rios	Não menciona	Não menciona	Lei nº 4.425/17	Consulta	Baixo
Valença	Não menciona	Não menciona	Resolução nº 003/15	Eleição	Baixo
Seropédica	Eleições	Consulta	Edital 2015	Eleição	Intermediário
Sumidouro	Não menciona	Eleição	Lei nº 1.142/16	Eleição	Intermediário
Três Rios	Não menciona	Não menciona	Lei nº 4.425/17	Consulta	Baixo
Valença	Não menciona	Não menciona	Resolução nº 003/15	Eleição	Baixo

Fonte: Elaborado pela autora com base nas legislações analisadas.

No percurso que vimos propondo, o texto político assume papel preponderante no que se refere à análise dos municípios quanto à posição de sua escala de democracia, pois é por meio da tradução destes que são evidenciadas as disputas que tendem a ampliar, ou mesmo, desidratar a democracia relacionada ao processo de seleção de diretores.

MOVIMENTOS POLÍTICOS MUNICIPAIS

Sobre as informações acerca da seleção de diretores, é possível observar que, dentre os 39 municípios pesquisados, 22 fazem a opção pela eleição e 17, pela consulta, logo, está posta para o desenho das legislações uma escala de democracia em grau mais elevado. Acreditamos que a eleição coloca em cena a vontade dos eleitores através do voto, não dando margem às estratégias que podem ser implementadas na consulta pública, como as listas tríplices ou outros mecanismos.

Acerca dos movimentos internos da política de seleção de diretores, consideramos, conforme o Quadro 1, que oito municípios podem ser caracterizados com alto grau de fidelidade normativa por manterem a mesma forma de seleção de diretores nos textos aprovados em diferentes momentos e movimentos políticos. Além desse grupo apontar para uma trajetória de elevado grau de fidelidade normativa, são municípios com elevada escala de democracia por homologarem eleição para o processo de seleção de diretores. Do mesmo modo, em tal grupo, é oportuno considerar os municípios de Carmo, Itaguaí e São Francisco do Itabapoana, os quais aprovaram eleições em duas das três legislações consultadas, o que torna possível considerá-los como municípios que não tendem a mostrar tanta dissonância entre seus ordenamentos. Sobre a escala de democracia desses municípios, ela se apresenta como elevada, já que os três adotaram eleições como processo de seleção de diretores.

Vinte e um municípios podem ser considerados de grau intermediário de fidelidade normativa por apresentarem textos difusos de seleção de diretores, ora como consulta, ora como eleição, demonstrando o movimento de zigzague da política, que se constitui de “oscilações resultantes do fato de que cada ministro ou secretário de educação tenha a *sua* ideia ‘salvadora’ para a crise da educação, o *seu* plano de carreira, a *sua* proposta curricular, o *seu* tipo de arquitetura escolar, as *suas* prioridades” (CUNHA, 1997, p. 1, grifos do autor). Nesse grupo, a matéria em foco – seleção de diretores – oscila nos textos legais, o que, de certa forma, pode representar os movimentos políticos do município que, ora se aproximam, ora se afastam da democracia, em diferentes graus de intensidade.

No que se refere à escala de democracia desses municípios, é importante ressaltar que oito optaram pela eleição, quer dizer, um processo de seleção de diretores com elevada escala de democracia, enquanto os outros 12 optaram pela consulta, numa escala mais baixa de democracia. Neste último grupo, as disputas entre os sujeitos que transitam nos espaços da política ficam evidenciadas no percurso legislativo que traduz o texto da política, muito embora este quadro, caracterizado pelo desalinho legislativo no município, não induza,

necessariamente, a uma resposta baixa na escala de democracia, quando se trata de olhar para o processo de seleção de diretores.

Por fim, o terceiro grupo, considerado de baixa fidelidade normativa, contempla 10 municípios. Nestes, a matéria não aparece nas Leis Orgânicas nem no Plano Municipal de Educação, sendo colocada em cena somente nas legislações mais recentes que regulamentaram o processo de seleção de diretores, demonstrando um cenário em que os momentos e movimentos políticos anteriores de tais municípios não trouxeram para a pauta da agenda política o debate sobre a seleção de diretores de escolas públicas.

POLÍTICA DE SELEÇÃO DE DIRETORES EM MUNICÍPIOS DE FIDELIDADE INTERMEDIÁRIA: A PARTICIPAÇÃO NOS TEXTOS LEGAIS

Sobre os municípios considerados de fidelidade intermediária, em Angra dos Reis, participam do processo de consulta para seleção de diretores todos os servidores lotados na unidade de ensino, membros do magistério, estudantes com mais de 16 anos, pais ou responsáveis legais pelo aluno menor de 16 anos.

Em Bom Jardim, estão autorizados a participar da consulta pública os professores e demais servidores efetivos da rede municipal de educação, bem como alunos com mais de 16 anos e pais ou responsáveis legais por alunos com idade inferior.

Em Cabo Frio, participam da consulta na condição de indicantes todos os professores e demais servidores pertencentes à Rede Municipal de Ensino; alunos a partir de 13 anos de idade, independentemente do ano de escolaridade que estejam cursando, todos os alunos, a partir do 6º ano de escolaridade do ensino fundamental, e os responsáveis por alunos menores de 13 anos.

Em Campos dos Goytacazes, a participação é franqueada aos servidores estatutários em exercício na unidade escolar, alunos regularmente matriculados que tenham completado 16 anos até a data da eleição, mãe, pai ou responsável legal do aluno menor de 16 anos regularmente matriculado.

Em Duque de Caxias, a consulta pública ocorre por meio de voto direto, secreto e facultativo. Votam professores concursados, profissionais administrativos, pais ou representantes legais de alunos até o 4º ano de escolaridade e alunos matriculados a partir do 5º ano de escolaridade.

Em sua lei de gestão democrática nas escolas, Iguaba Grande aprovou que o sistema de consulta pública à comunidade escolar para indicação de candidatos a ocupar a função de diretor seria dado por meio de listas tríplices, cabendo a nomeação ao executivo. Como a

referida lei não disciplinou o processo eleitoral, tornou necessária nova legislação para indicação dos procedimentos normativos sobre a participação da comunidade na consulta.

Em Japeri, os gestores serão escolhidos pela comunidade escolar mediante votação direta de alunos a partir do 4º ano de escolaridade; um responsável por aluno menor de 18 anos, membros do magistério e servidores concursados. Observa-se uma certa confusão normativa quando o texto delibera sobre a votação para alunos a partir do 4º ano e, no mesmo texto, admite a votação de responsável por aluno menor de 18 anos. Acreditamos que o correto seria franquear a votação de pais e responsáveis para alunos matriculados em anos anteriores ao 4º ano de escolaridade.

Com base na Lei nº 269/17, Macaé publicou, em 2018, um edital de convocação de professores e demais funcionários, alunos, pais e responsáveis para participar da eleição, sendo votantes os membros do magistério e demais servidores, alunos cursando o nível de escolaridade do fundamental II e do ensino médio, pais e responsáveis legais ou os responsáveis pelos alunos, perante a unidade escolar, cursando o nível de escolaridade da educação infantil e do ensino fundamental I.

Em Niterói, estão aptos a votar no processo de consulta os servidores em exercício na unidade de educação, incluindo os contratados temporariamente, alunos a partir do 3º ciclo do ensino fundamental (7º ano) e o responsável legal pelos alunos sem direito a voto.

O município de Nova Friburgo sancionou três leis sobre os critérios para nomeação das direções das suas instituições de ensino. A Lei nº 3.989/11 (NOVA FRIBURGO, 2011) determina que o chefe do executivo deverá escolher dentre os candidatos constantes de lista tríptica. Os eleitores são os professores e os servidores públicos lotados na unidade escolar; alunos com no mínimo 12 anos de idade e um responsável por aluno matriculado para os estudantes com menos de 12 anos, inclusive matriculados na educação infantil. Os votos serão ponderados na proporção de 50% do total de votantes dos segmentos de professor, orientador, pedagogo e servidor administrativo e 50% do total de votantes dos demais segmentos. O art. 1º da Lei determina um mandato de três anos “com direito à reeleição” (NOVA FRIBURGO, 2011). Posteriormente, foram sancionadas duas novas legislações no município: a Lei nº 4.473/16 (NOVA FRIBURGO, 2016) e a Lei nº 4.606/17 (NOVA FRIBURGO, 2017) que tratam dos mandatos dos diretores eleitos, mas não alteram as formas de participação.

Paraíba do Sul instituiu o processo de consulta pública para indicação de diretores e vice-diretores das unidades escolares. Têm direito a votar: os profissionais efetivos; alunos

que possuam, no mínimo, 14 anos completos até a data da consulta pública; o responsável pelo aluno que não tenha direito ao voto.

Em Paty do Alferes, a lei aprovada em 2017, que dispõe sobre a gestão democrática, menciona a participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados, e na consulta pública para direção nas unidades escolares. No entanto, assim como observado em Iguaba Grande, a lei não disciplinou o processo de consulta indicando as formas de participação da comunidade.

Em Piraí, a consulta pública ocorre por meio do voto direto, secreto e facultativo, considerando peso dois para professores e profissionais administrativos e peso um para pais ou representante legal (um único voto por família) pelo aluno até o 5º ano de escolaridade e alunos regularmente matriculados na unidade escolar, a partir do 6º ano de escolaridade, bem como todos os alunos da educação de jovens e adultos.

No município de Porto Real, a escolha será feita mediante eleição direta, livre e secreta, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Podem votar todos os servidores efetivos e em efetivo exercício, lotados nas unidades escolares; todos os alunos com 16 anos completos ou mais na data prevista para a eleição, o pai, a mãe, o responsável legal, ou aquele que possua uma procuração registrada em cartório poderá votar pelos alunos menores de 16 anos, constituindo o voto da família.

No município de Quatis, participam como eleitores todos os servidores efetivos, funcionários contratados e lotados na unidade de ensino há, pelo menos, seis meses que estejam em efetivo exercício, os alunos com 16 anos ou mais na data prevista para a eleição, o pai, a mãe ou o responsável pelos alunos menores de 16 anos, constituindo o voto da família, todos os servidores efetivos da Secretaria Municipal de Educação, lotados nas unidades de ensino municipal.

Rio das Flores regulamentou a gestão democrática e o processo consultivo de diretores escolares. Conforme a lei aprovada, os diretores serão escolhidos por meio de processo consultivo direto, pelo voto secreto e livre, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar a serem previstos em resolução expedida pela Secretaria Municipal de Educação. No entanto, não localizamos a resolução nos endereços eletrônicos oficiais do município.

No município do Rio de Janeiro, participam da consulta todos os servidores da Secretaria Municipal de Educação lotados e em efetivo exercício na unidade escolar, os alunos matriculados na unidade escolar que completem nove anos até 31 de dezembro do

ano corrente, um responsável pelos alunos, uma única vez, independentemente do número de filhos matriculados na unidade escolar.

Em São Fidélis, são eleitores todos os professores e demais servidores em efetivo exercício na unidade escolar, todos os alunos a partir de 12 anos de idade, independentemente do ano de escolaridade que estejam cursando, o responsável pelo aluno menor de 12 anos ou por aquele impossibilitado de votar, independentemente da idade.

Em São Pedro da Aldeia, podem participar do processo de consulta na condição de indicantes todos os professores e demais servidores, todos os alunos, a partir de 13 anos de idade, independentemente do ano de escolaridade que estejam cursando, todos os alunos, a partir do 6º ano de escolaridade do ensino fundamental, os responsáveis por alunos menores de 13 anos de idade.

Na cidade de Seropédica, o voto é facultado aos professores e pedagogos da escola, demais servidores do grupo operacional em exercício na escola, alunos com mais de 16 anos e responsáveis por alunos inaptos ao exercício do voto.

Conforme lei aprovada sobre a gestão democrática do ensino público de Sumidouro, a escolha dos diretores ocorrerá por meio de seleção mediante critérios de competência técnica e legitimação adicional pela comunidade escolar (eleição). Entretanto, as formas de participação da comunidade não são mencionadas.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES: LIMITES E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO

Observamos que alguns municípios ampliaram o direito ao voto de servidores de outra instância subnacional – servidores do estado lotados na unidade municipal; servidores contratados. A permissão de voto aos contratados possibilita àquele que participa do cotidiano de uma determinada instituição manifestar-se, mas permite outras interpretações, como, por exemplo, a falta de profissionais concursados na rede, tornando-se necessário ampliar o quórum de eleitores através de estratégias discricionárias.

Observa-se a redução da participação dos estudantes no pleito das escolas municipais ao se condicionar o voto somente aos maiores de 16 anos, uma vez que as unidades escolares destas redes têm sob sua responsabilidade a oferta da educação infantil e do ensino fundamental com alunos matriculados até 15 anos de idade. Nesse sentido, o município adotou uma postura mais tutelada dos pais em relação aos filhos menores de 16 anos e, inferimos, seguindo o código eleitoral brasileiro, que permite o voto facultativo aos brasileiros maiores de 16 anos e menores de 18. No entanto, indagamos se faz sentido, para

a democracia na escola, a transposição de uma regra prevista no código eleitoral para a escolha de diretores escolares, em uma tentativa de fazer valer para o contexto escolar a regra aprovada para o contexto de eleições para membros do executivo e/ou legislativo.

O termo “indicante”, presente nos textos produzidos por São Pedro da Aldeia e Cabo Frio, merece nossa análise. Inicialmente, importa destacar que são municípios muito próximos, distantes 13 quilômetros um do outro, localizados na região litorânea do estado do Rio de Janeiro, com histórias imbricadas desde o século XVI². A legislação de São Pedro da Aldeia prevê, no art. 30, quem pode participar do processo de consulta “na condição de indicantes” e, em Cabo Frio, o texto do art. 32 discrimina quem “pode participar da consulta na condição de indicantes”.

Nos dois municípios, como verificamos nas legislações consultadas, os artigos que determinam quem participa do processo como indicante são exatamente iguais. Podemos assumir alguns pressupostos desse contexto que merecem maior atenção em futuras pesquisas. A legislação de Cabo Frio, aprovada em 2017, pode ter servido de inspiração para a legislação de São Pedro da Aldeia, aprovada um ano depois. Um segundo pressuposto é a circulação dos atores nos contextos de influência e de produção de texto – os mesmos atores estariam presentes nas cenas políticas de ambos municípios, por isso o texto idêntico. Outra questão que merece nossa reflexão é o uso do termo indicantes e não eleitores. Quais poderiam ser as traduções do termo indicante? Seria possível uma apropriação elástica do executivo na nomeação do diretor escolar a partir da indicação da comunidade e não da eleição pela comunidade? Isto é, mesmo indicado, estaria passível de não ser nomeado pelo executivo.

Observa-se, ainda, a desigualdade na votação quando algum município opta por dar pesos diferentes aos eleitores. Este debate precisa ser enfrentado nas escolas, na medida em que posiciona de forma diferenciada os coletivos que pertencem ao espaço institucional.

A previsão de eleições ou de consulta à comunidade nas legislações é movimento importante no processo de intensificação democrática, mas não é garantidor de uma gestão democrática. Nesse sentido, tornam-se necessárias investigações futuras para pesquisar o contexto da prática de cada município, juntamente com a participação em colegiados deliberativos, como conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de pais e mestres, na elaboração e no acompanhamento do projeto político pedagógico e planos de gestão.

² São Pedro da Aldeia (RJ). Prefeitura. Disponível em: http://www.pmspa.rj.gov.br/historia_municipio.aspx. Acesso em: 20 ago. 2020

REFERÊNCIAS

AMARAL, Daniela Patti do; DE CASTRO, Marcela Moraes. Seleção de diretores escolares no Estado do Rio de Janeiro: a participação da comunidade no (con) texto político.

Roteiro, v. 45, p. 1-22, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CABO FRIO. **Lei nº 2.902**, de 7 de novembro de 2017. Reestrutura o processo de consulta para indicação da equipe de direção das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Cabo Frio, e revoga as Leis nº 2.382, de 4 de outubro de 2011 e nº 2.608, de 12 de novembro de 2014. Disponível em:

http://cabofrio.legislativomunicipal.com/arquivos/25145/LEI_2902_2017_0000001.pdf.

Acesso em: 20 maio 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8.916**, de 28 de junho de 2019. Estabelece normas para as eleições para o provimento dos cargos de Diretor e Vice-Diretor dos estabelecimentos de Ensino Público da Rede Municipal de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2019/892/8916/lei-ordinaria-n-8916-2019-estabelece-normas-para-as-eleicoes-para-o-provimento-dos-cargos-de-diretor-e-vice-diretor-dos-estabelecimentos-de-ensino-publico-da-rede-municipal-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias?r=p>.

Acesso em: 20 maio 2020.

CUNHA, Luís Antonio. **Ensino médio e ensino profissional**: da fusão à exclusão. 20ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 1997.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2.864**, de 1 de novembro de 2017. Dispõe sobre a gestão democrática no Município de Duque de Caxias. Disponível em:

<https://www.cmdc.rj.gov.br/?p=18189>. Acesso em: 20 maio 2020.

IGUABA GRANDE. **Autógrafo ao projeto de Lei nº 16**, de 2 de agosto de 2016. Aprova o processo de gestão democrática nas escolas no âmbito da rede municipal de educação de Iguaba Grande. Disponível

em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/216310/iguaba_grande.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

JAPERI. **Decreto nº 2.848**, de 7 de novembro de 2018. Implementa o processo eleitoral nas unidades escolares. Diário Oficial do Município de Japeri, Rio de Janeiro, 14 nov. 2018. Ano XVIII, nº 4.279, p. 14.

LIMA, Licínio Carlos. **A escola como organização educativa**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MACAÉ. **Edital de processo seletivo para o preenchimento das funções de diretor e diretor adjunto na rede municipal de ensino**, de 16 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1534603539.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MACAÉ. **Lei nº 269**, de 1º de junho de 2017. Dispõe sobre a gestão democrática na rede municipal de Macaé, estabelece os procedimentos para a classificação de escolas, o quantitativo específico de diretores e de diretores adjuntos e dá outras providências. Disponível em: <http://sistemas.macaee.rj.gov.br:84/sim/midia/anexolegislacao/1499171283.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MARCON, Telmo; PIAIA, Consuelo Cristine. Gestão democrática de alta intensidade: análise de uma experiência escolar em construção. **Educação (UFSM)**, v. 45, 2020.

NITERÓI. **Edital nº 6**, de 14 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo de consulta direta à comunidade escolar para a função de diretor e diretor adjunto. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/do.html>. Acesso em: 22 jun. 2018.

NOVA FRIBURGO. **Lei nº 3.989**, de 1º de dezembro de 2011. Estabelece os critérios para nomeação das direções das instituições de ensino mantidas pelo poder público municipal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.novafriburgo.rj.leg.br/leis>. Acesso em: 08 set. 2018.

_____. **Lei nº 4.473**, de 5 de julho de 2016. Altera o *caput* e inclui o § 4º no artigo 1º da lei nº 3.989/2011, ampliando o mandato e garantindo a reeleição aos cargos de diretor e de dirigentes das instituições de ensino municipais mantidas pelo poder público municipal. Disponível em: <https://www.novafriburgo.rj.leg.br/leis>. Acesso em: 08 set. 2018.

PARAÍBA DO SUL. **Lei nº 3.502**, de 29 de outubro de 2018. Institui o processo de consulta pública para indicação diretores e vice-diretores das unidades escolares da rede municipal de Paraíba do Sul. Disponível em: http://paraibadosul.rj.gov.br/arquivos/transparencia_download/13/Jornal%20O%20Sul%20Paraibano%20-%201%20de%20novembro%20-%20Edição%2084.pdf. Acesso em: 08 set. 2018.

PARO, Vitor Henrique. Estrutura da escola e prática educacional democrática. **30ª Reunião anual da ANPEd**. Caxambu, MG, 2007. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PATY DO ALFERES. **Lei nº 2.366**, de 24 de outubro de 2017. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino do Município de Paty do Alferes, do

funcionamento dos Conselhos Escolares e dá outras providências. Disponível em: <http://patydoalferes.rj.gov.br/wp-content/uploads/2010/09/D.O.-2681-24-10-2017-ok.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PIRAÍ. **Decreto nº 4.855**, de 5 de novembro de 2018. Institui o Processo de Consulta Pública para indicação de Diretores e Diretores Adjuntos das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Piraí. Disponível em: <https://pirai.rj.gov.br/destaque-3>. Acesso em: 03 dez. 2018.

PORTO REAL. **Lei nº 595**, de 20 de setembro de 2017. Dispõe sobre eleições de diretor (a) geral e diretor (a) adjunto (a) das unidades escolares da rede municipal de ensino do município de Porto Real. Disponível em: <https://www.cmportoreal.rj.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idipolei=1>. Acesso em: 03 nov. 2018.

QUATIS. **Lei nº 896**, de 6 de outubro de 2015 (Com as alterações da Lei nº 952, de 04 de novembro de 2016). Reestrutura as eleições diretas para a direção das unidades de ensino da rede municipal. Disponível em: http://quatis.aexecutivo.com.br/arquivos/500/BOLETIM%20OFICIAL_379_2016_0000001.pdf. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. **Lei nº 952**, de 4 de novembro de 2016. Altera a Lei municipal nº 896, de 06 de outubro de 2015, que reestrutura as eleições diretas para a direção das unidades de ensino. Disponível em: <https://www.quatis.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-2016/lei-n-952-altera-a-lei-municipal-896-que-reestrutura-as-eleicoes-diretas-para-direcao-das-unidades-de-ensino-e-da-outras-providencias.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2018.

RIO DAS FLORES. **Lei nº 1.974**, de 28 de novembro de 2018. Institui a Gestão Democrática e dispõe sobre o processo consultivo de diretores e diretores adjuntos das unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Rio das Flores. Disponível em: <https://riodasflores.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/lei-no-1974>. Acesso em: 03 dez. 2018.

RIO DE JANEIRO. **Resolução SME nº 20**, de 29 de setembro de 2017. Dispõe sobre o processo de Seleção de Gestores das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: http://webapp.sme.rio.rj.gov.br/inscricao/downloads/2017/RESOLUCAO_SME_N20_2017_Processo%20de%20selecao_de_gestores.pdf. Acesso em: 03 nov. 2019.

SÃO FIDÉLIS. **Lei nº 1.480**, de 1º de novembro de 2016. Fixa normas para eleição de gestores da rede municipal de ensino do município de São Fidélis-RJ. Disponível em: <http://saofidelis.rj.leg.br/wp-content/uploads/2018/08/LEI-N-1480-DE-01-DE-NOVEMBRO-DE-2016.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

SÃO PEDRO DA ALDEIA. **Lei Complementar nº 157**, de 28 de dezembro de 2018. Define o processo de Consulta para indicação da Equipe de Direção das Unidades de Ensino da Rede Pública Municipal de São Pedro da Aldeia, revogando a Lei Complementar nº 135, de 06 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://cmspa.rj.gov.br/leis.php?id=9>. Acesso em: 03 jul. 2020.

SEROPÉDICA. **Edital de realização das eleições para escolha dos diretores e diretores adjuntos das escolas e centros municipais de educação infantil – CMEI's**. Centro de referência municipal de educação inclusiva – CRMEI da rede pública municipal de ensino de Seropédica, de 28 de setembro de 2015. Disponível em: <https://sepeseropedicaparacambi.wordpress.com/2015/10/05/edital-de-realizacao-das-eleicoes-para-escolha-dos-diretores-e-diretores-adjuntos-das-escolas-da-rede-publica-municipal-de-ensino-de-seropedica/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

SUMIDOURO. **Lei nº 1.142**, de 15 de junho de 2016. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Sumidouro/RJ. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/216310/sumidouro.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

*CAPÍTULO II***ENSINO RELIGIOSO CONFSSIONAL NO
RIO DE JANEIRO: ENTRE O TEXTO
E A PRÁTICA DA POLÍTICA NAS ESCOLAS
DA REDE PÚBLICA ESTADUAL**

Evelin Fonseca de Souza
Marcela Castro

INTRODUÇÃO

No presente texto, propomos analisar a oferta da disciplina ensino religioso (ER) na rede pública do estado do Rio de Janeiro (RJ), considerando como marco referencial a Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a), que estabeleceu seu caráter confessional. Se a relação entre religião e escola pública faz parte da história da educação brasileira, no RJ, os contornos que delimitam estas questões como de foro público ou privado ficam mais indefinidos quando tratamos desta temática. Com a alteração, ao longo das últimas décadas do século XX, da composição religiosa da população brasileira, que a cada novo Censo Demográfico evidencia a queda do número de indivíduos que se declaram católicos e o crescimento de evangélicos e sem religião, a configuração fluminense pode ser considerada particular: no último Censo, referente ao ano de 2010, a população que se declara católica (45,8%) já não é maioria no estado e o número dos que se definem sem religião (15,6%) é quase o dobro da proporção nacional (CUNHA, 2017). Ainda segundo Cunha (2017), tal configuração gera reflexos no campo religioso e, conseqüentemente, no educacional, como discutiremos ao longo deste texto.

No que tange ao ensino religioso enquanto componente curricular nas escolas públicas brasileiras, sua oferta é tema de conflitos entre os campos religioso, político e educacional desde o final do século XIX, quando da proclamação da República. As disputas em torno da pertinência de uma disciplina para tratar de religião, a quais níveis e modalidades

de ensino deveria ser ofertada e sobre quem recairia a responsabilidade pelos custos, elaboração de conteúdos e critérios de admissão e habilitação de professores fizeram com que sua inclusão nos ordenamentos legais assumisse orientações distintas ao longo das décadas subsequentes e também dos diferentes sistemas de ensino.

Especificamente sobre o RJ, cabe destacar que este foi o estado pioneiro em três aspectos relacionados ao ER: na promulgação de uma lei que instituiu a disciplina em foco, e em caráter confessional; na criação do cargo de professor de ER, visto que, tanto no próprio estado quanto em outros sistemas de ensino, quem lecionava educação religiosa eram docentes de outros componentes curriculares; e na criação de concurso público para o cargo específico de docente de ER (CUNHA, 2012).

Sem ignorar que a presença da religião não se restringe ao campo estrito da disciplina, visto que integra a “cultura da escola” (FORQUIN, 1993) através de conteúdos cognitivos e simbólicos, normalizados e rotinizados nas práticas escolares – orações antes de reuniões pedagógicas e da merenda, versículos bíblicos afixados em murais, bíblias expostas na sala da direção e na biblioteca, dentre tantos outros exemplos¹ –, nosso objeto de análise, neste texto, incide sobre a oferta do ER na rede pública estadual de ensino do RJ, ou seja, a presença uma disciplina que determina espaço e tempo específicos para uma educação religiosa nas escolas públicas.

O marco temporal para a análise é a aprovação da Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a), que estabeleceu o caráter confessional da disciplina; a partir dele, abordaremos os dispositivos legais federais anteriores à referida lei e que a sustentam, bem como as disputas engendradas no campo político a favor e contra a confessionalidade prescrita no dispositivo legal em questão. Assumimos como pressuposto que o grupo que configura o campo do ER, ou seja, a sua comunidade epistêmica, vem articulando historicamente atores e estruturas sociais na legitimação deste conteúdo na sua forma institucionalizada, numa disputa política que bem organiza uma vinculação de uma episteme específica às relações de poder que legitimam este saber na sua forma escolarizada.

Para explorar as configurações de oferta do ER na rede estadual fluminense, analisamos os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), edições de 2011 a 2017, mais especificamente as respostas às questões sobre ER presentes no Questionário do Diretor. Por fim, discutimos os dados do Saeb à luz das considerações de algumas pesquisas realizadas em escolas públicas estaduais fluminenses, localizadas temporalmente entre 2005

¹ Tais práticas foram descritas em diversos trabalhos, dentre os quais citamos Branco e Corsino (2006), Cavaliere (2007) e Fernandes (2012, 2014).

e 2013, que tiveram como um de seus objetivos a investigação *in loco* da presença do ER no ambiente escolar.

ALGUNS MARCOS LEGAIS VIGENTES DO ENSINO RELIGIOSO

Com vistas a detalharmos a configuração legal do ER no estado do RJ, faz-se necessário citar a legislação federal vigente que trata da oferta da disciplina², de modo a contextualizar a implementação e encenação da normativa estadual. Trataremos, em ordem cronológica, dos principais dispositivos legais que nos ajudam a compreender a situação do ER na rede pública de ensino fluminense.

A Constituição Federal de 1988 confere no art. 210, parágrafo 1º, o *status* exclusivo ao ER de “disciplina”, mencionando-a neste termo e enfatizando a facultatividade de matrícula e sua oferta nos horários normais de escolas públicas de ensino fundamental (BRASIL, 1988). A mesma redação foi incluída no 33º art. da Lei nº 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996), que ainda mencionava que a oferta da disciplina não seria custeada pelo poder público e poderia se dar em duas modalidades: a) confessional, sendo ministrada por professores ou representantes credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas; ou b) interconfessional, com programa a ser definido por acordo entre diferentes entidades religiosas (BRASIL, 1996).

No ano seguinte, a pressão exercida pelo “*lobby* eclesiástico” (PAULY, 2004, p. 172) levou à aprovação da Lei nº 9.475/97 (BRASIL, 1997), que modificou a redação do art. 33 da LDB (BRASIL, 1996) nos seguintes aspectos: omitiu a menção ao financiamento da disciplina, incluiu no texto o ER como “parte integrante da formação básica do cidadão”, instituindo a proibição de proselitismos, bem como eliminando a menção às modalidades de oferta da disciplina. Em adição, a modificação deste art. da LDB delegou aos sistemas de ensino a elaboração de conteúdos (com consulta a entidade civil formada por denominações religiosas diversas) e critérios de admissão e habilitação de professores(as) (BRASIL, 1997).

Foi no escopo desses ordenamentos legais que parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) se mobilizaram por uma lei que tratasse do ER nas escolas públicas da rede estadual. Embora o modelo confessional já fosse adotado no estado desde o ano de 1990, via Resolução nº 1.568/90 (FERNANDES, 2014), a

² Por mera questão de limitação espacial, não detalharemos as disputas envolvidas na redação dos documentos citados. Para aprofundamento, recomendamos a leitura de CUNHA (2006, 2012).

promulgação de uma lei – caracterizada como um ordenamento que ofereceria maior estabilidade para o ER – só viria uma década depois.

O primeiro Projeto de Lei (PL) sobre o tema foi proposto pela deputada estadual Andreia Zito, em 1999, e recebeu emendas do deputado Carlos Dias. Em uma tramitação marcada por debates acirrados e votação com condução questionada por alguns dos parlamentares presentes³, a deputada retirou o projeto de pauta. Carlos Dias, entretanto, aproveitou-se das seis emendas que havia proposto e deu entrada em novo PL, nº 1.233/00 (RIO DE JANEIRO, 1999). O então deputado, que mantinha vínculo explícito com a Igreja Católica (GIUMBELLI; CARNEIRO, 2004), contou com o apoio não só desta instituição, como também de alguns grupos de evangélicos pertencentes à Ordem dos Ministros Evangélicos do Brasil (CUNHA, 2006; MENDONÇA, 2012) para a aprovação de seu projeto, o que aconteceu no ano 2000, dando origem à Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a), que instituiu o ER confessional na rede. A articulação de representantes católicos e evangélicos na aprovação da lei pode ser entendida a partir do interesse de ambas em ampliar, via escola, seus adeptos, pois se, como aponta Cunha (2017), a mobilização católica se justifica diante da crescente perda de fiéis na população fluminense; por outro lado, é possível observar que a presença de evangélicos neste contexto deve-se ao aumento de seus seguidores, como retrata a série histórica de dados do Censo sobre o estado fluminense⁴.

Dentre os artigos que compõem a lei promulgada, destacamos alguns tópicos polêmicos: a) a oferta da disciplina em caráter confessional e para toda a educação básica, extrapolando a previsão restrita ao ensino fundamental contida na Carta Magna vigente e na LDB; b) o poder destinado às autoridades religiosas no credenciamento de professores e na definição dos conteúdos a serem ministrados; c) previsão de concurso público para contratação de docentes (RIO DE JANEIRO, 2000a). Um ano depois, o então governador Anthony Garotinho criou, através do Decreto nº 29.228/01 (RIO DE JANEIRO, 2001), a Comissão de Planejamento do Ensino Religioso confessional, detalhando as ações a serem tomadas para a implementação da Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a) e, em 2002, regulamentou o ER confessional via publicação do Decreto nº 31.086/02 (RIO DE JANEIRO, 2002).

³ Para maiores detalhes sobre as etapas desta tramitação e as dos demais Projetos de Lei propostos no âmbito da ALERJ para o ER entre 1999 e 2007, ver Oliva (2014).

⁴ Pesquisa publicada pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em material intitulado “Retratos das Religiões: Zoom no Rio de Janeiro”. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/religioes/Apresentação/REL_Apresenta_Rio.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020. Em adição, o Censo de 2010 corrobora e complementa os dados na publicação intitulada “Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência”. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/religioes/Apresentação/REL_Apresenta_Rio.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

É de suma importância destacar que todos estes textos legais geraram movimentos reativos tanto no interior da ALERJ quanto no plano jurídico, na direção de adequar a oferta da disciplina à normativa federal nos seguintes aspectos: oferta restrita ao ensino fundamental e eliminação tanto da menção ao modelo confessional quanto da ingerência das autoridades religiosas em incumbências que cabiam aos sistemas de ensino. O parlamentar de atuação mais proeminente neste sentido foi o deputado estadual Carlos Minc, que participou ativamente do processo de discussão do PL nº 1.233/00 (RIO DE JANEIRO, 1999) e apresentou algumas proposições no âmbito legislativo para promover tal adequação da Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a), como o PL nº 1.840/00 (RIO DE JANEIRO, 2000b), também assinado por outros deputados, bem como o Projeto de Decreto Legislativo nº 53/02 (RIO DE JANEIRO, 2002), ambos com o intuito de sustar os efeitos da regulamentação do ER confessional⁵. No campo jurídico, em 2000, Minc deu entrada, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), na Representação por Inconstitucionalidade, ADI nº 141/00, questionando os dispositivos presentes na Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a), mas apenas o artigo que trata da abertura de concurso público para a contratação de professores de ER foi considerado inconstitucional pelo Tribunal.

Contudo, o concurso para docentes de ER teve seu edital publicado em 2003, durante a gestão da governadora Rosinha Garotinho, com previsão de 500 vagas, sendo 342 destinadas para candidatos do credo católico, 132 para evangélicos e 26 para outros credos (GIUMBELLI; CARNEIRO, 2004). Em iniciativas isoladas dos deputados Carlos Minc e Comte Bittencourt e do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro (SEPE), via representações no Ministério Público Estadual, também houve reações diversas a esse edital a fim de impedi-lo (MENDONÇA, 2012). Apesar das tentativas de impedimento do concurso público de caráter confessional, suas etapas ocorreram em 2004 e, longe de suprir a demanda criada para a disciplina, serviu para cancelar a presença do ER em caráter confessional nas escolas da rede estadual em proporção desigual entre os credos, haja vista a impossibilidade de atender a todas as diferentes religiões professadas pelos estudantes.

A última proposta no âmbito da ALERJ para eliminar o caráter confessional do ER foi a apresentação do PL nº 1.069/07 (RIO DE JANEIRO, 2007), assinado pelo deputado estadual Marcelo Freixo e outros parlamentares. O documento previa, para além da

⁵ Aqui, destacamos as ações do deputado Carlos Minc quando da aprovação da Lei nº 3.549/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a), mas sua atuação teve continuidade na década seguinte: em 2017, ele apresentou o Projeto de Lei nº 3.521/17, que foi aprovado e deu origem à Lei nº 8.585/19 (RIO DE JANEIRO, 2019). Esta, por sua vez, prevê a oferta, no ato da matrícula, de aulas de reforço escolar para estudantes que não optarem pelo ER.

adequação da legislação estadual sobre o ER à federal, a revogação da Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a) e a proposição de novas orientações para a disciplina. No entanto, depois de algumas etapas de tramitação, o referido PL foi arquivado em 2019.

De modo a construir um caminho para contextualizar o ER nas escolas públicas na rede estadual fluminense, evidenciamos as trajetórias e os debates de alguns dos principais textos legais que versam sobre as disputas pela disciplina na sua forma confessional no RJ. Nas próximas seções, analisamos dados e pesquisas que tratam da oferta do componente curricular em questão a fim de compreender de que maneira as leis são traduzidas e encenadas nas escolas públicas estaduais fluminenses.

OFERTA DE ENSINO RELIGIOSO NA REDE ESTADUAL 2011-2017: O QUE DENOTA O SAEB?

Os dados referentes à oferta de ER na rede pública de educação do estado do Rio de Janeiro utilizados na análise foram obtidos a partir dos resultados do Saeb. Este é um sistema de avaliação cuja realização está sob o escopo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Sua estrutura é composta por duas avaliações – Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc, também conhecida como Prova Brasil) – que, em linhas gerais, contemplam escolas públicas ofertantes de 5º e 9º anos do ensino fundamental com mais de 20 estudantes matriculados por série avaliada, e, em caráter amostral, as escolas públicas que possuem turmas de 3º ano do ensino médio com mais de 10 estudantes matriculados⁶.

A partir da edição de 2011 do Saeb, foram incluídas no Questionário do Diretor questões específicas sobre o ER nas escolas que fornecem informações sobre a oferta da

⁶ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi criado em 1990 como avaliação única, de realização bianual. A partir de 2005, seu formato foi alterado, contando com duas avaliações: Aneb e Anresc. Em ambas, utilizam-se duas categorias de instrumentos: testes, que aferem o rendimento de alunos e alunas em Língua Portuguesa e Matemática, e quatro questionários contextuais (aluno, diretor, professor e escola). Destacamos que a Aneb é de caráter amostral e contemplou, até a edição 2015, escolas particulares de 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio de instituições públicas e particulares, com o mínimo de 10 estudantes matriculados por turma (regular) nas séries avaliadas. Já a Anresc tem caráter censitário e avalia estudantes de escolas públicas de 5º a 9º anos de no mínimo 20 alunos matriculados nas séries em foco. A partir da edição 2017, a Aneb restringiu-se à avaliação de escolas particulares e a Anresc teve seu escopo ampliado, de modo a mapear também em caráter censitário escolas públicas que ofertam o 3º ano do ensino médio e turmas de 5º e 9º anos com 10 a 19 alunos matriculados. Finalmente, destacamos que a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) passou a incorporar o Saeb em 2013, mas não é objeto de interesse neste trabalho. Todas as informações sobre critérios de amostragem da Aneb, resultados omitidos da Anresc e especificidades de cada edição do Saeb podem ser consultadas nos documentos intitulados “Manuais”, publicados nas pastas de arquivos em que constam os microdados (INEP, 2012, 2015, 2017, 2018).

disciplina, a obrigatoriedade de presença por parte dos estudantes, se é de caráter confessional e se há atividades alternativas para aqueles que não queiram cursá-la. Tratando-se de considerar a análise do texto da política do RJ, tais questões assumem relevo, pois, de posse das respostas, é possível verificar de que forma as escolas públicas da rede fluminense vêm se alinhando ao ordenamento estadual.

Entretanto, o elemento diferencial desta edição em relação às subsequentes é a pergunta norteadora sobre a presença do ER. Na edição de 2011, o comando que abarca as perguntas 208 (Aula de ensino religioso) e 209 (Atividades alternativas para os estudantes que não queiram participar das aulas de ensino religioso) indica que a pesquisa assume como primeira orientação querer saber sobre a existência da aula de ER na escola, através da seguinte formulação: “Nesta escola há?”. De outro modo, as edições posteriores assumem como “petição de princípio”⁷ a presença do ER na escola, evidenciada pelo comando “Nesta escola, o ER:” e, desse pressuposto, desdobram-se os questionamentos.

As edições de 2013, 2015 e 2017 trazem três questões sob o mesmo comando e opções de respostas idênticas (“Não há ensino religioso”, “Sim” e “Não”) e, por sua vez, a versão do Questionário do Diretor 2011, além de conter quatro questões que abarcam os tópicos já mencionados anteriormente, também inclui duas questões que visam mapear práticas religiosas no interior das escolas, uma questão específica sobre a diversidade religiosa na disciplina e duas opções de resposta para cada questão (“Sim” e “Não”). Devido a esta diferença na estrutura, optamos por apresentar os dados referentes ao Saeb 2011 separadamente, limitando-nos às questões mantidas nas edições seguintes.

Para cada ano de avaliação das edições 2011, 2013, 2015 e 2017 do Saeb, analisamos o arquivo correspondente às respostas ao Questionário do Diretor e utilizamos os códigos numéricos referentes a cada categoria dos microdados (ano da edição, Unidade da Federação, município, escola, dependência administrativa, localização e se houve ou não o preenchimento do questionário) para selecionar apenas os dados relativos ao Rio de Janeiro (código 33) e à dependência administrativa estadual (código 2)⁸.

Analisamos o quantitativo de respostas para cada uma das edições. Em 2011, foram aplicados 963 questionários, sendo 946 preenchidos; em 2013, foram aplicados e respondidos 887 questionários; na edição de 2015, 748; por fim, em 2017, foram aplicados

⁷ A petição de princípio, como descrito por Olbrechts-Tyteca e Perelman (2002), diz respeito à adesão dos interlocutores às premissas que se pressupõem.

⁸ Todos os códigos e suas respectivas descrições constam no arquivo “Dicionário”, um dos itens presentes na pasta compactada de arquivos de cada edição do Saeb (INEP, 2012, 2015, 2017, 2018).

1.153 e respondidos 1.141 questionários. Cabe destacar que as respostas às questões não são vinculadas, o que leva o diretor da unidade escolar a responder a cada um dos itens.

SAEB 2011: PRIMEIRO RETRATO DO ENSINO RELIGIOSO NA REDE FLUMINENSE

As Tabelas 1 e 2 consideram o universo de questionários respondidos (946) e contêm o percentual de respostas para cada questão, bem como os comandos que abrigam as respectivas questões exatamente como constam no Questionário do Diretor. Nesta edição, os dados referentes às questões em branco e anuladas estão discriminados e, por esta razão, são aqui apresentados no mesmo formato.

Tabela 1 - Respostas às questões 208 e 209 do Questionário do Diretor do Saeb 2011

Respostas	Comando: “Nesta escola há:”	
	208. Aula de ensino religioso (%)	209. Atividades alternativas para os estudantes que não queiram participar das aulas de ensino religioso (%)
Sim	38,60	21,50
Não	60,50	76,70
Branco	0,70	1,80
Nulo	0,20	0

Fonte: INEP, 2012.

Tabela 2 - Respostas às questões 210 e 211 do Questionário do Diretor do Saeb 2011

Respostas	Comando: “Nesta escola, o ER (se não houver ER deixe as próximas questões em branco)”	
	210. É de presença obrigatória (%)	211. É de caráter confessional (segundo uma religião específica) (%)
Sim	11,30	4,80
Não	34,80	41,00
Branco	53,70	54,20
Nulo	0,20	0

Fonte: INEP, 2012.

Na Tabela 1, podemos observar que a maioria dos respondentes declarou a ausência de oferta de ER e de atividades alternativas a estas aulas, um padrão que também é encontrado nas edições posteriores do Saeb, como veremos a seguir. Esta omissão à Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a) por parte de 61,8% das instituições educacionais chama-nos a atenção, pois, no período de coleta das informações relativas a este Saeb, a lei estadual já havia sido publicada há 11 anos e a maioria dos estabelecimentos apresentou, através da pesquisa nacional, o desalinho entre o plano da ação política e o plano da prática. Ainda assim, no mesmo sentido de pensar tal descompasso, a Tabela 1 evidencia que o cumprimento da lei, pelas escolas que assumem a inclusão da disciplina no seu currículo, também é marcado pela omissão na proposição de alternativas para aqueles alunos não optantes pelo ER: do percentual de 38,6% de instituições que oferecem a disciplina, 44,3% não atendem à lei na oferta de atividades alternativas. Esta situação caracteriza-se como um ponto de atenção, pois, se o ER deve estar incluído no currículo de toda a educação básica e em suas diferentes modalidades como disciplina obrigatória dos horários normais das escolas públicas, indagamos: o que fazem as instituições com os alunos que optam, amparados pela legitimidade da Lei, por não frequentar a disciplina?

Por sua vez, a Tabela 2 evidencia um cuidado metodológico com relação ao modo como serão respondidas as questões que se seguem às anteriores. Por esta razão, detalha o segundo comando de questões, que abarca enunciados específicos a serem respondidos por diretores cujas unidades escolares oferecem a disciplina em foco, destacando que tais perguntas não devem ser respondidas por aqueles que não a ofertam, o que justifica o grande número de respostas em branco. As respostas às questões 210 e 211 anunciam que, na maior parte dos casos, a disciplina não é de presença obrigatória e não possui caráter confessional. Aqui, destacamos outro desalinho com a Lei, que institui o ER de caráter confessional para a educação pública do estado do RJ.

SAEB 2013, 2015 E 2017: QUESTÕES QUE SUCEDEM À PETIÇÃO DE PRINCÍPIO DO ER NA ESCOLA

A Tabela 3 compila as respostas dadas a cada uma das três questões presentes no Questionário do Diretor do Saeb 2013, 2015 e 2017. Como o quantitativo de respostas em branco e nulas não estava discriminado nos microdados, agrupamos as alternativas que não foram respondidas na mesma categoria (branco/nulo).

Tabela 3 - Número de respostas às questões 109, 110 e 111 do Questionário do Diretor do Saeb 2013, 2015 e 2017

Respostas	Comando: “Nesta escola, o ensino religioso:”								
	109. É de presença obrigatória (%)			110. Segue uma religião específica (%)			111. Nesta escola há atividades alternativas para os estudantes que não queiram participar das aulas de ER (%)		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017
Não há aula de ensino religioso	36,9	32,9	35,4	29,7	24,6	29,3	33	28,3	32,5
Sim	6,5	4,0	4,5	3,9	2,3	2,9	23,2	25,9	25,7
Não	55,5	61,5	58,7	65,6	71,7	66,7	43	44,4	40,8
Branco/nulo	1,1	1,6	1,4	0,8	1,5	1,1	0,8	1,3	1,0

Fonte: INEP (2015, 2017, 2018).

Conforme mencionado anteriormente, é possível observar que as três edições mais recentes do Saeb incorporaram a questão 208 da edição 2011 (sobre a presença de aula de ER), sob sua forma negativa, como uma das opções de resposta para todas as questões (“Não há aula de ensino religioso”). Entretanto, como as respostas não estavam vinculadas, o respondente teve a liberdade de assinalar respostas que não obedecessem a um padrão esperado, o que permitiu variações nas taxas de respostas em cada uma das edições do Saeb. Explicamos: se, no Saeb 2013, 36,9% de diretores responderam na primeira questão não haver ER em suas escolas, esperava-se que mantivessem a mesma resposta nas questões seguintes, o que não foi observado tanto nesta quanto nas edições posteriores. Acreditamos que esse fato possa ser explicado pela limitação da formulação das questões, que não explicitam o ER enquanto disciplina ou componente curricular, o que pode ter levado alguns respondentes a considerarem que uma ou mais questões contemplassem práticas religiosas no ambiente escolar. Assumimos esta hipótese como possibilidade, pois na medida em que o respondente se dirigia à questão seguinte, o comando principal (“Nesta escola, o ER:”) se tornava, novamente, o indutor da nova resposta, sem qualquer especificação, tanto no que se refere ao vínculo deste à relação com a cultura da escola, bem como no modo como foi orientado no Saeb 2011 (“Se não houver ER deixe as próximas questões em branco”), como

mostra a Tabela 2. No entanto, interessa-nos avaliar o panorama geral desses dados, que nos permitem observar alguns padrões.

Em primeiro lugar, é possível verificar que os percentuais de respostas para cada questão permanecem próximos, o que evidencia padrões que se mantiveram ao longo das avaliações realizadas em 2013, 2015 e 2017: cerca de um terço das escolas não oferta ER e a maioria declara que a disciplina não é de presença obrigatória, não obedece ao modelo confessional previsto na lei e não há atividades ofertadas como alternativa a estudantes que não queiram assistir às aulas de ER. Assim, é possível aproximar esse padrão de resposta às análises que anunciamos do Saeb 2011.

O ENSINO RELIGIOSO NAS ESCOLAS PÚBLICAS FLUMINENSES: À GUIA DE CONSIDERAÇÕES

De modo a discutir os resultados sobre a oferta de ensino religioso fornecidos pelo Saeb, dialogaremos com três pesquisas realizadas entre 2005 e 2013, com o intuito de investigar a oferta de ER e práticas religiosas em escolas da rede estadual fluminense. Após introduzi-las, faremos a análise das principais conclusões que podem ser extraídas das respostas ao Questionário do Diretor das edições avaliadas do Saeb.

A pesquisa de Cavaliere (2007), realizada entre maio de 2005 e maio de 2006, contemplou 14 escolas estaduais, sendo seis delas na capital e oito na Baixada Fluminense. Foram entrevistados 16 professores de ensino religioso, 60 professores de outras disciplinas e 20 membros da direção.

Fernandes (2014) realizou trabalho de campo em três escolas estaduais localizadas no município de Duque de Caxias, entre agosto e dezembro de 2012. A autora observou aulas de ensino religioso e espaços extraclasse; as entrevistas – com dois professores e um ex-professor de ensino religioso, três diretores e quatro professores de outras disciplinas – ocorreram entre agosto de 2012 e agosto de 2013.

Por fim, Mendonça (2012) desenvolveu seu trabalho em uma escola estadual localizada no município do Rio de Janeiro, entre agosto e dezembro de 2011. Além da observação de atividades extraclasse e presença de símbolos religiosos, entrevistou professores, alunos e coordenadores.

Para cruzar os dados das pesquisas às respostas das edições do Saeb, propomos a reflexão sobre três considerações sobre o ER: 1) não está plenamente implementado na rede; 2) não é de presença obrigatória e não há atividades alternativas para estudantes que não queiram cursar a disciplina; 3) não é confessional.

O ENSINO RELIGIOSO NÃO ESTÁ PLENAMENTE IMPLEMENTADO NA REDE

De acordo com as respostas de diretores de escolas públicas estaduais ao Questionário do Diretor das quatro últimas edições do Saeb, uma parcela considerável de escolas não oferta ensino religioso: 60,5% em 2011 e aproximadamente um terço nas edições de 2013, 2015 e 2017. Acreditamos que esta diferença de valores encontre respaldo no formato diferenciado que o Questionário do Saeb 2011 apresentou, incluindo perguntas específicas sobre práticas religiosas que não constavam nas edições posteriores, o que pode ter direcionado o entendimento dos respondentes no sentido de compreenderem a questão 208 enquanto específica sobre a presença de aulas da disciplina ER. No entanto, mesmo se direcionarmos nossa atenção para as três últimas edições do Saeb, o número de escolas que não ofertam a disciplina não é desprezível.

Cavaliere (2007) aponta uma razão que evidentemente contribui para tal fenômeno: o número de professores de ensino religioso muito aquém da real demanda da rede estadual. No primeiro concurso público realizado para a contratação de professores para a disciplina, em 2004, foram contratados 500 docentes. Mendonça (2012) menciona em seu trabalho uma entrevista realizada em 2010, com o então coordenador do ensino religioso da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), que afirmou àquela época haver oferta de ensino religioso em 470 escolas da rede, em toda a educação básica, contando com 640 professores. No entanto, dados do Censo Escolar/INEP obtidos pelo portal QEDu (FUNDAÇÃO LEMANN E MERITT, 2020) mostram que, naquele mesmo ano, eram 1.505 as escolas pertencentes ao sistema estadual de ensino, do mesmo nível educacional em questão. Se considerássemos a necessidade de haver um docente de ensino religioso para a diversidade de credos professados pelos estudantes, em cada escola, o número de profissionais a serem lotados para tal disciplina seria inviável de ser assegurado.

O ENSINO RELIGIOSO NÃO É DE PRESENÇA OBRIGATÓRIA E NÃO HÁ ATIVIDADES ALTERNATIVAS PARA ESTUDANTES QUE NÃO QUEIRAM CURSAR A DISCIPLINA

Em todos os anos do Saeb aqui analisados, a maior parte dos diretores afirmou que o direito à matrícula facultativa no ensino religioso é assegurado. Uma possibilidade para a prevalência desta resposta pode ter relação com a ausência da oferta de ER em grande parte das escolas.

Contudo, é interessante considerar os trabalhos das autoras aqui citadas no que tange à exposição dos subterfúgios utilizados por gestores e professores para a manutenção dos estudantes nas aulas de ensino religioso. Nas escolas que analisou, Cavaliere (2007) destaca que a ausência de pessoal e espaço disponível para lidar com estudantes que não queriam assistir às aulas de ensino religioso era um fator que levava os gestores a omitirem o caráter facultativo da matrícula na disciplina. Um dos diretores entrevistados por Fernandes (2014) também compartilhou do mesmo posicionamento.

Uma das maneiras mencionadas por Mendonça (2012) de garantir a obrigatoriedade de frequência na disciplina é através da ameaça de influência sobre as notas em outras disciplinas, especialmente nos Conselhos de Classe, visto que não há atribuição de notas de ensino religioso no histórico escolar, tampouco a possibilidade de reprovação neste componente, o que, na visão de gestores e professores, desperta o desinteresse de muitos alunos. Por fim, Fernandes (2014) menciona a visão, de fácil adesão no *corpus* social, de que o ensino religioso é uma disciplina de suma importância para a formação do caráter dos jovens e, por essa razão, deveria ser obrigatória.

Nos casos em que há professor de ensino religioso na escola, mas não há estudantes matriculados na disciplina, as pesquisas apontam para a atuação desse profissional em outros âmbitos da instituição, especialmente na orientação educacional. Cavaliere (2007), por exemplo, identificou o deslocamento de professores de ER também para trabalhos relacionados a temas transversais e atividades culturais no espaço escolar. Tais práticas podem expandir a presença da religião em outros espaços e atividades escolares, para além da prevista em lei para a atuação desses professores, o que pode levar a um sentimento de naturalização da presença da religião na escola, especialmente dos valores cristãos, por serem os que encontram maior aceitação no corpo social.

O ENSINO RELIGIOSO NÃO É CONFSSIONAL

Diante da carência aguda de professores de ensino religioso nas escolas da rede pública estadual do Rio de Janeiro e a impossibilidade de contemplar as “variadas” identificações religiosas dos estudantes (ínfimas diante da pluralidade de pertencimentos religiosos existentes), um arranjo comum nas escolas investigadas é a oferta de um modelo que se afaste do confessional, visto que em boa parte delas não há separação de estudantes por credo para estas aulas. Logo, de modo a evitar conflitos, cria-se uma oferta interconfessional ou ecumênica, isto é, contemplando algumas religiões majoritárias. Neste

arranjo, evidencia-se a prevalência de uma educação religiosa baseada em fundamentos cristãos, visto que a maioria dos docentes contratados para a disciplina são dos credos católico e protestante. Cavaliere (2007) destaca esse padrão em sua pesquisa:

O ensino religioso nas escolas do Rio tem-se mantido inteiramente no âmbito das religiões católica e protestante. [...] Percebe-se, nas escolas visitadas, um consenso implícito que faz com que, quando se fala em religião, todos remetam exclusivamente às religiões cristãs (p. 325).

Os professores entrevistados por Cavaliere (2007) mencionaram de maneira unânime não trabalhar com uma abordagem confessional da disciplina, afastando-se da orientação prevista na Lei nº 3.459/00 (RIO DE JANEIRO, 2000a) e sua regulamentação. No entanto, a autora observou nas falas dos entrevistados que as práticas destes, que recaem sobre uma formação para “valores”, são imbuídas dos vieses de suas próprias crenças religiosas, majoritariamente do espectro cristão. A autora ainda aponta que há uma evidente dissonância entre o que prevê a SEEDUC e o que acontece no interior das escolas: enquanto a Secretaria tem como posicionamento o cumprimento da lei no que tange a seu caráter confessional, parte dos profissionais das escolas e dos estudantes veem na oferta de ensino religioso um importante instrumento para trabalhar “valores”.

Finalmente, Cunha (2013) sintetiza de maneira precisa o imbróglio do modelo de oferta mais comum de ensino religioso no Brasil, que se encaixa perfeitamente na realidade da rede estadual fluminense. Segundo o autor, a maioria das escolas não oferta a disciplina, mas, naquelas que ofertam, há variações que compõem o quadro de aulas do ER: em algumas escolas, constituem-se como religião específica; em outras, reproduz-se o arranjo cristão entre as religiões católica e evangélica, visto que participam da luta de forças, com elevada influência na política; também estão presentes as aulas que, apesar de negarem sua origem em tradições religiosas, incorporam os valores contidos nas expressões confessionais, numa estreita relação com a Educação Moral e Cívica (EMC).

Na contemporaneidade, torna-se relevante acenar para a composição de um Estado autoritário que revigora uma articulação de caráter fragmentado com o campo religioso, resgatando, no campo educacional, a tradição do argumento por uma educação disciplinadora de comportamentos, que evidencia a defesa dos valores cristãos, respondendo à sociedade através dos projetos de caráter doutrinário e conservador, como é o caso das Escolas Cívico-Militares, do Movimento Escola sem Partido e dos ordenamentos que transitam nas casas legislativas do país pelo retorno da disciplina EMC (AMARAL, 2007; AMARAL, CASTRO, 2020). De todo modo, é frequente a articulação do binômio valores-

ER que, em larga medida, justifica a aceitação do ER nas escolas públicas, sob o pretexto de servir como ferramenta para lidar com uma juventude indisciplinada, violenta e “sem limites” (CAVALIERE, 2007; FERNANDES, 2014; MENDONÇA, 2012).

Entretanto, essa assunção configura-se como um atributo que não conduz nossas apostas políticas, na medida em que outorgaria, com exclusividade para o campo religioso, a possibilidade de socialização de valores cidadãos que, dentro de instituições públicas de ensino, deveriam obedecer a uma ética laica. Desse modo, em concordância com Cunha (2013, p. 939), afirmamos que “pretender que a dignidade humana seja um valor propriamente religioso é uma redução teórico-prática que a educação pública não pode tolerar”.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Daniela Patti do. Ética, moral e civismo: difícil consenso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 131, p. 351-369, 2007.

AMARAL, Daniela Patti do; CASTRO, Marcela Moraes de. Educação moral e cívica: a retomada da obrigatoriedade pela agenda conservadora. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 178, p. 1078-1096, out./dez. 2020.

BRANCO, Jordanna Castelo; CORSINO, Patrícia. O ensino religioso na educação infantil de duas escolas públicas do município do Rio de Janeiro: o que as práticas revelam?. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 1, n. 2, p. 190-208, 2006. Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/artigos/n2/numero2-pcorsino.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. **Lei nº 9.475**, de 22 de julho de 1997. Dá nova redação ao art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19475.htm>. Acesso em: 17 jul. 2020.

CAVALIERE, Ana Maria Vilela. O mal-estar do ensino religioso nas escolas públicas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 131, p. 303-332, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. Autonomização do campo educacional: efeitos do e no ensino religioso. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 1, n. 2, p. 138-154, 2006.

_____. O Estado do Rio de Janeiro e o ensino religioso na educação pública: a experiência dos municípios de Duque de Caxias e Petrópolis. **Notandum**, n. 15, p. 17-21, 2012.

_____. O Sistema Nacional de Educação e o ensino religioso nas escolas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 925-941, 2013.

_____. Religião na escola pública: discriminação ostensiva e dissimulada. In: PESSANHA, Márcia; OLIVEIRA, Iolanda de (Orgs.). **Educação pública, religião e laicidade**, Niterói: CEAD/UFF, 2017.

FERNANDES, Vânia Cláudia. A religião nas escolas públicas do município de Duque de Caxias: as diferentes formas de ocupação do espaço público. **Notandum**, v. 15, n. 28, 2012.

_____. **(As)simetria nos sistemas públicos de ensino fundamental em Duque de Caxias (RJ): a religião no currículo**. 2014. 238 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FORQUIN, Jean-Claude. **Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar**. Artes Médicas, 1993.

FUNDAÇÃO LEMANN E MERITTI. **Portal QEdU.org.br**. 2020. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

GIUMBELLI, Emerson; CARNEIRO, Sandra de Sá. **Ensino religioso no Estado do Rio de Janeiro: registros e controvérsias**. Rio de Janeiro: ISER, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados da Aneb e da Anresc 2011**. Brasília: Inep, 2012. Disponível em: <<http://inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Microdados da Aneb e da Anresc 2013**. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <<http://inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Microdados da Aneb e da Anresc 2015**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Microdados da Aneb e da Anresc 2017**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/microdados>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MENDONÇA, Amanda André de. **Religião na escola: registros e polêmicas na rede estadual do Rio de Janeiro**. 2012. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

OLBRECHTS-TYTECA, Lucie; PERELMAN, Chaim. **Tratado da argumentação: a nova retórica**. São Paulo, 2002.

OLIVA, Carlos Eduardo. **Entre a cruz e o plenário: os projetos de lei da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em torno do ensino religioso nas escolas públicas fluminenses 1999-2007**. 2014. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

PAULY, Evaldo Luis. O dilema epistemológico do ensino religioso. **Revista Brasileira de Educação**, n. 27, p. 172-182, 2004.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 29.228**, de 20 de setembro de 2001. Cria a Comissão de Planejamento do ensino religioso confessional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/ca382ee09e6ab7f80325;6a11007e6769/b6d14b6411e4d9d403256ad30066f8f0?OpenDocument>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Decreto nº 31.086**, de 27 de março de 2002. Regulamenta o ensino religioso confessional nas escolas da rede pública de ensino do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufri.br/ole/textos/rio_dec_31086.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Lei nº 3.459**, de 14 de setembro de 2000. Dispõe sobre ensino religioso confessional nas escolas da rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000a. Disponível em: <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/136999/lei-3459-00>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. **Lei nº 8.585**, de 25 de outubro de 2019. Modifica a Lei nº 3.459, de 14 de setembro de 2000, que dispõe sobre ensino religioso confessional nas escolas da rede pública de ensino do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/0d71e31159026449832584a2005e98b9?OpenDocument>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Projeto de Decreto Legislativo nº 53**, de 3 de abril de 2002. Susta os efeitos do Decreto nº 31.086, de 27 de março de 2002, que regulamenta o ensino religioso confessional nas escolas da rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/6f6e6dd892455cda832567040007c7b0/1312461cb8e20bf203256b8f0073496f?OpenDocument>> Acesso em: 20 maio 2020

_____. **Projeto de Lei nº 1.069**, de 07 de novembro de 2007. Dispõe sobre o ensino religioso na rede estadual de ensino, revoga a Lei Estadual nº 3459/2000 e outras leis. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/c4b0b8aa36bb25c68325738c005a46c2?OpenDocument>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 1.233**, de 09 de dezembro de 2000. Dispõe sobre ensino religiosos confessionais nas escolas da rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/dae85f46f020c57003256bc60068cf57/cf63d587f2e0e79a032568590065168e?OpenDocument>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 1.840**, de 19 de outubro de 2000. Dá nova redação à Lei nº 3.459, de 14 de setembro de 2000, que dispõe sobre ensino religioso confessionais nas escolas da rede pública de ensino do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000b.

Disponível em: <

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/dae85f46f020c57003256bc60068cf57/b6822ad3bc426e2c0325697d00623146?OpenDocument>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 3.521**. Modifica a Lei nº 3.459 de 14 de setembro de 2000 e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em de:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/1061f759d97a6b24832566ec0018d832/c2f9d3bc2c45a521832581b5007406b9?OpenDocument> Acesso em: 20 maio 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. **ADI nº 141**. Representação de Inconstitucionalidade contra dispositivos da lei estadual nº 3.459/2000, que dispõe sobre o Ensino Religioso Confessional nas escolas da rede Pública de Ensino do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2514808/direta-de-inconstitucionalidade-adi-141-rj-200000700141>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS ESCOLARES: UM ESTUDO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Janaina Moreira de Oliveira Goulart
Alba Valéria Baensi

INTRODUÇÃO

Analisar a gestão democrática a partir da perspectiva dos sujeitos que interpretam e encenam as políticas propostas para os Conselhos Escolares no estado do Rio de Janeiro (RJ) é o compromisso central deste trabalho. Para tanto, consideramos as respostas dos conselheiros representantes de 36 municípios do estado fluminense a um questionário aplicado por ocasião do VI Encontro Estadual de Conselhos Escolares¹, realizado em agosto de 2019, organizado pelo Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do estado do Rio de Janeiro (GAFCE-RJ). Com base nas contribuições de Lima (1998, 2002, 2014, 2018), acreditamos que as análises da empiria utilizada apresentam elementos que enriquecem o campo de discussões sobre as formas de participação, articulada à dimensão da gestão democrática na escola.

Para a escrita, consideramos a forma como os participantes da pesquisa compreendem as políticas e interpretam os textos oficiais em seus respectivos municípios, levando em conta que a pluralidade de compreensões e atuações anunciam, em certa medida, nuances de práticas ora mais democráticas, ora com vieses mais procedimentalistas (LIMA, 2014). Neste trabalho, pautando-nos nas respostas dos entrevistados, utilizamos a ideia de escala para exemplificar em quais momentos podemos observar que a democracia alcança

¹ O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) sediou em 27 de agosto de 2019, em seu auditório, o VI Encontro Estadual dos Conselhos Escolares, que teve como tema “Gestão Democrática e Participação: Desafios e Reflexões”. Organizado pelo Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE-RJ), o evento contou com o apoio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação (CAO Educação/MPRJ) e do Instituto de Educação e Pesquisa (IEP/MPRJ), e teve por objetivo discutir o papel dos conselhos escolares no aperfeiçoamento do ensino público e a importância da participação da sociedade na gestão da Educação.

níveis de maior ou menor intensidade. Para tanto, recorremos a Amaral (2018), que aborda o conceito de escala de democracia em seus estudos sobre a gestão democrática (GD). Tal conceito nos auxilia teórica e metodologicamente, posto que apresenta a possibilidade de compreendermos os momentos em que se acentuam os desafios da participação articulada à dimensão da GD. Alguns desses desafios são apontados neste trabalho, tais como o participacionismo (TRAGTENBERG, 1989) e as práticas democráticas ritualísticas (LIMA, 2018).

Nosso debate não pretende prescrever como um Conselho Escolar deve agir, uma vez que compreendemos que a leitura que cada grupo de sujeitos realiza sobre democracia e participação emerge de um campo composto por realidades diversas. Logo, os dados apresentados neste trabalho, seguidos por suas análises, intencionam contribuir para o campo da GD, uma vez que sejam encarados como possibilidade de reflexão e ação por parte dos sujeitos interessados, sobretudo, quando consideramos a participação como mecanismo para nossa proposta de gestão. Nossa aposta baseia-se no fato de que, mesmo sob a égide de um Estado democrático, a participação não é algo dado *a priori*, caracterizando-se bem mais como elemento de disputa e de conflito. Sem maniqueísmos, a democracia é sobretudo um processo que oscila, dados os movimentos realizados pelos próprios sujeitos que interpretam e encenam as políticas, a partir de suas ações nos campos macro e micro da própria democracia. Conforme afirma Amaral (2019), interpretação é lugar de disputa.

Lima (2018, p. 15), nosso principal interlocutor, afirma que, apesar da consagração legal, com o texto constitucional como balizador, perpassando pelas leis de diretrizes até as legislações locais, e também com os discursos políticos, a GD da escola pública mantém-se como uma realização de difícil alcance no seu sentido *stricto*. Lima (2014), após estudos realizados ao longo de três décadas nas escolas de Portugal, estabeleceu uma forte relação teórica entre a GD e a seleção de diretores, definindo três aspectos basilares para esse debate: a eleição, a colegialidade e a participação nas decisões.

Este texto está dividido na presente introdução e mais duas seções. Inicialmente, apresentamos o desenho do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE/RJ) e a sua instituição como resultado da política nacional. Realizamos as análises dos dados, sublinhando os aspectos sobre a GD e a participação. A ideia de uma escala de democracia ilumina as práticas que ocupam lugar de baixa, média e alta intensidade na perspectiva democrática, partindo da atuação dos sujeitos nos Conselhos Escolares. Acreditamos que essa escolha teórico-metodológica auxilia no entendimento do que aqui abordamos como participacionismo (TRAGTENBERG, 1989), práticas democráticas

ritualizadas e encenações participativas (LIMA, 2018), quando tratamos da participação como uma das categorias de análise da gestão democrática. Empreendemos uma análise com base nas respostas válidas dos 263 respondentes a um questionário aplicado através da ferramenta *Google Forms*. As respostas utilizadas representam cerca de 39% dos municípios do estado do Rio de Janeiro, e, a partir delas, foi possível compreender como este grupo concebe a gestão democrática na escola pública. Tivemos como foco principal desta investigação a participação.

Nossas considerações finais se assentam sob a compreensão de que o debate da política e da democracia exige de nós um exercício de diálogo constante e uma análise crítico-compreensiva da realidade. Para tanto, entendemos que o texto anuncia possibilidades de discussões e caminhos a fim de que a democracia configure-se como uma prática.

PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS ESCOLARES DO RIO DE JANEIRO

No estado do RJ, desde 2009, vem sendo construída uma política de fomento à GD, sublinhando a participação dos sujeitos das comunidades educativas através dos Conselhos Escolares (CEs) nas redes públicas de ensino. Esse trabalho tem sido desenvolvido pelo Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE/RJ), como efeito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), criado em 2004 através da Portaria Ministerial nº 2.896/04 (BRASIL, 2004), que o institui como política nacional. O Grupo foi idealizado pelos consultores do referido Programa devido à necessidade de articulação de técnicos de secretarias da educação que participavam do Encontro Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (ENFCE), os quais reclamavam que, ao retornarem às respectivas rotinas em seus municípios, as discussões não eram retomadas e, conseqüentemente, não haviam ações mais efetivas na dinâmica deste organismo colegiado. O propósito era o de agregar sujeitos que estivessem interessados em articular-se em prol dos CEs visando a uma maior participação destes neste espaço colegiado.

A criação do GAFCE, em âmbito nacional, organizado nos estados da federação, exerce papel estratégico como movimento social na articulação da rede de formação, na implantação e no fortalecimento dos CEs e, no estado do RJ, assume lugar de relevância na promoção de ações formativas sobre Conselho Escolar e temas afins. A instituição dos CEs traz novas concepções para a gestão escolar, as quais podem ser traduzidas em: cogestão, administração colegiada e autogestão. Tais práticas exigem mais presença da comunidade educativa, pois as bases da GD pressupõem a autonomia e a participação dos sujeitos. Desse

modo, inferimos que, como espaço legítimo e legalmente instituído, os CEs são ratificados a partir da compreensão dos sujeitos acerca da pertinência da ação política deste organismo, bem como sobre a compreensão das ações que o compõem e que, em alguma medida, também ratificam o princípio da gestão democrática no ensino público.

O VI Encontro Estadual de Conselhos Escolares, promovido em parceria com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP/RJ), realizado no dia 27 de agosto de 2019, teve como tema “Gestão Democrática e Participação: desafios e reflexões”, sendo uma atividade aberta ao público com interesse na temática abordada, priorizando a participação de conselheiros escolares dos mais diversos municípios do RJ.

Antes da realização do evento, por e-mail, foi enviado aos participantes um questionário semiestruturado, elaborado no *Google Forms*, composto por 17 perguntas, sendo nove fechadas e oito abertas. A opção metodológica para a escrita deste artigo foi a de analisar as seguintes perguntas fechadas: (i) Você é Conselheiro(a) Escolar?; (ii) Se sua resposta for SIM, qual segmento você representa?; (iii) Se você é Conselheiro(a) Escolar, há quanto tempo você está exercendo este papel?; (iv) Se você é Conselheiro(a) Escolar, você tem experiência em outros Conselhos (Municipal de Educação, FUNDEB², Municipal de Alimentação Escolar, entre outros), em outro município?; (v) Você tem conhecimento se seu município possui legislação que normatiza os Conselhos Escolares (Lei, Decreto, Resolução, Portaria)?; (vi) Caso sua resposta anterior seja SIM, você já leu e conhece o que essa legislação define?; (vii) Os Conselhos Escolares em seu município se reúnem com qual periodicidade?; (viii) Seu município oferece formação para Conselheiros Escolares (cursos, palestras, seminários, simpósios, oficinas, entre outros)? e (ix) Se você é Conselheiro(a) Escolar, classifique os segmentos abaixo de acordo com o seu grau de participação nas questões do dia a dia da escola (aspectos pedagógicos, financeiros, administrativos, etc.), considerando 1 como sendo o mais participante, e 5, o menos participante. Cabe destacar ainda que, *a priori*, a confirmação da inscrição no evento não estava condicionada ao preenchimento do formulário.

² O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcance o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Fonte: <https://www.fnede.gov.br/financiamento/fundeb> Acesso em: 20 ago. 2020.

Alguns entraves para a aplicabilidade do questionário foram problematizados por nós, dentre os quais podemos destacar: 1) a possibilidade de cada participante responder mais de uma vez; e 2) a não obrigatoriedade de algumas perguntas serem respondidas, abrindo a condição de serem ignoradas por alguns respondentes. Ao todo, o questionário foi respondido por 353 pessoas e, após o tratamento dos dados com a retirada das respostas em duplicidade, chegamos a um total de 263 respondentes válidos, correspondendo a 36 municípios do RJ, ou seja, pouco mais de um terço dos municípios do estado. Outro recorte estabelecido foi a análise das respostas dos representantes que se identificaram como conselheiros, perfazendo esse grupo 49,8% do total dos respondentes validados.

Quadro 1 - Percentual de representatividade por segmento

Segmento	Percentual
Professores	29,8%
Articuladores municipais	9,2%
Comunidade local	2,3%
Estudantes	0,7%
Pais e/ou responsáveis	9,2%
Funcionários não docentes	19,0%
Gestores	29,8%

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Iniciamos nossas análises apontando para a discrepância entre o percentual de respondentes do segmento de professores e gestores em relação à comunidade local e estudantes, sugerindo o que Lima (2018, p. 21) define como modelo organizacional adotado pela escola moderna, o qual segue estruturas e regras muito influenciadas pela racionalização, formalização e hierarquização. Pensando a democracia na perspectiva de uma escala como apresentado por Amaral (2018), nesse caso, a democracia estaria mais próxima da baixa intensidade, uma vez que dois dos segmentos da comunidade educativa estariam representados neste evento por apenas 3% do total de respondentes. Como o GAFCE solicitou às secretarias municipais de educação que divulgassem amplamente o evento entre os seus pares, a nossa hipótese é de que a baixa representatividade de alguns segmentos se

deve a uma possível fragilidade na comunicação, não alcançando todos os segmentos da mesma forma, uma vez que a divulgação não foi solicitada para as escolas diretamente.

Esses percentuais também denotam possíveis questões referentes à representatividade, implicando em baixo desempenho das instâncias participativas, e sinalizam que as atividades são conduzidas com alguns segmentos em clara defasagem de representação. Para Souza e Alcântara (2016), a manutenção de um grupo restrito de atores constitui um processo elitista de participação social, o que pode indicar forte razão para o distanciamento de outros personagens com capacidade de contribuir na elaboração das políticas públicas. Isso demonstra que, grosso modo, alguns segmentos podem ter suas vozes silenciadas ou abafadas pela ausência de representatividade numérica, assemelhando-se ao que Lima (2014, p. 1072) designou como participacionismo, tomando o termo emprestado de Maurício Tragtenberg (1989).

Quando perguntados sobre o tempo que estavam exercendo o papel de conselheiro escolar, 47,7% responderam que estavam há cerca de dois anos, 34,4% exerciam a função entre dois e cinco anos, e 17,9% estavam como conselheiro escolar há mais de cinco anos. Quase a metade, 47,7%, respondeu que está há menos de dois anos na função, o que significa que está na sua primeira experiência, visto que, em geral, os mandatos duram cerca de dois e três anos. Porém, os 17,9% que declararam estar no CE há mais de cinco anos nos levam a refletir sobre a manutenção da mesma pessoa por mandatos consecutivos. Nossa atenção neste grupo volta-se para os 47,7%, percentual que sugere que a participação está sendo ampliada quando comparamos com os respondentes que disseram estar na função há menos de dois anos.

Mais uma vez, recorremos a Amaral (2018) para tomar como ilustração a escala de democracia. Os resultados sugerem que a permanência em mandatos consecutivos aproxima a escala para uma baixa intensidade desta, levando-nos a crer também que falta o que Lima (2014) denomina de substantividade democrática. No entanto, quando consideramos que 47,7% dos respondentes disseram estar na função há menos de dois anos, a escala de democracia, no nosso entendimento, parece ocupar um lugar de intensidade mais alta, indicando que esses sujeitos estejam ocupando esses lugares pela primeira vez, promovendo a circulação do poder e a possibilidade de amplificação de outras vozes.

Ações democráticas que conferem direito à participação exigem a garantia de espaços formados pela representatividade de diferentes coletivos pertencentes à escola, nos quais seus interesses particulares podem ser tratados de maneira mais específica. Notadamente, os grêmios estudantis e os conselhos de classe se constituem em espaços onde a política é

interpretada, ressignificada, e é também onde a participação, pela natureza destes colegiados, assume características menos hierarquizadas.

Seguindo com as análises, destacamos que, de acordo com as respostas obtidas através do questionário, quase a metade dos respondentes, 43,6%, afirmou já possuir experiência em algum outro conselho voltado para a educação, a saber: Acompanhamento e Controle Social, Educação e/ou Alimentação Escolar. Nossa compreensão, com base em Lima (2002, p. 37), é a de que o direito de atuar é também o direito à pronúncia do mundo, onde participam as organizações como *lôcus* de produção de discursos, de regras, de orientações e de ações, direcionadas à autonomia e à substantividade democrática. Todavia, isso não nos permite afirmar que esses sujeitos estejam vinculados diretamente com ações democráticas e que até mesmo sua forma de ingresso nesses espaços tenha ocorrido de maneira democrática. O que queremos realçar é a possibilidade de circulação em espaços de colegialidade, o que, de certa forma, sugere-nos que tais experiências se aproximam mais de uma perspectiva que horizontaliza a cena política, à medida em que os sujeitos estão inseridos em algum espaço de tomada de decisões.

No que diz respeito à atuação nos conselhos, é possível fazer uma inferência considerando o percentual dos coletivos presentes no seminário: a soma dos percentuais dos segmentos representado por professores e gestores, que é de 59,4%, sugere que, dada a natureza de suas atuações profissionais, o caminho para a ocupação de cadeiras em outros conselhos seja mais facilitado, em detrimento dos sujeitos pertencentes aos outros segmentos que compõem a comunidade educativa. Nesse aspecto, a escala de democracia ocuparia uma posição baixa. Nossa afirmação se pautava no fato de que, nesse caso especificamente, alguns sujeitos estariam mais distantes da possibilidade de ocuparem esses lugares, se considerarmos como válida a nossa hipótese sobre as suas respectivas atuações profissionais.

Quando indagados sobre se tinham conhecimento da legislação que normatiza os CEs em seu município, 85,8% responderam ter conhecimento dos dispositivos legais, assim como a maioria afirma saber o que ela define como prerrogativas legais. Entendemos que as leis relacionadas à educação se constituem como fontes históricas documentais de importância para produzirem conhecimentos históricos e educativos. No entanto, não basta sabermos da existência e analisar a legislação de forma mecânica, ou seja, a lei como ação prescritiva tão somente, sem estabelecer conexões entre a legislação educacional e o projeto político social, ou a própria prática social, sem considerar as reações (incorporações/resistências) da sociedade ou dos setores diretamente afetados pelas medidas legais.

De outra forma, é necessário compreender o contexto de produção da legislação como algo indispensável. É nessa construção que se revelam as arenas e, nessas arenas, quais discursos e práticas se apresentam, que conflitos se desenham e que a política é posta em cena. Ball, Maguire e Braun (2016) apontam que a política precisa ser entendida como um processo, que de tão diverso é repetitivamente confrontado e sujeito a diferentes interpretações, à medida em que, segundo os autores, é interpretado e encenado. Ainda sobre isso, contribuem Goulart e Amaral (2019) sublinhando que

os contextos da influência, da prática e da produção de texto se configuram e se reconfiguram de acordo com os movimentos realizados pelos sujeitos e as circunstâncias das cenas políticas. Se apresentam com diferentes arenas, lugares e grupos de interesses que se envolvem em disputas e embates, a partir do seu lugar de fala e atuação (p. 9).

Essa compreensão textual do que podemos também entender como parte de uma gramática engloba um conjunto de aspectos: movimentos, interesses, agendas, sujeitos, momentos políticos e diferentes estratégias. Tal conjunto se opõe a uma participação passiva, subordinada e meramente instrumental (LIMA, 2002, p. 33). Lima ressalta que a participação no processo de decisão pode também ser entendida como um ato de ingerência, não apenas como a atitude de um espectador que se restringe tão somente a assistir ou, de mais ou menos de longe, contemplar (LIMA, 2002).

Corroborando a ideia da relevância da preparação técnica e política dos membros do Conselho Escolar, 70% dos conselheiros respondentes afirmam que seus municípios oferecem formação através de cursos, palestras e seminários. Sobre esse aspecto, consideramos oportuno o diálogo com Lima (2018, p. 26), quando afirma que “não é possível ensinar nem aprender a democracia, a participação e a cidadania ativa em contextos escolares e através de processos de governo autocráticos”. O autor defende que à democracia concerne uma dimensão notadamente educativa e, ainda que em certo sentido seja metafórico, segundo o autor, ela se encerra em uma didática própria, que ele compreende como sendo pautada no exercício continuado da participação ativa, constituída também pelo debate, pelo diálogo e pelas posições distintas em um conflito. Sob a ótica da escala de democracia, esse aspecto ocuparia uma alta intensidade, se considerarmos que a aquisição de conhecimento pelos sujeitos emerge do fato de estarem inseridos nos respectivos CEs.

Avaliando a periodicidade com que os conselheiros se reuniam, 1,3% disse que se reunia anualmente; 9,4% se reuniam trimestralmente, enquanto 20% disseram reunir-se bimensalmente. 23% dos conselheiros responderam que seus respectivos CEs reuniam-se

por demanda, enquanto 46% afirmaram reunir-se mensalmente. Sobre esse último grupo, animamo-nos em afirmar que a regularidade das reuniões aparenta que há alguma garantia para que os CEs possam atuar, ou, ao menos, não estar atuando apenas de forma pontual, ou após longos períodos de intervalo. Sob essa lógica, Lima (2002) nos chama atenção para o fato de que, se desejamos que a construção da escola democrática se constitua como um projeto, não é possível que isso ocorra sem considerar a participação ativa de docentes, dos alunos e dos outros atores, não podendo, portanto, ser obra edificada sem ter uma construção cooperativa.

Isso reafirma o que aqui já foi apontado sobre as práticas democráticas ritualísticas e o participacionismo. Sendo assim, considerando o percentual que conferiu à periodicidade mensal das reuniões a 46% dos respondentes, entendemos que esse elemento na ilustração da escala de democracia ocuparia a métrica de uma média intensidade. Na verdade, não estamos debatendo sobre a qualidade dos encontros, mas estamos a sublinhar a garantia da periodicidade, o que, no nosso entendimento, possui grande relevância. Essas outras experiências nos sugerem também o que foi abordado por Goulart e Amaral (2019), quando asseveram que

conceber a participação e a colegialidade como parte integrante do processo de ensino e de aprendizagem, visto que o exercício da participação que aqui estamos a discutir não tem a ver com um modelo prescrito por currículos, normas ou ditames. É um caminho para também conceber a escola como *locus* de cooperação, redes colaborativas, lugar de estar e de ser (p. 9).

O princípio da gestão democrática presume articular dentro do espaço da escola instrumentos de participação, visando ao compartilhamento e à corresponsabilização das decisões tomadas, bem como à descentralização do poder. Uma das formas de descentralizar o poder e compartilhar o processo de decisão dando real significado à gestão escolar é a existência dos CEs. Seu caráter heterogêneo, na qualidade de órgão colegiado, pode contribuir para a ampliação da participação da comunidade nos processos decisórios. Compreendido como um dos espaços de integração e interação dos diferentes segmentos que constituem a escola (gestores, professores, funcionários não docentes, pais e alunos), o CE pressupõe a partilha de diversos olhares e várias vivências para a proposição de acordos que busquem a melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes (PARO, 2007).

No entanto, precisamos estar atentos para a ideia de “envolvimento de todos” que está distante do poder de decisão e da liberdade para isso. Essa premissa do envolvimento

está intrinsecamente relacionada com a ideia de *slogan* da democracia (LIMA, 2014), onde se produzem movimentos e discursos que se afeiçoam a um processo democrático e de ampla participação, mas que, na verdade, encerram práticas desgastadas, o que Lima vai definir como sendo “processo de erosão do ponto de vista das políticas e das práticas” (2018, p. 19). Nesse sentido, o participacionismo (TRAGTENBERG, 1989) revela o esvaziamento das decisões, onde, segundo Lima (2018), a gestão democrática praticada na escola pouco se afasta da tecnocracia e da autocracia.

Quando perguntados sobre como classificavam o seu grau de participação nas questões do dia a dia da escola, tais como aspectos pedagógicos, financeiros e administrativos, considerando 1 ponto como sendo o mais participante e 5 pontos para menos participante, as respostas se apresentaram da seguinte maneira: do segmento de professores, 46,15% se consideraram com mais participantes nas questões cotidianas, em face de 10,25% que se consideraram menos participantes nesse aspecto. Dentre os articuladores municipais, 25% se pronunciaram em uma posição intermediária de participação nos aspectos do dia a dia. Quanto aos integrantes da comunidade local e estudantes, ambos somaram um percentual que denota uma posição intermediária de participação. No entanto, 66,6% dos respondentes do segmento de pais e/ou responsáveis responderam que se consideram mais participantes nesses assuntos. Já no grupo de respondentes do segmento de funcionários não docentes, 52% responderam que participam com constância nas questões administrativas, pedagógicas e financeiras. No segmento representado pelos gestores escolares, apenas 7,6% do grupo de respondentes disseram participar pouco das questões cotidianas da escola. Isso parece demonstrar que 92,4% deste grupo estariam ocupando a posição de média e/ou alta intensidade de participação, a partir da ideia de escala da democracia.

Contudo, geralmente observa-se que a participação e as decisões de naturezas administrativa e pedagógica partem dos gestores, professores e demais funcionários administrativos, o que sugere uma espécie de ação endógena, na qual são feitas perguntas para as quais já parecem existir as respostas. Goulart e Amaral (2019) nos auxiliam nessa compreensão quando afirmam que “a participação entendida como um direito não pode ser encarada como estratégia de gerenciamento ou como um apêndice da gestão democrática. Na verdade, ela é condicionante do princípio de democracia” (p. 14). Esse modelo de participação, em que se colocam à margem alunos, pais e responsáveis, é tensionado em Trigueiro e Camasmie (BURGOS *et al*, 2014). Após observarem diferentes dinâmicas de reuniões entre escolas, pais e responsáveis, os autores apresentam o seguinte cenário:

De maneira geral, as reuniões são pautadas por um tipo de relação assimétrica entre os profissionais da escola e os responsáveis, havendo muito pouca abertura para o diálogo. Essa percepção nos remete à noção de *monólogo alternado*, do sociólogo português Pedro Silva (2003), que sustenta ser comum as escolas adotarem, na sua interação com as famílias, uma prática na qual somente professores e diretores falam e quando os responsáveis tentam se manifestar normalmente não são ouvidos, pois os profissionais retomam a fala do ponto em que foram interrompidos, não considerando a fala do responsável (TRIGUEIRO; CAMASMIE, 2014, p. 74-75, grifos do autor).

A ideia do monólogo alternado que Trigueiro e Camasmie (BURGOS *et al*, 2014) advém de observações do contexto europeu, particularmente de Portugal, onde mencionam que este tipo de situação ocorre entre pais e professores, no qual os primeiros questionam, criticam e apontam as falhas do segundo. Logo, esse pode ser um dos exemplos a serem citados de como a participação de alunos e seus respectivos pais e responsáveis pode ser reduzida apenas ao comparecimento às reuniões e às assinaturas que formalizam as respectivas atas.

De acordo com Gohn (2019, p. 27), “participação é também uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade”. A autora assinala que, de acordo com a conjuntura, a palavra participação pode aparecer associada a outros termos, tais como representação, direitos, organização e democracia. Nesse sentido, pareceu-nos importante destacar os percentuais dos segmentos representados na escola, seguidos de nossa exposição sobre participação. Para Lima (2014, p. 1072), a participação advém como o ponto central da gestão democrática das escolas. O autor assevera que a participação requer mais do que acesso à informação e ao direito de ser informado, ou mesmo às publicidades decorrentes das escutas sobre propostas ou sugestões.

Para nós, Lima (1998) segue coerente ao atrelar a participação como um dos princípios indissociáveis da democracia, apontando para uma relação de interdependência. Por conseguinte, sobre o que apresentamos, é válido dizer que as questões relacionadas à participação exigem de nós um ajuste em nossas lentes, para que também se aninhem à compreensão de que, mesmo no jogo democrático, a participação não é algo dado, mas que também está sujeita às práticas ritualísticas e encenações participativas, termos utilizados por Lima (2018, p. 24) para descrever uma teatralização e não uma participação propriamente dita. Mais do que resguardada por prescrições legais, a GD, para ser efetivada, carece de ser

entendida como um processo político que necessita de práticas cooperativas entre os atores que compõem o ambiente escolar (NAJJAR, 2006).

OUTROS CAMINHOS SÃO POSSÍVEIS?

Nossa aposta para esse debate foi a de analisar a participação e a gestão democrática na perspectiva dos Conselheiros Escolares dos municípios representados no VI Encontro Estadual de Conselhos Escolares, realizado em agosto de 2019, organizado pelo Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE-RJ). Nesse sentido, nosso estudo buscou observar os seguintes aspectos: (i) a constituição dos conselhos, a partir da representatividade por segmentos da comunidade educativa; (ii) tempo de participação no Conselho Escolar; (iii) conhecimento da legislação pertinente; (iv) participação em outros espaços de colegialidade; (v) formação específica para a participação no referido organismo; (vi) periodicidade dos encontros em seus respectivos espaços locais; e (vii) participação desses sujeitos nos assuntos do cotidiano da escola.

Trouxemos a ideia de escala de democracia de Amaral (2018) para nos auxiliar na compreensão daquilo que propusemos no início desta escrita, no que concerne ao estabelecimento de discussões e ações reflexivas para que os CEs sejam vistos como legítimos espaços de colegialidade e de participação na configuração da gestão democrática do ensino público. Nesse sentido, conseguimos concluir que, partindo da ideia de escala de democracia, os aspectos que versam sobre a participação no referido Conselho Escolar, o conhecimento sobre a legislação pertinente, a formação sobre assuntos que visam realçar a qualidade do entendimento da ação política presente neste organismo colegiado, a periodicidade com que as reuniões acontecem e a participação nos assuntos de natureza pedagógica, financeira e administrativa, ocuparam um lugar de alta intensidade nessa escala, conforme apontaram as nossas análises. Como trabalhamos com as questões fechadas do referido questionário, opção metodológica anunciada na introdução do texto, não trouxemos os aspectos subjetivos certamente presentes na possibilidade dos respondentes apresentarem com outros detalhes as suas respectivas percepções.

Contudo, quando analisamos os dados ligados à representação de segmentos, deparamo-nos com uma baixa representatividade de estudantes e da comunidade local, o que colocou esse elemento de análise em uma baixa intensidade da escala de democracia. Dessa forma, a interlocução com Lima (1998, 2002, 2014, 2018) possibilitou atenção aos perigos dos *slogans* na gestão democrática, do alto grau tecnocrático, do excesso de racionalismo,

hierarquia e formalização, muito ainda presentes nas escolas modernas. Nesse aspecto, nossa conclusão foi que a expressão “envolvimento de todos” se aproxima muito mais dos moldes do participacionismo (TRAGTENBERG, 1989) e das encenações participativas (LIMA, 2018). Ainda sobre a participação, nossos achados conferiram que a vivência dos respondentes em outros espaços de colegialidade ocupou uma intensidade intermediária na escala de democracia, o que o autor defende como sendo uma democracia concernente à dimensão notadamente educativa.

Isto posto, parece coerente afirmar que estamos mais inclinados a acreditar numa gestão democrática das escolas a partir de movimentos compostos de ações e retrações, muito próprios e, por que não dizer, esperados deste desenho. É sempre um vir a ser. Concluimos então, ainda fundamentando-nos em Lima (2014, 2018), que a democracia na escola está muito mais condicionada às estruturas, às regras, aos processos, às práticas e às concepções sobre a colegialidade e a participação, sobre a relação que cada escola estabelece com os órgãos superiores e em que medida possuem espaço de argumentação e diálogo, do que mesmo com a prescrição de democracia que a ela se faz.

Com efeito, como pesquisadoras que se dedicam a compreender como as políticas, principalmente aquelas articuladas ao campo da gestão democrática, são interpretadas e postas em cena, deparamo-nos com o desafio da participação, considerando ser este um princípio basilar do processo democrático. Nesse sentido, o comprometimento a debater com seus pares a respeito de quais e quantos são os indivíduos ou segmentos pouco ou não representados nas reuniões dos Conselhos Escolares é direção incontornável. Para tanto, encerramos a nossa escrita, deixando duas perguntas e, se possível, constantes reflexões: quais são as cadeiras que ainda estão vazias nas reuniões dos Conselhos Escolares da sua escola e que poderiam ser ocupadas se a comunicação fosse melhor, se os horários fossem combinados, se as pautas fossem previamente definidas e se a linguagem e a dinâmica das reuniões fossem pensadas para alcançar a todos? Quais outras apostas ainda são necessárias para que esses lugares sejam devidamente ocupados em nome da legitimidade da participação na perspectiva da gestão democrática?

REFERÊNCIAS

AMARAL, Daniela Patti do. A regulamentação da gestão democrática e a ação do Ministério Público: desdobramentos no estado do Rio de Janeiro. **Revista *on line de Política e Gestão Educacional***, p. 9-30, 2018.

_____. Participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas: movimentos no estado do Rio de Janeiro. **Revista Educativa - Revista de Educação**, v. 22, n. 1, p. 1-21, 2019.

BALL, Stephen; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BRASIL. **Portaria do Ministério da Educação nº 2.896**, de 17 de setembro de 2004. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 180, Seção 2, p. 7.

BURGOS, Marcelo Baumann. **A escola e o mundo do aluno**: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

DE OLIVEIRA GOULART, Janaína Moreira; DO AMARAL, Daniela Patti. Conselhos Escolares na Rede Estadual do Rio de Janeiro: participação ou participacionismo?. **Educação UFSM**, v. 44, p. 53-1-23, 2019.

DE SOUZA, Donaldo Bello; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. O lugar dos Conselhos Municipais de Educação nos PMEs relativos ao PNE 2001-2010. **Revista Educação Em Questão**, v. 54, n. 41, p. 191-219, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019.

LIMA, Licínio Carlos. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga: Instituto de Educação e Psicologia - Centro de Estudos em Educação e Psicologia - Universidade do Minho, 1998.

_____. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. 3 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.

_____. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária?. **Educação & Sociedade**, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, 2014.

_____. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, v. 34, n. 68, p. 15-28, 2018.

NAJJAR, Jorge. Gestão democrática da escola, ação política e emancipação humana. **Movimento-Revista de Educação**, n. 13, p. 20-33, 2006.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

CAPÍTULO IV

GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS (RJ) E O PROCESSO DE SELEÇÃO PARA DIRETORES ESCOLARES

Bethânia Bittencourt

INTRODUÇÃO

A partir das contribuições de Lima (2014), o presente trabalho discute os pressupostos da gestão democrática da escola pública sobre as dimensões de eleição, colegialidade e participação. Destaca-se a realização de eleição direta de diretores escolares a partir do movimento realizado, no município de Queimados, na Baixada Fluminense do Rio de Janeiro (RJ), desde a década de 1990, logo após a sua emancipação. A eleição está presente numa sequência de documentos municipais, confirmando o princípio da gestão democrática da educação pública posto na Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), antes mesmo de a gestão democrática ser ratificada na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). Para investigar esse movimento, interessa a análise documental dos textos políticos do município, contemplando a percepção da participação do candidato ao pleito e dos eleitores.

Além desta introdução, o presente estudo está dividido em três seções: i) o debate teórico acerca das dimensões da gestão democrática propostas por Lima (2014) e a discussão sobre a eleição de diretores, suas possibilidades e seus limites; ii) a trajetória da eleição no município de Queimados (RJ); e, por fim, iii) as considerações finais.

ELEIÇÃO COMO DIMENSÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: POSSIBILIDADES E LIMITES

Sendo uma construção social, a gestão democrática das escolas configura-se como uma complexa categoria político-educativa, cuja análise exige que se leve em consideração os

contextos históricos, os projetos políticos, ou seja, a correlação de forças em que ocorre (LIMA, 2014). Tal contextualização corrobora a problematização de ações que não privilegiem, quando não desconsideram simplesmente, a participação e a decisão dos atores escolares nos espaços colegiados da escola. Podemos compreender a gestão democrática como o conjunto de relações, mecanismos e espaços de participação e decisão compartilhada na escola entre os diferentes coletivos que a compõem: alunos, pais, responsáveis e famílias, docentes, funcionários não docentes, sujeitos possíveis como público da escola, entre outros, sendo a soma destes coletivos comumente denominada comunidade escolar. Esse conjunto de relações, numa perspectiva democrática, concerne à horizontalização de tais coletivos, a fim de que estes se empenhem na identificação de problemas, demandas e questões locais específicas, e na busca das melhores condições para a precisa superação.

Lima (2014) defende três dimensões básicas associadas à gestão democrática que não se traduzem como receita ou prescrição para escolas e redes de ensino; pelo contrário, não esgotam ou limitam tais perspectivas. A eleição, dimensão na qual se destaca o empenho deste capítulo, remete à escolha do diretor de escola de forma direta pelos sujeitos atuantes nela. Como tipo de seleção, aprimora a democratização numa via de mão dupla: constitui-se como um espaço de participação tanto daqueles que atuam na escola, dos que são por ela atendidos, quanto por aqueles que podem candidatar-se à função – desde que atendam aos critérios definidos por cada rede de ensino para este fim, dada a relativa autonomia das instâncias subnacionais. Ademais, a eleição de diretores das escolas públicas ancora uma categoria de fortalecimento da democracia na escola, desde os mais jovens, o que privilegia a capilaridade do exercício democrático em diversas cidades, bairros e comunidades distribuídos pelo país.

Ainda que a democratização da escola não se reduza à eleição de diretores, uma vez que não é um processo cotidiano, em geral, ela, através das comissões de acompanhamento das campanhas e das chapas, movimenta toda a comunidade escolar antes mesmo da sua realização. Neste sentido, a eleição, concebida como a forma mais democrática frente aos outros modos mais comuns de escolha de diretores, indicação e concurso público, não é livre de limitações e de formas de reduzir o seu potencial de participação. É possível listar algumas dessas limitações: a delimitação de eleitores a um grupo restrito de sujeitos a partir de corte de idade, escolaridade e/ou origem do vínculo profissional com a escola; a exigência de perfil de candidato muito específico, que contempla um número reduzido de possíveis candidatos; excesso de personalismo na figura do candidato; populismo; atitudes clientelistas; comportamento de apropriação da função pelo candidato eleito (MENDONÇA, 2001); as

ilimitadas reconduções do eleito à função que desproporciona a outros sujeitos o acesso à direção de escola, o que cede à personalização da função e interdita a oxigenação da gestão escolar.

Nesse último exemplo, não é difícil vermos casos de diretores que, mesmo eleitos, permanecem nesta posição por anos – e até décadas. Isso nos leva a refletir e a problematizar que a existência de eleição em uma rede de ensino não aponta para a garantia de uma democratização da gestão da escola e das relações ali compreendidas, mesmo porque a eleição somente não garante a gestão democrática (PARO, 2007).

A TRAJETÓRIA DA ELEIÇÃO DE DIRETORES NO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS (RJ)

A Lei nº 187/95 (QUEIMADOS, 1995), sancionada cinco anos após emancipação da cidade, naquele momento, representou atenção quanto à democratização da gestão da escola e ratificou o que fora definido na Lei Orgânica Municipal (QUEIMADOS, 1993): a escolha dos diretores das escolas da rede municipal ocorrerá por eleição. Mendonça (2001) afirma que a eleição de diretores foi adotada por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da CF (BRASIL, 1988). A opção pela eleição de diretores em Queimados, antes mesmo do princípio de gestão democrática ser ratificado pela LDB (BRASIL, 1996), indica um possível alinhamento aos movimentos democráticos exponentes àquela época como efeito de processos políticos em contextos inter-relacionados (BALL, 1994).

O contexto nacional de reabertura democrática no fim dos anos 1980, dos movimentos que a antecederem e dos que se desencadearam a partir deste marco, pode explicar em parte a interpretação e a tradução local de democratizar a gestão da escola pública. A este respeito, Bowe, Ball e Gold (1992) apontam a relação simbiótica do contexto da influência – isto é, de uma cena de disputa entre diferentes atores, grupos, movimentos que lutam para que seus interesses estejam na escrita dos textos oficiais, podendo haver silenciamento e abafamento de algumas dessas vozes – com o contexto da produção de texto – de oficialização dos desejos dos grupos em alguma medida nas leis, legislações, programas e afins.

Desde a regulamentação inicial, a eleição de diretores foi alterada (QUEIMADOS, 1999, 2001, 2011, 2015a) em diversos aspectos: formação do candidato, tempo de mandato, número de reconduções do candidato eleito, formação de membros da comissão eleitoral, tempo de atuação no magistério, obrigatoriedade de curso de gestão, disponibilidade do candidato de 40 horas semanais para o exercício da função, formação de comissão indicada

pelo poder executivo para avaliação da gestão. A política, como texto e fruto de múltiplas agendas e influências, muda de acordo com as arenas e interpretações, com os textos e contextos que carregam consigo suas histórias (BALL, 1994). No momento em que a política de eleição foi gestada na década de 1990, representou demandas daquele período e foram (re)contextualizadas à medida em que tal política avançava no contexto do município. Dos aspectos que transformaram o texto inicial, destacam-se dois para esta análise: a participação do candidato a diretor e a participação dos eleitores.

Em relação à participação do candidato, pode-se afirmar que houve um crescimento, ao longo das legislações municipais, no sentido de aferir o seu desempenho: os candidatos à eleição devem entregar à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) documentação comprobatória de suas funções, de forma que, através da conferência dos referidos papéis e a emissão de parecer pela pasta, serão, ou não, considerados aptos para a candidatura junto à comissão eleitoral. O parecer é emitido pela Comissão de Avaliação da Gestão Educacional (CADEGE), com membros indicados pela secretaria de educação, mas sem previsão de quantas pessoas e quais os arranjos na sua composição: se técnicos da própria secretaria, sujeitos da escola, pais e responsáveis e alunos, nem mesmo quais critérios são levados em conta para a emissão. A comissão foi definida pela Lei nº 1.278/15 (QUEIMADOS, 2015b), que elaborou a última regulação sobre o processo de eleições de diretores. Deste modo, antes mesmo da candidatura, com esse processo, o poder executivo realiza uma espécie de pré-seleção através da averiguação da documentação a ser reunida e entregue pelo candidato, o que aponta uma tutela do processo, perpassada pelo crivo da pasta. A esse respeito, Ball (2005) considera que:

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

A essa condição, o autor concebe o conceito de performatividade: os sujeitos são aferidos pela comprovação transcrita de suas práticas e, a partir de então, são autorizados – ou não – a pleitear o espaço da direção escolar, o que vai depender de como o perfil foi projetado pelo formulador dos textos oficiais e para qual, ou quais atores, aquele lugar foi pensado.

A eleição é uma forma de democratização da escola antes mesmo da decisão dos eleitores, quando os sujeitos da escola, representando os seus coletivos, decidem sobre quem assume a função diretiva da escola pública. Por esta razão, deve-se considerar se o acesso dos candidatos a esse processo também é democrático: quais são os profissionais que podem se candidatar à eleição de diretor na escola? Apenas professores estão aptos a concorrer à função? A aferição e o desenho de um perfil de performatividade que limita a participação dos candidatos no processo eleitoral vão de encontro a própria ideia da eleição, quando antes da participação da comunidade na escolha do diretor, há um filtro do poder executivo que afunila a participação dos candidatos.

No caso em questão, somente os professores com três anos de atuação no magistério municipal podem ser candidatos, o que exclui profissionais de apoio do acesso à disputa eleitoral, ou seja, merendeiros e merendeiras, funcionários administrativos, de serviços gerais, entre outros, mesmo que tenham a formação necessária para candidatar-se, não podem fazê-lo. Se por um lado, quem está na escola deve decidir através do voto o seu representante na direção escolar, quem está na escola, igualmente, deve acessar a candidatura – desde que cumpridas as exigências estabelecidas na LDB (BRASIL, 1996). Cada rede de educação irá definir o perfil do diretor dentro da sua autonomia, contudo, perfis muito específicos limitam a participação dos sujeitos no jogo democrático.

A participação do eleitor nada mudou nos vinte e cinco anos de existência da legislação de eleição de diretor em Queimados, sendo a participação do destinatário da política da escola pouco considerada no processo de eleição. A assertiva se sustenta pela manutenção do voto pelo aluno matriculado na rede municipal a partir dos 16 anos de idade, o que pode corresponder a uma leitura feita por parte do poder legislativo local da legislação eleitoral brasileira num viés mais legalista e menos inclusivo, uma vez que, no Brasil, o voto é facultado aos maiores de 16 anos. Os responsáveis de alunos com idade inferior a 16 anos têm direito ao voto, ou seja, responsáveis de alunos desde a creche aos com 15 anos.

Para ter uma amostra da parcela das idades dos alunos atendidos pela rede municipal, foi utilizada a síntese das respostas dos estudantes de 5º e 9º ano do ensino fundamental ao questionário da Prova Brasil de 2017¹. Os dados dos questionários de aluno do 5º ano do ensino fundamental apontaram a existência de uma parcela ínfima de alunos maiores de 15 anos atendida pela rede nesse ano de escolaridade, cerca de 1%. A tendência é de que, nas séries antecedentes ao 5º ano do ensino fundamental, a idade dos alunos seja inferior, o que,

¹ Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/2794-queimados/pessoas/aluno5ano>. Acesso em: 20 maio 2020.

se confirmada, representa uma parcela ainda menor de eleitores alunos nas demais séries do primeiro segmento do ensino fundamental. Estes dados importam para dizer que alunos do 1º ano ao 5º não possuem parcela de participação direta na decisão, sendo a escolha transferida aos seus responsáveis. As maiores faixas de idade entre alunos matriculados no 5º ano na rede municipal, de acordo com as respostas dos questionários, são de 10 e 11 anos – 26% e 48%, respectivamente.

Quando analisados os questionários aplicados aos alunos do 9º ano de escolaridade², há maior possibilidade de participação, dado que todos os estudantes respondentes eram nascidos no ano 2000 ou antes, isto é, todos poderiam ser eleitores caso houvesse eleição para diretor de escola naquele ano. Os dados apontam que a participação pode ser levemente ampliada no segundo segmento do ensino fundamental devido à provável distorção idade-série, considerando que a idade compreendida no ensino fundamental oferecido pela rede municipal de Queimados é dos 6 aos 14 anos.

A contração da participação de diferentes eleitores é uma das formas de redução do potencial democrático da eleição (LIMA, 2014). Se, por um lado, o município abre a participação dos sujeitos da escola para a decisão através do voto na eleição direta, por outro lado, a democracia é desidratada (AMARAL, 2019). A desidratação ocorre ao limitar a participação dos estudantes menores de 16 anos, destinatários da política, para quem a escola existe, sendo esse voto dos estudantes até 15 anos tutelado por seus responsáveis em uma rede de ensino que atende a alunos da educação infantil ao ensino fundamental.

A eleição é a opção mais indicada porque condiz com os princípios da democracia que adotam mecanismos de participação e decisão, frente às demais formas de escolha de diretores; é considerada por Lima (2014, p. 1071) a “mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas”. Em um contexto marcado por práticas patrimonialistas e clientelistas como o da Baixada Fluminense, como afirmado por Hora (2010), a abertura da participação da comunidade escolar por meio da eleição de diretores, ainda que com limitações, tende a afastar a indicação política e representa um passo à frente para o governo da escola democrática em práticas historicamente estabelecidas. Desse modo, eleição de diretores para as escolas municipais pode ser considerada uma marca democratizante das políticas para a gestão da educação pública de Queimados desde a sua emancipação, mas com acidentes neste percurso.

² Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/2794-queimados/pessoas/aluno9ano>. Acesso em: 20 maio 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Competiu a este capítulo a análise da seleção de diretores das escolas públicas do município de Queimados (RJ), na perspectiva da eleição que, desde o início da década de 1990, já se organizava de forma a atender o princípio da gestão democrática. A participação é fragilizada quando, em mais de duas décadas de eleição de diretores, o aluno, destinatário da política, não decide e o seu voto é tutelado. Observa-se o crescimento no movimento de aferição e de tutela por parte do poder executivo quanto ao desempenho dos candidatos à eleição. O desempenho é medido por meio de comissão de avaliação indicada pela pasta, sem regras explícitas para a sua composição na Lei nº 1.278/2015 (QUEIMADOS, 2015b). No que se refere à possibilidade de candidatura, ficam de fora do jogo democrático os profissionais não docentes.

Cada política formulada no sentido de selecionar o diretor de escola carece de análise, pois a existência de eleição não garante a democratização da decisão na escola. Como observado, em Queimados, dado que o aluno, destinatário das políticas da escola, pouco participa do pleito. Embora o município em tela tenha normatizado por meio da eleição o princípio da gestão democrática posto na CF (BRASIL, 1988), a participação, como dimensão crucial, não é o centro do processo; ao contrário, a averiguação do desempenho do candidato é o grande ponto chave analisado.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Daniela Patti do. Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no Rio de Janeiro: qual gestão democrática em cena? In: NAJJAR, Jorge; BAENSI, Alba Valeria; VICENTE, Débora da Silva (Orgs.). **Conselhos escolares e gestão democrática: alguns temas em debate**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro, p. 30-43, 2019.
- BALL, Stephen. **Education reform: What is policy. Texts, trajectories and toolboxes**. USA: Open University Press, 1994.
- _____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.
- BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.

DA HORA, Dinair Leal. Gestão dos sistemas educacionais: modelos e praticas exercidas na Baixada Fluminense. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 26, n. 3, 2010.

LIMA, Licínio. A gestão democrática das escolas: do autogoverno a ascensão de uma pós-democracia gestonaria? **Educação & Sociedade**, v. 15, n. 129, p. 1067-1083, 2014.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 84-108, 2001.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito a educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, p. 73-81, 2007.

QUEIMADOS. **Decreto nº 203**, de 23 de novembro de 1999. Normatiza o processo de eleição de diretores das unidades escolares do sistema público municipal. Diário Oficial. Disponível em: <<http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Decreto nº 1.272**, de 07 de outubro de 2011. Altera o art. 2º do Decreto 203/99, que normatiza o processo de eleição dos diretores escolares do sistema publico municipal e da outras providências. Diário Oficial. Disponível em: <<http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **Lei nº 187**, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o processo de eleições de diretores das Unidades da Rede Pública Municipal e da outras providências. Diário Oficial. Disponível em: <<http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Lei nº 503**, de 14 de agosto de 2001. Altera a redação do art. 2º da Lei nº 187, de 25 de agosto de 1995. Diário Oficial. Disponível em: <<http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Lei nº 1.251**, de 15 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e da outras providencias. Diário Oficial. 2015a. Disponível em: <<http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. **Lei nº 1.278**, de 10 de novembro de 2015. Dispõe sobre o processo de eleições de diretores das unidades públicas da rede municipal e dá outras providências. Diário Oficial. 2015b. Disponível em: <<http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>>. Acesso em: 20 maio 2018.

_____. **Lei Orgânica Municipal de 1993**. Diário Oficial. Disponível em: <<http://www.queimados.rj.gov.br/leis.asp>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

*CAPÍTULO V***O TURNO ÚNICO COMO POLÍTICA
DE AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
EM TEMPO INTEGRAL
NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Caroline Domingues da Silva Teles de Assis

INTRODUÇÃO

O presente estudo compõe parte de uma pesquisa de mestrado que investigou como o professor especialista percebe sua atuação no Turno Único (TU) – política estabelecida pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) com vistas a ampliar o oferecimento da educação em tempo integral no município –, nas suas relações com os alunos e com seus pares a partir da expansão de sua jornada de trabalho, de forma simultânea com os estudantes e com o espaço escolar. Nesse sentido, com base no ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992) e na teoria da atuação da política (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), este texto analisa o percurso trilhado por essa política na intenção de compreender a ampliação da jornada escolar dos alunos cariocas.

O contexto de construção da política se dá no período de vigência do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) e do Plano Municipal de Educação do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2008), que contemplavam a década de 2001-2011. O Programa Ginásio Experimental Carioca (GEC) foi criado através do Decreto nº 32.672, de 18 de agosto de 2010, com o objetivo de implementar ações para a melhoria da qualidade da educação direcionada a alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental no município do Rio de Janeiro (RJ), que se constitui como o primeiro texto sobre o programa e estabelece seu caráter

experimental¹. No art. 3º, descreve as seguintes ações que compunham o GEC: metodologia de ensino, material didático específico, formação de educadores, plataforma de aulas digitais, aulas de reforço, espaço para biblioteca ou sala de leitura, espaço para a prática do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não formais. Em continuidade, o art. 7º complementa o anterior com outras ações para o GEC, abarcando questões mais práticas, primeiramente, ligadas ao núcleo comum: o horário ampliado para alunos do 7º ao 9º ano – de 7h 30min às 17h; a atuação de professores polivalentes, sendo um para matemática e ciências (ciências exatas), outro para português, história e geografia (ciências humanas) e professores especialistas que trabalharão educação física, artes e inglês; um professor tutor para cada aluno; uso da plataforma educopédia²; sistema de apostilamento; e, por fim, elaboração e acompanhamento do Projeto de Vida do aluno pelo professor tutor³.

O professor polivalente no GEC era o docente que, a partir da sua disciplina de formação, também lecionaria matérias pertencentes a uma mesma área de conhecimento do currículo vigente. O conceito de polivalência permeia, comumente, os egressos do curso de pedagogia para atuação nos anos iniciais do ensino fundamental, entretanto, aplicar esta noção aos anos finais, fora do contexto de correção de fluxo, foi uma proposta nova na rede. A prática da polivalência foi indispensável durante o período experimental dos Ginásios Cariocas. Apesar disso, tornou-se opcional à medida em que os GEC adquiriram mais autonomia na encenação da política (CÔRTEZ, 2017).

Assim, podemos enfatizar aqui a flexibilidade do texto político ao chegar ao contexto da prática caracterizado por Ball (1994) como lugar de recriação e mudanças. Ball, Maguire e Braun (2016) afirmam que a codificação de uma política em textos e artefatos é tão complexa quanto sua decodificação, pois trata-se de um processo de compreensão e de tradução com liberdade interpretativa variando de política para política. Segundo os autores, dificilmente o texto político determinará o que se deve fazer na prática, já que a política é pensada para a escola ideal, imaginada na mente dos seus formuladores. Entretanto, nesses espaços, as políticas não são simplesmente feitas. Elas se “tornam” políticas num processo

¹ Com relação à criação de escolas experimentais, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) confere aos sistemas de ensino competência para organização e elaboração da matriz curricular adequada às características regionais e locais, desde que preservada a base nacional comum. Conforme o art. 81 da referida lei, “é permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei” (BRASIL, 1996, n.p).

² Plataforma de aulas digitais, com uso de vídeos, planos de aula, jogos pedagógicos e possibilidade de reforço *online* (RIO DE JANEIRO, 2010).

³ O professor tutor é indicado por Côrtes (2017) como o docente que atuará na disciplina de estudo dirigido, dando suporte ao aluno na sua organização e no seu desempenho como estudante.

centrípeto e centrífugo, e cada uma “é analisada e revista, bem como, por vezes, dispensada ou simplesmente esquecida” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 15).

Este texto terá três seções além desta e das considerações finais. A estrutura do GEC e a lei do TU são apresentados na próxima seção, seguida dos desdobramentos e das formas que tal política assume à medida em que é encenada. Na quarta seção, discutimos o ciclo de políticas alinhado às políticas apresentadas e analisadas neste artigo. Esse caminho é percorrido na intenção de debater a movimentação da política nos contextos de influência, produção do texto e prática.

O GINÁSIO EXPERIMENTAL CARIOCA E O TURNO ÚNICO

Em 2010, meses depois da criação dos GEC, a Lei municipal nº 5.225/10 (RIO DE JANEIRO, 2010), de autoria do vereador Jorge Felipe (PMDB), estabeleceu o TU de sete horas na rede municipal do RJ, com prazo de 10 anos para sua concretude e com a razão de 10% ao ano. A prioridade para a atuação desse modelo, segundo a Lei, seriam as regiões com o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), assim como também era apontado no Plano Nacional⁴ vigente à época. Entretanto, observamos que o IDH das áreas das escolas pioneiras não foi considerado segundo o que consta no ordenamento, uma vez que as unidades selecionadas para abrigarem o novo modelo situavam-se em áreas diversificadas da cidade. Dessa forma, o texto político foi recontextualizado no contexto da prática, atendendo às demandas identificadas pelos atores da cena política.

A seleção das escolas que seriam remodeladas pelo GEC ocorreu com base na estrutura física, número de alunos e perfil da equipe gestora, de modo que o IDH não foi o fator primordial para a escolha, embora estivesse presente como um direcionamento na Lei. Essa é a perspectiva do ciclo de políticas: o texto político prescreve ações que são reinterpretadas mediante diversas questões incidentes do contexto da prática relacionadas aos atores da cena política.

Ball, Maguire e Braun (2016) afirmam que “a política cria o contexto, mas o contexto também precede a política” (p. 36). Quando as políticas são colocadas em ação, encontram um contexto já predefinido por suas condições materiais e recursos variados que podem

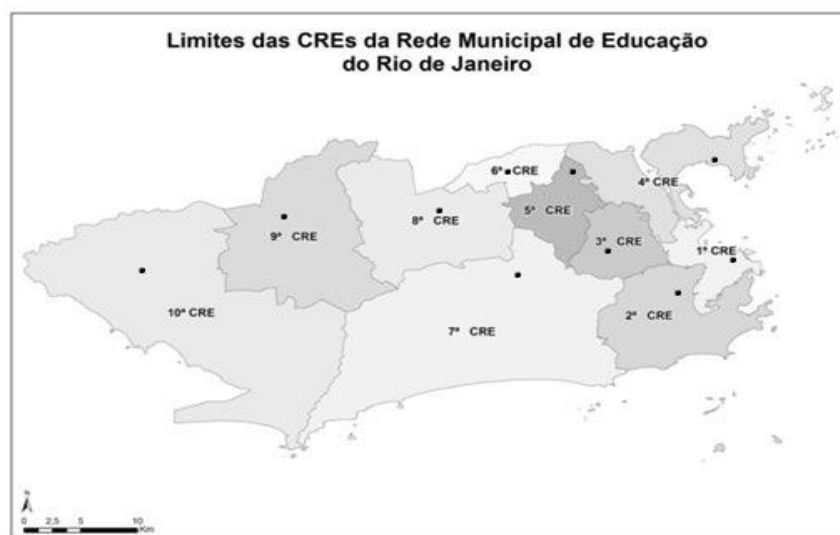
⁴ Objetivos e prioridades: 1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão deste ensino. Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas.

remodelá-la segundo suas demandas particulares. Os formuladores das políticas não possuem o poder de monitorá-las e, uma vez que as elaboram, as políticas estão propensas a novas decodificações. Dessa forma, em 2011, o Turno Único foi implantado nas 10 escolas no modelo do Ginásio Experimental Carioca, porém não mais com o desenho de 9h30min para a presença do estudante nestes espaços, uma vez que a lei do TU estabeleceu jornada diária de 7h para a rede.

Com base numa avaliação de aspectos como estrutura física, perfil da equipe gestora, número de alunos, cada Coordenadoria Regional de Educação (CRE) indicava uma escola que estava em seu domínio. Assim, para cada CRE da época, que se totalizavam em 10, havia uma escola citada no decreto: Escola Municipal Rivadávia Corrêa, no Centro, 1ª CRE; Escola Municipal Orsina da Fonseca, na Tijuca, 2ª CRE; Escola Municipal Bolívar, no Engenho de Dentro, 3ª CRE; Escola Municipal Anísio Teixeira, na Ilha do Governador, 4ª CRE; Escola Municipal Mário Paulo de Brito, em Irajá, 5ª CRE; Escola Municipal Coelho Neto, em Ricardo de Albuquerque, 6ª CRE; Escola Municipal Governador Carlos Lacerda, na Taquara, 7ª CRE; Escola Municipal Nicarágua, em Realengo, 8ª CRE; Escola Municipal Von Martius, em Campo Grande, 9ª CRE; e Escola Municipal Princesa Isabel, em Santa Cruz, 10ª CRE.

A Figura 1 ilustra a divisão do município do RJ em CRE que, em 2011, ainda contabilizavam 10 unidades. Os pontos adicionados pela autora indicam a localização dos 10 primeiros GEC que receberam a política do Turno Único.

Figura 1: Limite das CRE e localização dos GEC.



Fonte: Secretaria Municipal de Educação (SME), 2011⁵.

⁵ Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20530/20530_7.PDF. Acesso em: 17 jun. 2019.

No primeiro desenho da política, essas escolas eram denominadas Ginásios Experimentais Cariocas (GEC), porém, com o redesenho, perderam o caráter experimental, sendo chamadas Ginásios Cariocas. À época de conclusão desta pesquisa, tais escolas foram renomeadas para Escolas Municipais de Aplicação Carioca (Emac), caracterizando, mais uma vez, a perspectiva cíclica de uma política que sofre mudanças e reinterpretações em contextos diversos à medida que é posta em cena.

Nessa perspectiva, o GEC teve sua atuação iniciada em 2011 pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e possui suas raízes no modelo de educação integral do Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano (CEEGP). O Projeto do Ginásio Pernambucano constitui-se como uma proposta inovadora de educação integral para o ensino médio e teve seu início em 2004, com o Decreto nº 25.596, de 1º de junho de 2003. A partir dessa proposta, houve a reestruturação do ensino médio pernambucano e a criação do Programa de Educação Integral proposto na Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008 (CÔRTEZ, 2017, p. 90).

Nesse contexto, o CEEGP foi uma inspiração para o Ginásio Carioca, com as devidas adaptações, uma vez que, na PCRJ, o programa é voltado para outra etapa da educação básica, o ensino fundamental. Percebemos o processo de recontextualização de Bernstein articulado por Mainardes e Stremel (2010) que indicam que um discurso pode ser reescrito de diferentes maneiras, a depender dos campos e dos contextos envolvidos. O discurso que era desenvolvido na política do GEC estava sujeito às características do contexto municipal carioca, pelas relações de poder que nessa cidade imperam entre as escolas que seriam as pioneiras e o contexto primário do aluno formado por sua família e comunidade.

Assim, compreendemos como as políticas educacionais podem ser recebidas ou emprestadas de outros contextos e recontextualizadas de acordo com as particularidades de quem as recebe. No caso desta pesquisa, a política do CEEGP foi traduzida para o ambiente municipal carioca a fim de atender a um público de diferentes relações familiares e comunitárias, faixa etária e aspectos culturais e sociais diversos.

O GEC foi pensado para o atendimento mais direcionado às aspirações e às demandas dos alunos do 2º segmento do ensino fundamental e contou com uma parceria firmada entre a SME/RJ, o Instituto Trevo⁶ e o Instituto de Corresponsabilidade pela

⁶ O Instituto Trevo é uma organização sem fins lucrativos que visa dar suporte e desenvolver projetos e atividades nas áreas da educação e do esporte através de parcerias com os setores públicos e as organizações da sociedade civil a fim de criar e fortalecer as políticas públicas.

Educação⁷ (ICE). Desde o início da atuação da política, esse novo modelo escolar passou por adaptações e adequações a fim de atender às particularidades da realidade das escolas da PCRJ. Todo esse percurso culminou no modelo do Ginásio Carioca. A parceria entre o governo do estado de Pernambuco, o ICE e a equipe da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro promoveu o acompanhamento e a formação dos gestores e da equipe pedagógica das 10 primeiras unidades que receberam o projeto (CÔRTEZ, 2017).

DESDOBRAMENTOS DO GEC

O GEC nasce com a proposta da escola em tempo integral (CAVALIERE, 2009), na intenção de modelar este espaço a fim de receber discentes e funcionários durante todo o TU. Por isso, o GEC, como uma proposta inovadora de escola, tinha a intenção de assegurar a formação integral dos alunos e atender às demandas dos jovens deste século, segundo Côrtes (2017).

Para o núcleo específico do modelo, o texto aponta o aproveitamento de outros espaços públicos para aprendizagem dos jovens, a criação de ginásios experimentais vocacionados para as áreas das artes e do esporte e, para finalizar, o estímulo à responsabilidade social nos jovens com o voluntariado em outras escolas e espaços. O decreto que estabelece os GEC traz também as descrições dos docentes que atuarão nessas escolas:

Art. 10. Os professores lotados no Ginásio Experimental Carioca atuarão com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, sendo 8 (oito) horas diárias, distribuídas nos 5 (cinco) dias da semana, nos limites do horário de funcionamento das referidas unidades escolares (RIO DE JANEIRO, 2010, n.p).

Para os professores que não possuísem jornada de 40 horas semanais, havia a possibilidade de complementação da jornada semanal e dos vencimentos através de dupla regência⁸. Além disso, parte da carga horária docente deveria ser dedicada à disseminação da experiência dos Ginásios Cariocas em outras escolas da rede.

⁷ O ICE é o instituto desenvolvedor da proposta do Ginásio Pernambucano em 2004. Esse modelo alcançou vários estados do Brasil no ano de 2016: Espírito Santo, Ceará, Goiás, Maranhão, Paraíba, Piauí, São Paulo e Sergipe.

⁸ Dupla regência é a denominação dada ao regime de aulas extras paga ao professor quando este se dispõe a prestar tal atendimento. Esse regime não sofre descontos previdenciários e, por isso, não é contabilizado para fins de aposentadoria.

Sobre a remuneração dos professores atuantes no GEC, era prevista uma gratificação pelo exercício de cargos especiais segundo o art. 119, inciso IV, da Lei nº 94, de 14 de março de 1979, e por dedicação integral ao Programa Experimental, que consistia em 15% do vencimento inicial da categoria do servidor. Para receber esse bônus, o servidor não poderia ter qualquer tipo de afastamento ainda que fosse amparado por legislação. Essa gratificação não constava nas remunerações dos funcionários nas escolas de TU até a finalização da escrita deste estudo.

A presença do docente na escola, ou seja, sua carga horária de trabalho, pode ser um fator de influência na sua participação na gestão da escola. No ensino fundamental da PCRJ, os professores dos anos iniciais são responsáveis pelo núcleo comum (as disciplinas de língua portuguesa, matemática, ciências, geografia e história) e, por isso, historicamente, possuem uma carga horária semanal na rede de 22h30min. Já os professores especialistas, atuantes nos anos finais do ensino fundamental, têm 16 horas semanais de trabalho e uma dinâmica diferente em sua atuação e participação nas questões concernentes à gestão escolar. Esses docentes não estão presentes constantemente na escola, pois, em sua maioria, atuam em outras unidades e, ainda, em outras redes de ensino de modo a integralizar sua carga horária semanal. Tal particularidade pode ser um fator importante em relação ao seu desempenho e à sua participação na unidade escolar.

As mudanças também chegaram à lotação dos professores do GEC. Anteriormente, os docentes eram lotados nas unidades pertencentes ao programa por meio de requisição, após passarem por uma banca e por uma apresentação do modelo do Ginásio; com o passar dos anos, o processo de lotação já não seguia esta orientação. O encaminhamento do professor fazia-se mediante a disponibilidade de vagas na escola e o interesse do docente por aquela determinada unidade no momento de sua lotação.

Em relação à matrícula dos estudantes, o decreto indica que a regulamentação estava a cargo da SME. No anexo único desse texto, já constava a lista das escolas que receberiam o Programa Ginásio Experimental Carioca com o tempo ampliado de 9h30min num primeiro momento. Os alunos que estudavam no GEC faziam uma pré-matrícula pela internet, porém a matrícula de alunos com distorção idade-série não era permitida pelo sistema, o que foi alterado nos desenhos posteriores da política. Contudo, o acesso à internet e às plataformas de matrícula ainda são aspectos excludentes para as famílias que não possuem tal recurso ou não têm as instruções e condições necessárias para operá-lo.

Nos desdobramentos da política, o programa perde o caráter experimental em 2014 e passa a ser denominado Ginásio Carioca (GC), fazendo parte, de fato, das ações políticas

de educação em tempo integral da prefeitura do RJ, como é possível observar no Decreto nº 38.954, de 17 de julho de 2014⁹.

A ampliação do oferecimento da educação em tempo integral é uma demanda da meta 6 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), além de ser mencionada nos artigos 34 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Essa meta trata do acesso de 25% dos alunos da educação básica a 50% das escolas públicas em horário integral nas redes de ensino até o fim de vigência do Plano, em 2024. À medida em que os Planos Municipais de Educação devem estar em consonância com o PNE (BRASIL, 2014), o município do Rio de Janeiro manteve o objetivo de ter 50% das escolas em horário integral até 2024, entretanto, aumentou para 45% a porcentagem de alunos da educação básica que serão atendidos nestas escolas na meta 6 de seu Plano (RIO DE JANEIRO, 2018).

No ano de 2016, o número de GC totalizava 38 unidades, com a pretensão de aumento para 101 unidades em 2017, funcionando dentro de uma matriz curricular específica e com o tempo organizado de acordo com a sua proposta, sendo deste quantitativo, sete vocacionados - quatro Ginásios Olímpicos (GEO), um Ginásio de Artes (GEA), um Ginásio de Novas Tecnologias (GENTE) e um Ginásio do Samba (GES) (CÔRTEZ, 2017). Vale destacar que essas 38 unidades adotam como eixo o Protagonismo Juvenil, com o tripé Excelência Acadêmica, Projeto de Vida e Educação para Valores.

Entretanto, no *site* do Rioeduca, foi observado um novo termo para as escolas que foram denominadas Ginásios Experimentais Cariocas até o ano de 2013: “Os Ginásios Cariocas do período de 2011 a 2013, em janeiro de 2019, passam a atuar como Escolas Municipais de Aplicação Carioca (EMAC) no total de 24 unidades” (RIOEDUCA, 2019). Ademais, a página do *site* traz também os objetivos da EMAC:

Os objetivos são: reestruturar e fortalecer as EMAC, valorizando e estimulando práticas exitosas existentes, com objetivo de promover a sustentabilidade e excelência; promover ações colaborativas de formação dos pares, desenvolvendo através de novas metodologias ações inovadoras, gerando assim maior engajamento e autonomia de toda comunidade escolar; fomentar a troca de práticas e saberes entre a universidade e escola; estimular a interação/colaboração entre as escolas da Rede Municipal de Educação (RIOEDUCA, 2019, n.p).

⁹ Considerando a evolução dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) a partir de 2009, nas unidades experimentais; Considerando a necessidade de assegurar a igualdade de oportunidades educacionais aos alunos da rede municipal de ensino, respeitando suas diferenças. Decreta: art. 1º. As unidades escolares que vinham sendo assistidas pelos Programas Ginásio Experimental Carioca e Ginásio Experimental Olímpico e Paralímpico passam a seguir o mesmo funcionamento das demais escolas da Rede Pública Municipal de Ensino, respeitadas, entretanto, suas características (RIO DE JANEIRO, 2014).

A intenção é que as equipes gestora e docente das EMAC participem da formação continuada das unidades que se tornaram TU com ensino fundamental II (os Ginásios Cariocas) a partir do compartilhamento de práticas exitosas e experiências produtivas. A PCRJ reproduziu o termo “aplicação” já superado no campo, uma vez que a escola não é o lugar em que teorias ou estudos serão aplicados, mas também é produtora de conhecimento.

Mainardes (2013) descontrói a ideia da efetivação da política acontecer obrigatoriamente no contexto da prática. O autor aponta a superação da questão de que as reinterpretações apenas acontecem quando a política chega ao ambiente escolar, defendendo que a presença das rearticulações, reinterpretações e reorganizações da política podem ocorrer em cada um dos contextos. Nesse caso, a reestruturação da política do GC com uma nova caracterização de escolas - as EMAC - ocorre também no contexto dos resultados, observando os efeitos da política em cena durante esses anos e ajustando novas possibilidades para a reconfiguração do modelo no contexto da prática.

O CICLO DA POLÍTICA DO TURNO ÚNICO

Segundo Ball (1994), os textos políticos são o resultado de demandas de vários níveis. O autor caracteriza essa escrita como produtos canibalizados a partir de diferentes influências e agendas. Assim, explica: “o texto físico que aparece na caixa de correio da escola, ou onde quer que seja, não surge ‘do nada’ – ele tem uma história interpretativa e representativa – e também não entra em um vácuo social ou institucional” (BALL, 1994, p. 17, tradução nossa). A política em sua forma escrita – nesse caso o Decreto nº 32.672/10 (RIO DE JANEIRO, 2010) – não chega à escola de uma hora para a outra; há muito por trás da formação desse texto até a sua chegada ao ambiente escolar.

Como destacam Mainardes e Stremel (2010), a movimentação do discurso produz transformações por conta da influência de diversas visões de mundo em disputas. Segundo os autores, “pode-se dizer, que é uma transformação ideológica, uma vez que está sujeita às visões de mundo, aos interesses especializados e/ou políticos dos agentes recontextualizadores, cujos conflitos estruturam o campo da recontextualização” (MAINARDES; STREMEL, 2010, p. 43). O Decreto nº 32.672/10 (RIO DE JANEIRO, 2010) integra o campo recontextualizador oficial, criado e dominado pelo estado e suas agências, que produzem um discurso pedagógico oficial. O Decreto, nesse caso, constitui-se como a regra que tem por objetivo estabelecer uma prática pedagógica a ser atuada nas escolas.

Ao ser recebido pelas escolas, esse discurso pedagógico oficial entra na cena do campo de recontextualização pedagógica que, conforme destacam Mainardes e Stremel (2010), é constituído, além de outros atores, pelos profissionais da escola. Os dois campos – o da política como texto oficial e o pedagógico – terão alguma autonomia e disputarão espaços e influências na configuração do discurso pedagógico e na atuação da política. Conforme os autores,

é interessante destacar que o conceito de recontextualização tem contribuído significativamente para compreender, dentro do campo das políticas educacionais, como estas são recebidas ou emprestadas de outros contextos e recontextualizadas de acordo com as arquiteturas nacionais (constituídas por aspectos políticos, ideológicos e culturais). Com base no conceito de recontextualização, Ball (1998) afirma que a maior parte das políticas são constituídas de empréstimos e cópias de pedaços/segmentos de ideias de outros locais, aproveitando-se de abordagens localmente testadas e experimentadas, remendando-as e retrabalhando-as através de complexos processos de influência, de produção de textos, de disseminação e, em última análise, de recriação no contexto da prática (MAINARDES; STREMEL, 2010, p. 51).

A política de ampliação da jornada escolar em andamento no RJ não está isolada do contexto educacional nacional e mundial, sendo também efeito e resultado de políticas ampliadas. Como exemplo, podemos citar a Escola a Tempo Inteiro, em Portugal, criada após aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo português (1986), que passou a priorizar a preparação do indivíduo para a vida e para o desenvolvimento de competências sociais que oportunizassem a convivência num espaço social e civicamente diferenciado. O Despacho português de nº 141/ME/90 acordou a organização e a prática de atividades não curriculares, prolongando o tempo de permanência do aluno no espaço escolar além de suas cargas horárias, porém de maneira facultativa. Sendo assim, o movimento pela educação em tempo integral carioca compõe cenário formado por ações em âmbito mundial para a ampliação da jornada escolar dos estudantes a fim de atender novos objetivos educativos.

Ball (1994) traz duas concepções de política: política como texto e política como discurso. O autor esclarece que a política não se resume a um dos conceitos propostos, mas afirma que estão implícitos um ao outro. Os autores do texto político não possuem controle sobre as possíveis interpretações de seus escritos, ainda que movam esforços para que a leitura “correta” seja realizada. Ball (1994) ainda observa que os textos políticos não estão necessariamente claros, fechados ou completos. Dessa forma, as políticas indicadas para o escopo deste artigo são passíveis de reformulações, reinterpretações, complementações.

Discursos são definidos por Ball (1994) como o que pode ser dito e pensado, mas também há grande importância sobre quem profere tal discurso, em que momento, lugar e autoridade. Assim, o autor explica que os sujeitos não constroem os discursos, mas os discursos constroem os sujeitos (BALL, 1994, p. 22). Nesse sentido, nós somos construídos pelas políticas, ou seja, nós nos apropriamos das posições formuladas para nós através dos discursos políticos. Além disso, Ball (1994) argumenta que a política como discurso pode redistribuir vozes, porém sempre haverá aquelas que serão realmente ouvidas como portadoras de significado ou autoridade. Serão os “discursos dominantes” (BALL, 1994, p. 24, tradução nossa).

O discurso da SME, à época da criação das escolas de TU, representado pela secretária Cláudia Costin, possuía uma relevância diferenciada dentre as demais vozes. Em um texto para o *site* do jornal “O Estado de São Paulo”, Costin (2013) discorre sobre os caminhos para a educação integral em sua gestão na PCRJ. Partindo dos resultados de países bem colocados no *Programme for International Student Assessment*¹⁰ (Pisa), Costin justifica a ampliação do tempo na escola e faz uma relação direta entre essa política e a aprendizagem efetiva dos alunos. Além disso, explica o modelo vigente em áreas vulneráveis da cidade com o aluno em tempo ampliado nas oficinas do Mais Educação¹¹. Entretanto, afirma que ter apenas o aluno em tempo integral ainda não é o suficiente, pois a intenção era ter a escola com a carga horária ampliada como um todo.

Assim, embora estas escolas tenham apresentado um desempenho melhor, percebemos que seria fundamental estender o tempo de aula reservado ao currículo básico, para podermos, de fato, dar um salto na qualidade da Educação. Um projeto de lei proposto na Câmara Municipal abriu uma oportunidade nesta direção. Estabelecia o projeto a exigência de se colocar toda a rede, progressivamente, em período integral. (COSTIN, 2013)

¹⁰ O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), ou *Programme for International Student Assessment*, é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/pisa>. Acesso em: 27 mar. 2019.

¹¹ O Programa Mais Educação do governo federal é uma estratégia para a ampliação da educação em tempo integral, pois oportuniza atividades variadas para os alunos nos horários de contraturno (BRASIL, 2007). Esse programa “busca induzir a ampliação da jornada escolar diária e a organização curricular, na perspectiva da educação integral, por meio da prestação de assistência técnica e financeira” (SOUZA; MENEZES; COELHO BERNARDO, 2017, p. 553).

A visão da política como intervenções textuais cheias de limites e possibilidades também é explicitada por Bowe, Ball e Gold (1992) e, além disso, eles apontam que as consequências reais da política são vividas no contexto da prática, a arena à qual a política se refere e é endereçada. No presente trabalho, esses desdobramentos acontecem no ambiente escolar – a arena que foi observada na atuação das políticas do TU e, portanto, relaciona-se com a reflexão da expansão do horário escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto escolar pode moldar e influenciar uma política, apesar das políticas terem também a possibilidade de criar e modificar contextos. Desse modo, Ball e Bowe (2012) consideram a atuação da política – *theory of enactment* – o grupo de ações “incorporadas” que se relacionam com diferentes tipos e atores de políticas. A atuação da política é dinâmica e não apresenta linearidade, pois a escola, como espaço representativo e de ação/atuação política, constitui-se como uma dentre outras instituições do processo. Pertencente ao contexto da prática, essa teoria deve considerar as condições materiais, os recursos e as relações de maneira objetiva, ainda que sua interpretação seja subjetiva. Os pesquisadores descrevem o contexto como um “fator mediador” na atuação das políticas, sendo aspecto particular de cada unidade de ensino e totalmente propício a variações.

É possível perceber a influência do contexto da prática na atuação da política do TU: uma vez que esta política chegou à escola, apresentou-se como Ginásio Experimental durante um tempo, até que pôde ser assumida de forma mais autônoma com relação às questões escolares e deixar de ser um experimento. Esse movimento culminou em outras demandas que criaram as EMAC para atingir objetivos construídos durante a encenação da política.

Como efeito da política, percebemos a mudança das relações entre os docentes e o espaço escolar, seus pares, alunos e famílias. O novo modelo de escola não se limitou a propiciar as novidades apenas aos discentes, envolvendo também os docentes num processo de mudança que culminaria em novos efeitos e novos resultados da política.

Professores em horário ampliado percebem-se com mais tempo para a observação do alunado, para as intervenções e para a criação de novos laços. Os efeitos da Pedagogia da Presença ficaram evidentes durante a pesquisa de Assis (2020), que apresentou o quanto o aumento da convivência entre alunos e professores no espaço escolar reflete positivamente em suas relações, incluindo também seu rendimento e aprendizado. As famílias dos alunos

desenvolvem mais confiança nesse profissional, uma vez que sabem que podem contar com ele todos os dias na unidade escolar como parte da rotina da escola. Os docentes passam a ter uma nova relação com seu trabalho que não exige mais que se dividam em tantas escolas semanalmente e, conseqüentemente, isso também muda o modo como ele vê seu fazer pedagógico e como lida com ele.

A avaliação dos efeitos e resultados da política do TU ilustra como os textos políticos podem ser traduzidos de modo distinto do que foi idealizado pelo contexto de influência, indicando, mais uma vez, uma perspectiva de construção não linear entre formulação e implementação. Apresentam, porém, influências, textos, atuações, efeitos, resultados e avaliações de maneira aninhada ao provar que os textos políticos são vívidos e não um conjunto de práticas prescritas.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Caroline Domingues da Silva Teles de. **Escolas de Turno Único no Rio de Janeiro**: percepções dos professores especialistas sobre a ampliação da jornada escolar. Rio de Janeiro, 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

BALL, Stephen. **Education reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 jan. 2001.

_____. **Lei nº 13.005**, de 26 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Escolas de tempo integral *versus* aluno em tempo integral. **Em Aberto**, v. 22, n. 80, p. 51-63, 2009.

CÔRTEZ, Luciana. **Ginásios Cariocas: um olhar para a educação em tempo integral no município do Rio de Janeiro**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

COSTIN, Cláudia. Os caminhos para a educação integral. **Estadão**, São Paulo, 31 jan 2013. Disponível em: <https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,os-caminhos-para-a-educacao-integral-imp-,991186>. Acesso em: 05 dez. 2018.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. (Orgs.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana. A teoria de Basil Bernstein e algumas de suas contribuições para as pesquisas sobre políticas educacionais e curriculares. **Revista Teias**, v. 11, n. 22, p. 31-54, 2010.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 25.596**, de 01 de julho de 2003. Cria o Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano, e dá outras providências. Pernambuco, PE, 03 jul. 2003.

_____. **Lei complementar nº 125**, de 10 de julho de 2008. Cria o Programa de Educação Integral, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5148&tipo=TEXTOATUALIZADO>. Acesso em: 08 jul. 2019.

PORTUGAL. **Despacho nº 141/ME/90**, de 1 de setembro. Aprova o ‘modelo de apoio a organização das actividades de complemento CURRICULAR’. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/22605/despacho-141-ME-90-de-1-de-setembro>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. **Lei nº 46**, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo de Portugal, 1986. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/222418/details/normal?q=%09Lei+n.%C2%BA%2046%2F86%2C%20de+14+d e+Outubro>. Acesso em: 13 set. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 32.672**, de 18 de agosto de 2010. Cria o Programa Ginásio Carioca no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/34691Dec%2032672_2010.pdf. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. **Decreto nº 38.954**, de 17 de julho de 2014. Dispõe sobre o funcionamento das unidades escolares assistidas pelos programas ginásio experimental carioca e ginásio

experimental olímpico e paralímpico e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2014/3895/38954/decreto-n-38954-2014-dispoe-sobre-o-funcionamento-das-unidades-escolares-assistidas-pelos-programas-ginasio-experimental-carioca-e-ginasio-experimental-olimpico-e-paralimpico-e-da-outrasprovidencias>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Lei nº 94**, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, 1979. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/1979/9/94/lei-ordinaria-n-94-1979-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-funcionarios-publicos-do-poder-executivo-do-municipio-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 mar. 2020.

_____. **Lei nº 4.866**, de 02 de julho de 2008. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2008/487/4866/lei-ordinaria-n-4866-2008-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 mar. 2020.

_____. **Lei nº 5.225**, de 5 de novembro de 2010. Dispõe sobre a implantação de turno único no ensino público nas escolas da rede pública municipal. Rio de Janeiro, RJ. Nov, 2010. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/5bc8a6fa147caf4a832577d500523d68?OpenDocument>. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. **Lei nº 6.362**, de 28 de maio de 2018. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/7bf6114cdc0884de8325829c0047aa48?OpenDocument>. Acesso em: 29 nov. 2018.

RIOEDUCA. **Escola Municipal de Aplicação Carioca**, 2019. Disponível em: <http://prefeitura.rio/web/rioeduca/emaac>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaina Specht da Silva; COELHO, Lúgia Martha Coelho. da Costa; BERNARDO, Elisângela da Silva. Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 64, p. 540-561, 2017.

*CAPÍTULO VI***SELEÇÃO DE DIRETORES E PLANO DE GESTÃO:
AS CONTROVERSAS RELAÇÕES ENTRE
GESTÃO DEMOCRÁTICA E EFICÁCIA ESCOLAR**

Maria de Fátima Magalhães de Lima
Débora Silva Quirino do Nascimento

INTRODUÇÃO

Este artigo, realizado com base em pesquisa bibliográfica e documental, propõe discutir a relação entre os pressupostos da gestão democrática e o desenho do plano de gestão que integra o processo de seleção de diretores na rede pública municipal do Rio de Janeiro (RJ). Este processo, de longa data caracterizado como um mecanismo misto de consulta à comunidade escolar, incorpora critérios técnicos e políticos e configura o plano de gestão como instrumento que tem o objetivo de promover a avaliação institucional, o diagnóstico e de legitimar a atuação dos diretores na gestão escolar.

No Brasil, a organização do ensino público tem como base o princípio da gestão democrática, assegurada no marco legal da Constituição Federal (CF) de 1988 e regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996) que, no mesmo espírito do texto constitucional, fez referência à gestão democrática e definiu os instrumentos que balizam sua operacionalização nos sistemas de ensino. Complementarmente, o texto da LDB (BRASIL, 1996) destaca que as normas locais, derivadas do arcabouço legal, devem garantir, dentre os mecanismos para a democratização da gestão: a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes; e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.

Em período mais recente, o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), sancionado através da Lei nº 13.005/14, estabeleceu na meta 19 o “prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e

desempenho e à consulta à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (p. 7). Definiu ainda, como mecanismo indutor para o alcance dessa meta, que o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação priorize os entes federados que tenham aprovado legislação específica, em consonância com as normas nacionais, “que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (BRASIL, 2014, p. 7).

O texto da meta 19 indica tanto o fomento à participação das comunidades escolares no processo de seleção de diretores, quanto uma perspectiva de regulação, e as concepções em disputas no campo da gestão democrática. Em relação ao último aspecto, é necessário destacar que o conteúdo da meta 19 expressa a síntese possível, decorrente da cadeia de discrepâncias entre as proposições apresentadas no Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010¹, no Projeto de Lei nº 8.035/10 (BRASIL, 2010), encaminhado ao legislativo, e na Lei nº 13.005, sancionada em 2014 (PNE). Neste sentido, como apontam Lino e Morgan (2018), ainda que o texto represente os anseios da comunidade educacional, expõe, em grande medida, o distanciamento do caráter seminal, mais abrangente e político da gestão democrática, e a incorporação de concepções de cunho gerencial.

Através das contribuições dos estudos de Stephen Ball e colaboradores (1992, 2016) sobre políticas educacionais, analisamos neste capítulo como o plano de gestão está inserido no desenho dessa política municipal e que pressupostos estão atribuídos a sua concepção e configuração na seleção de diretores da cidade do Rio de Janeiro.

Compreendemos política como textos e “coisas (legislação e estratégias nacionais), [...] processos discursivos que são completamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13). As políticas raramente nos apresentam o que deve ser feito ou determinam a prática, elas têm de ser traduzidas a partir do texto colocado em prática, de acordo com a história e o contexto. Há lacunas que possibilitam a discricionariedade na e além da política (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Mainardes (2006) aponta a formulação da política através do ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992), que contempla: o contexto de influência, o contexto da

¹ O Documento Final da Conferência Nacional de Educação é o resultado das deliberações da CONAE 2010, ocorrida entre 28 de março e 1º de abril de 2010. A Conferência contou com a participação da sociedade civil, de agentes públicos, sindicatos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudante e teve como tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

produção de texto e o contexto da prática, que se inter-relacionam e não apresentam uma perspectiva temporal e sequencial. Partindo desse pressuposto, buscamos analisar quais foram as principais influências para a construção da política de seleção de diretores, no que tange principalmente a inserção do plano de gestão nos textos oficiais. Além disso, discutimos como o texto da política foi construído e as tensões presentes no cenário da sua elaboração. Sendo assim, este artigo terá como enfoque os contextos de influência e o contexto de produção de texto.

O contexto da influência está relacionado com interesses e ideologias políticas, as influências globais e internacionais que permeiam o processo de formulação da política. O texto da política é resultado de disputas e embates dos atores que estão na cena da produção do texto, que se constituem em forma de textos legais oficiais, textos políticos, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros, numa busca por controlar as representações da política (MAINARDES, 2006). Esses textos podem se apresentar coerentes e coesos, mas também contraditórios. Como necessário para sua interpretação, é preciso levar em consideração aspectos relacionados ao tempo e ao local específico de sua produção. É recorrente a compreensão de que as políticas são mal elaboradas e/ou mal escritas, além de serem reelaboradas, de acordo com a alteração dos objetivos do governo (BALL; MAGUIRE; BRAUN; 2016). Nota-se a presença de ambiguidades e lacunas que possibilitam variadas interpretações de acordo com o fim pretendido, além de serem elaboradas e modificadas a partir de interesses e ideologias de grupos dominantes.

Na análise da política, cotejamos as disposições legais, os documentos, os informativos, as metodologias e ferramentas, que orientaram as etapas de elaboração do plano de gestão no último processo seletivo, com os pressupostos da gestão democrática e os paradigmas que influenciaram a configuração da gestão escolar no contexto da Nova Gestão Pública². Tais paradigmas convergem para os enfoques da eficiência e eficácia escolar.

A partir dessas reflexões, propomos o estudo apresentado neste capítulo. Para fins de melhor compreensão, organizamos o texto em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentamos a fundamentação teórica sobre gestão democrática e os mecanismos de seleção de diretores nos contextos políticos brasileiros que orientaram nossa

² De acordo com Abrucio e Sano (2008), a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, conceitos provenientes da Nova Gestão Pública, ou “*New Public Management*”, ancorados no movimento gerencialista, passaram a nortear a reestruturação da máquina administrativa no país através da adoção de três mecanismos primordiais no âmbito da gestão: estabelecimento de metas e avaliação permanente de resultados com uso de *accountability*, duplo planejamento (de curto e de longo prazo) e alinhamento junto às organizações, às pessoas e aos sistemas administrativos (modo plural de governança).

análise. Na terceira seção, discutimos a incorporação do plano de gestão como critério para acesso ao cargo de diretores na rede pública municipal do RJ, focalizando o último processo de consulta à comunidade escolar. A quarta seção apresenta a metodologia e as ferramentas adotadas para a construção do plano de gestão nas escolas, buscando dialogar sobre elas a partir dos paradigmas de gestão que as orientam. Finalmente, na última seção, apresentamos nossas considerações finais sobre os aspectos discutidos, apontando questões que podem inspirar novas pesquisas.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E SELEÇÃO DE DIRETORES

Sancionado em 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) aborda duas questões que atravessam de longa data a temática da gestão democrática. A primeira está relacionada ao papel da União na sua institucionalização de modo mais coordenado, em vista da baixa efetividade nas redes públicas de ensino. Sobre este aspecto, o texto deixa transparecer que o ideal político-educativo da gestão democrática afirmou-se muito mais como “utopia, reivindicação e palavra de ordem”, dimensões que integraram os movimentos pela redemocratização do país, como afirmado por Lima (2014, p. 1068), do que como princípio instituinte de uma nova ética de participação e aprofundamento de experiências democráticas nas organizações educativas a favor da redução das desigualdades educacionais e escolares³.

A segunda temática realçada na meta 19 diz respeito aos critérios utilizados para a nomeação dos diretores escolares, ponto de pauta dos movimentos sociais que lutaram pela eleição dos diretores, no contexto da redemocratização do país e da escola pública nos anos de 1980 (PARO, 2007). De fato, a eleição direta para diretores escolares se constituiu como um dos pilares da pauta da gestão democrática, em oposição ao autoritarismo e ao padrão centralizador do Estado brasileiro. No âmbito da educação, tinha como essência a superação das formas clientelistas e patrimonialistas, que vigoravam na administração educacional e escolar, e a construção de uma cultura de participação e controle social da coisa pública (MENDONÇA, 2000).

Apesar das reivindicações por processos participativos na gestão escolar, a eleição não foi contemplada no texto constitucional ou em leis nacionais sucedâneas. Entretanto,

³ Consideramos que as dimensões da gestão democrática mencionadas por Lima (2014), eleição, colegialidade e participação, observadas à luz da meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) no contexto brasileiro, dialogam com a redução das desigualdades educacionais e escolares, no sentido de promover a cidadania, conforme diretriz do PNE (BRASIL, 2014).

inscreveu-se como uma das modalidades possíveis de provimento de diretores em diversas redes públicas de ensino do país, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em decorrência da eleição direta de governadores da oposição em 1982 (MENDONÇA, 2000).

De acordo com a literatura (MENDONÇA, 2000; DOURADO, 2001; LIMA, 2014), nas escolas públicas brasileiras, o acesso ao cargo de diretor escolar se estabeleceu tradicionalmente através de quatro mecanismos: indicação (precedida ou não de lista tríplice), concurso público, eleição direta e modalidades híbridas. Até o final dos anos de 1980, prevaleceu a livre nomeação/indicação dos diretores pelos poderes políticos locais, sem a exigência de qualificação técnica ou experiência profissional, marcada pela troca de favores, por intermediação de interesses e barganhas políticas em face do ordenamento patrimonialista e clientelista do Estado brasileiro. Esta modalidade, estável ainda hoje em grande número de municípios, confere menores graus de legitimidade política ao processo, além de frágil reconhecimento da liderança do diretor escolar, pelos atores da escola.

Baseado no exercício da autoridade racional-legal, premissa da burocracia weberiana, o concurso público para diretor passou a ser realizado nos sistemas oficiais de ensino como alternativa legal para atender aos critérios de transparência para o provimento no cargo. Antagônico às características discricionárias da indicação, esse procedimento resguarda a impessoalidade na escolha, enfatiza a competência técnica e valoriza aspectos profissionais. Por outro lado, apresenta baixa capacidade sociopolítica, em função do alijamento da comunidade escolar no processo de escolha do diretor, que nesta perspectiva passa a assumir um cargo vitalício. A introdução dos concursos públicos caminhou simultaneamente às práticas de indicação, mecanismo que prevalecia no cenário nacional (SOUZA, 2006; DABRACH, 2013).

No final dos anos de 1980, essa realidade passa a ser matizada pelo processo de institucionalização da eleição de diretores em diversas constituições estaduais, em decorrência dos movimentos pela gestão democrática da educação. A perspectiva era de que “a democracia seria ampliada para além de um sistema político estatal, efetivando-se a partir da incorporação de seus princípios à vida cotidiana de indivíduos e grupos que interagem na sociedade, particularmente nas relações que se estabelecem na escola e na educação” (MARQUES, 2014, p. 465).

Contudo, de acordo com Paro (2007), as eleições diretas, incorporadas por governos do campo progressista, tornaram-se escassas nos anos seguintes, sob a alegação da inconstitucionalidade deste procedimento, posto que a livre nomeação e a exoneração de

diretores nas redes de ensino são prerrogativas do chefe do poder executivo local, conforme interpretação do art. 37, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1998).

Na medida em que as eleições eram contidas, as influências da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro e da segunda onda de reformas educacionais dos anos de 1990 avançavam sobre a organização do Estado, a gestão educacional e escolar. Esse contexto, caracterizado por um processo de descentralização político-administrativa, com crescentes graus de autonomia e redesenho da máquina estatal com conteúdo gerencialista, mobilizou novas perspectivas para as políticas públicas, provocando mudanças na gestão e na atuação do diretor escolar (DABRACH, 2013; NETO, 2009).

É neste cenário que a Nova Gestão Pública, ou Administração Gerencial⁴, consolida-se como forma de superação do paradigma da Administração Pública Burocrática e institui como princípios a pactuação dos objetivos e metas a serem alcançados, alinhados aos objetivos estratégicos com foco na análise de indicadores, resultados, prestação de contas e responsabilização. Como elemento estruturante do novo paradigma, a participação foi reconceitualizada e ressignificada como o controle exercido ativamente pelos cidadãos sobre a máquina pública para o alcance da eficiência e da eficácia (BRASIL, 1995). Para Lima (2014, p. 1076), os “conceitos de eficácia e de eficiência que são predominantemente assumidos por tal concepção, evidenciam uma origem econômica e gestonária, de tipo racionalista e técnico-instrumental”.

A demanda pela produção de resultados, eficiência administrativa, transparência e responsabilização compartilhada de gestores (locais e intermediários), impulsionou a instituição de formas mais complexas de escolha de diretores escolares em diferentes redes públicas de ensino do país, consubstanciadas em modalidades híbridas de seleção. A finalidade é “compatibilizar mecanismos participativos, enraizados na gestão democrática, com as habilidades técnicas necessárias ao desempenho ocupacional do diretor” (M. F. LIMA, 2014, p. 2). E, neste sentido, responder às demandas por planejamentos estratégicos, modelar a gestão com formas de *accountability* e, em alguma medida, modelar o perfil e prever as prioridades da atuação do diretor no exercício da função. Este parece ser o caso, por exemplo, do município do RJ, foco deste estudo.

⁴ A teoria da Nova Administração Pública incorpora valores ideológicos e administrativos, referências para a elaboração em 1995 do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE), por Bresser Pereira, Ministro da Reforma do Estado do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Na ocasião, o Governo optou por denominar as mudanças de Reforma Gerencial.

O PLANO DE GESTÃO NOS PROCESSOS DE SELEÇÃO DE DIRETORES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO: AMBIGUIDADES ENTRE PARTICIPAÇÃO E EFICÁCIA ESCOLAR

Em 1984, no contexto do reestabelecimento das eleições diretas para governadores estaduais e da redemocratização política do país, o município do RJ adotou, através de lei aprovada na Câmara Municipal, o primeiro processo de eleição livre e secreta para diretores e diretores adjuntos. As disposições legais que regulamentaram os processos seletivos posteriores mantiveram a eleição, mas incorporaram, além da experiência em turma, outros pré-requisitos para participação dos candidatos no processo, como formação em administração escolar, apresentação de plano de trabalho e currículo.

Na última década, as configurações desses processos tornaram-se mais complexas, caracterizando a consolidação de mecanismos híbridos que compatibilizam critérios técnicos de mérito e desempenho com consulta à comunidade escolar. As resoluções emanadas da Secretaria Municipal de Educação (SME), que regulamentaram os processos entre 2008 e 2014, estabeleceram como exigências para os candidatos a diretor escolar: autoavaliação; avaliação realizada pelo conselho escola-comunidade e pelo grêmio estudantil do trabalho desenvolvido pelo candidato em sua esfera de atuação; apresentação de Plano de Gestão para a comunidade escolar antes da eleição; certificação comprobatória de bom desempenho em curso de gestão oferecido pela SME; apresentação de Plano de Ação de Melhoria de Desempenho e de Evasão Escolar a ser aprovado e homologado por banca examinadora composta por representantes dos três níveis da gestão; aprovação das prestações de contas para os diretores que se candidataram à reeleição.

Vale ressaltar que, durante os três processos sucessórios ocorridos no período (2008, 2011 e 2014), as configurações político-partidárias da prefeitura apresentaram matizes diferentes. Contudo, é possível perceber que as exigências guardam entre si aspectos congruentes com um determinado sentido dado à gestão escolar, ao delineamento do papel desempenhado pelo diretor no exercício da função e à expectativa de forjar um determinado perfil de diretor com competência para liderança escolar. De fato, as concepções que permeiam os textos normativos deixam transparecer que a exigência da apresentação do plano de gestão se manteve como elemento regular, estruturante e preditor do papel do diretor na condução da gestão. Do ponto de vista formal, o candidato eleito deve assumir a direção da organização escolar em conformidade com um plano que retrate os problemas e aponte soluções, podendo ou não ter a sua formulação compartilhada e discutida previamente com a comunidade escolar. Este aspecto parece estar em conformidade com as

concepções ideológicas dos executivos que definem as dimensões procedimentais desse requisito, que está longe de ser neutro.

Em comum, nota-se o alinhamento de tais procedimentos a uma agenda que tem transbordamento mundial, lastreada no paradigma do efeito-escola ou eficácia escolar (BROOKE; SOARES, 2008). Essa perspectiva, reafirmada por organizações nacionais e internacionais no contexto do uso de indicadores educacionais e das avaliações em larga escala, busca estabelecer correlações entre fatores intraescolares e desempenho dos alunos. Em relação aos diretores, os resultados de pesquisas sobre escolas eficazes têm difundido que uma das principais dimensões da identidade dos diretores destas escolas é a habilidade para exercer a liderança na gestão escolar. Sublinham, paralelamente, que a construção de um clima escolar favorável à aprendizagem está associada à liderança pedagógica do diretor e impacta positivamente no desempenho dos alunos e na excelência acadêmica (SAMONS, 2008). Neste sentido, como apontado por Lima (2014), “o responsável máximo da escola deve responder diretamente e em primeiro lugar perante as autoridades que o contrataram, segundo objetivos claros e passíveis de avaliação e de prestação de contas” (p. 1076).

O último processo de seleção de diretores da rede municipal de ensino foi regulamentado por meio da Resolução nº 20, de 29 de setembro de 2017 (RIO DE JANEIRO, 2017), que fixa o processo em duas etapas, a saber: inscrição e consulta à comunidade escolar. Os pressupostos que fundamentam o modelo de seleção adotado pela rede dizem respeito à liderança do diretor como dimensão preponderante para o sucesso escolar, bem como a necessidade de consolidação da democratização na escola, a valorização dos princípios da gestão democrática, a responsabilidade com o público e com a excelência. Segundo o disposto na Resolução, tais atributos norteiam as ações da SME. Os impedimentos para a inscrição dos candidatos no processo estão relacionados às irregularidades, penalidades sofridas ou atrasos na prestação de contas (RIO DE JANEIRO, 2017). Diferentemente das exigências apresentadas nas disposições legais anteriores e, em grande parte da legislação que regulamenta a seleção de diretores nos municípios do RJ (AMARAL, 2018), o documento define que a formação, a avaliação periódica dos diretores e a construção do projeto de gestão devem ocorrer após a posse do diretor, sob a supervisão da SME e com a participação da comunidade escolar.

Em diálogo com os estudos de Lima (2018), a pesquisa realizada por Amaral (2018) sobre a legislação dos municípios do RJ aponta a recorrência da exigência da apresentação do plano de gestão previamente à nomeação dos gestores. Conforme Amaral (2018), nesse modelo, há algumas fragilidades que podem levar a um desenho cartorial-protocolar de

planos somente para constar, sem que eles entrem na pauta cotidiana dos espaços colegiados das escolas, o que nos remete a perspectiva tecnocrática de planejamento, na qual Zainko (2000) destaca a frágil materialização destes planos na prática. Essa ausência de efetividade pode estimular o que Fernández (2017) traz como descrédito do planejamento para alguns atores educacionais.

A disposição legal sobre o processo na rede municipal do RJ ganha destaque no contexto normativo do estado, pois determina a elaboração do plano de gestão após o pleito. De acordo com Amaral (2018, p. 51), este procedimento deixa transparecer “um mecanismo mais participativo, tendo em vista que o candidato não irá chegar com um manual pronto para os problemas da escola, mas irá debater com a comunidade escolar seus anseios, desejos, planos e problemas”.

No tocante à proposta de planejamento participativo, Russo (2004) afirma que tal processo está implicitamente relacionado a uma visão de gestão democrática na escola. Quando a proposta da seleção de diretores integra a realização do plano de gestão após a nomeação e em conjunto com a comunidade escolar, conforme é proposto pela Resolução nº 20 (RIO DE JANEIRO, 2017), nota-se uma maior escala de participação dos atores que estão na cena política, sendo, com isso, um instrumento que resguarda aspectos democráticos.

É importante destacar que, se por um lado o processo em análise aponta formalmente para uma construção referenciada na participação coletiva, por outro, deixa margens de dúvidas sobre aspectos importantes mencionados no texto legal. O texto omite, por exemplo, quais relações serão estabelecidas entre o “processo de supervisão corresponsável”, as “formações presenciais” (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 3-4) e a elaboração do projeto de gestão, conjunto de ações que deve ocorrer após a posse do diretor, sob a coordenação da SME.

A este respeito, cabe sublinhar que em pronunciamento na solenidade de diplomação dos novos diretores e diretores adjuntos, o Secretário de Educação, César Benjamin, responsável pela pasta naquela ocasião, referindo-se às mudanças no processo, anunciou: “criamos um novo sistema de supervisão para apoiar as escolas e impedir que elas se sintam sozinhas. Estamos solicitando a cada equipe, a cada um de vocês, que organize, coordene e lidere processos de autoavaliação das escolas”. Dando prosseguimento à fala, referiu-se ao projeto de gestão como “uma experiência inédita, em que toda a SME – incluindo o Nível Central, as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e as escolas – será chamada a avaliar seu próprio trabalho e a retirar daí seus planos de ação para o ano” (MULTIRIO,

2018a). Refere-se ainda ao Instituto Trevo, que terá como atribuição “treinar as equipes de Supervisores”. (MULTIRIO, 2018a).

Dois aspectos chamam particular atenção na fala do Secretário de Educação. O primeiro diz respeito ao caráter do projeto de gestão, incorporado ao processo de seleção como requisito subsequente à posse do diretor. O segundo está relacionado ao treinamento das equipes de supervisores pelo Instituto Trevo, até então ausente no documento que referencia o processo. No que tange ao caráter do projeto de gestão, há indicações na fala do Secretário de que ele será precedido por um processo de autoavaliação da escola, organizado e liderado pelo diretor. E também que este projeto passa a ter as feições de um plano de ação com duração de um ano.

Com relação ao Instituto Trevo, cabe mencionar que, nas redes sociais, o Instituto se apresenta como “uma organização sem fins lucrativos, que atua com esporte, educação e empreendedorismo social”. Afirma ainda que estabeleceu parceria com a SME em diversas iniciativas, “com destaque para o GEO (Ginásio Experimental Olímpico) que conjuga educação e esporte potencializando o aprendizado e desenvolvimento de talentos entre os alunos” (INSTITUTO TREVO, s.d).

A propósito, cabe pontuar que a cidade do RJ conta com uma vasta rede de universidades públicas e de instituições privadas de ensino superior, com expressiva oferta de cursos de pedagogia. Neste sentido, parece intrigante que a escolha da instituição responsável pela formação das equipes de supervisores, que aparentemente têm papel importante na formação presencial e apoio aos diretores durante os processos de autoavaliação e elaboração do plano de ação, tenha recaído sobre uma entidade do terceiro setor. Chama ainda mais atenção que a entidade parceira da SME não tenha como tradição, foco ou objetivo na formação de docentes ou de gestores escolares.

METODOLOGIAS E FERRAMENTAS QUE ORIENTARAM A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE GESTÃO

As informações sobre os procedimentos relativos à autoavaliação e à construção do plano de gestão chegaram aos diretores por meio de uma Campanha de Autoavaliação das Unidades Escolares e do anúncio do *Kit* de Autoavaliação, em comunicados internos e *sites* oficiais. Um dos canais de informação foi o *site* da MultiRio, empresa municipal de multimeios, responsável pela comunicação da SME, por meio de mídias digitais. De acordo com informações abrigadas no *site*, o *Kit* de Autoavaliação contém “sugestões e orientações que visam garantir a construção de um diagnóstico que ilumine a missão e favoreça a

construção do plano de gestão em cada escola da Rede”. Nas informações, define-se que “a autoavaliação deve estar pautada na razão de ser das unidades: a busca contínua pela garantia do acesso e aprendizado do aluno” (MULTIRIO, 2018b).

O *Kit* é apresentado num arquivo no formato *Portable Document Format* (PDF) em duas versões: uma para educação infantil e outra para as demais etapas de ensino ofertadas pela SME. Neste estudo, limitamo-nos a uma análise exploratória da versão destinada ao ensino fundamental, em face do número elevado de matrículas (430.272) comparado ao da educação infantil (152.716)⁵.

Na apresentação do material intitulado “Nós somos a Rede”, são destacados, preliminarmente, o ensino-aprendizagem e o desempenho como focos da autoavaliação. Sobressai o caráter coletivo desse processo para fortalecimento da identidade da escola e o exercício da cidadania, num movimento que deve convergir opiniões e construir consenso. Para tanto, a direção deve contar com a participação do Conselho Escola-Comunidade e mobilizar toda a comunidade escolar, na perspectiva de “construir uma gestão, ao mesmo tempo, democrática e eficaz” (MULTIRIO, 2018b).

Os caminhos que devem ser percorridos para a construção de uma gestão democrática estão relacionados, de acordo com o documento, às oportunidades de participação que devem ser criadas através da liderança da equipe gestora “para que cada um possa com liberdade expressar suas opiniões a respeito das ações desenvolvidas pela escola e propor novas ações” (MULTIRIO, 2018b).

A princípio, pode-se inferir que essa perspectiva assemelha-se a uma avaliação institucional participativa, com o potencial de provocar a organização do projeto político pedagógico da escola (BRANDALISE, 2010). Contudo, os mecanismos utilizados para a autoavaliação e o desenvolvimento das ações são altamente estruturados e têm como base a utilização de ferramentas que, a rigor, não dialogam com a cultura escolar e que passam a coexistir ambigualmente com formas de participação consolidadas na gestão democrática.

De acordo com as recomendações, o processo de autoavaliação deve ser desenvolvido em quatro etapas, considerando que, em cada uma delas, é utilizada uma “Ferramenta” que se constitui como indicadora daquele processo. Na primeira etapa, a equipe gestora deve utilizar a Ferramenta nº 1, denominada “Reflexões para Autoavaliação”, composta de uma série de afirmações que devem ser avaliadas pela comunidade escolar, através de ampla reunião ou reuniões de grupos menores e representativos de segmentos da

⁵ Dados referentes a abril de 2020, coletados no *site* da SME em junho de 2020. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>. Acesso em: 30 jun. 2020.

comunidade escolar. Os aspectos avaliados são apresentados através dos seguintes temas: 1) Alfabetização dos alunos, manejo dos números e incentivo à leitura; 2) Aprendizagem; 3) Inclusão e garantia dos direitos; 4) Protagonismo infantojuvenil; 5) Ambiência escolar; 6) Relacionamento no ambiente escolar; 7) Relação com o nível central e CREs. Na avaliação de cada item que compõe as sete temáticas, deve-se atribuir os conceitos: Muito Bom (MB), Bom (B), Regular (R) ou Insuficiente (I)⁶. As informações obtidas por meio desta Ferramenta têm por finalidade apresentar um diagnóstico da escola e serem articuladas para auxiliar o preenchimento da Ferramenta nº 2, na segunda etapa do processo, o “Radar da Unidade Escolar”, como também auxiliar o preenchimento da “Matriz Fofa”, na quarta etapa, discutida mais adiante.

O “Radar da Unidade Escolar” é um instrumento inspirado no Radar de Inovação, que tem como objetivo, no meio empresarial, fortalecer a prática da inovação através da identificação de oportunidades para tornar as organizações mais competitivas⁷. A figura do Radar da Unidade Escolar é um polígono de sete lados, contendo em cada um de seus vértices um dos temas elencados na Ferramenta nº 1. Cada tema deve ser pontuado (de 0 a 25 pontos) a partir dos conceitos atribuídos pelos participantes na etapa anterior, a fim de se estabelecer uma escala de pontuação que se propõe a definir as prioridades de ação.

A terceira etapa do processo se constitui no preenchimento do “Mapa de Empatia”. Esta ferramenta, segundo as orientações, “permite uma reflexão mais aprofundada sobre a percepção de cada membro da comunidade escolar e seu respectivo papel, desejos e anseios” (MULTIRIO, 2018b). Originalmente, essa ferramenta visual, criada no campo empresarial, tem como objetivo possibilitar que seja compreendido, por meio de uma figura, cada segmento de clientes, de modo que sejam estabelecidas hipóteses a respeito das necessidades e dos comportamentos de empresas, pessoas ou organizações. O objetivo é produzir maior eficiência e eficácia organizacional⁸.

Finalmente, a “Matriz Fofa” é apresentada como a Ferramenta nº 4, na quarta etapa do processo, com a finalidade de proceder ao diagnóstico da escola através da definição de suas forças e oportunidades, fraquezas e ameaças. O nome “Matriz Fofa” deriva da análise

⁶ Os conceitos são categorizados da seguinte forma: MB: Realiza a ação e atinge o objetivo proposto com essa atividade/iniciativa; B: Realiza a ação, mas necessita de aprimoramento ou de novas ações coordenadas para atingir plenamente o objetivo proposto; R: Realiza parcialmente a ação e atinge parcialmente o objetivo proposto; I: Não realiza a ação e não atinge o objetivo mínimo proposto.

⁷ Ver: DE CARVALHO, Gustavo Dambiski Gomes *et al.* Radar da Inovação como ferramenta para o alcance de vantagem competitiva para micro e pequenas empresas. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 4, p. 162-186, 2015. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/82750631.pdf> > Acesso em: 06 jun. 2020.

⁸ O Analista de Modelos de Negócios. Mapa da Empatia: o que é? Disponível em: < <https://analistamodelosdenegocios.com.br/mapa-de-empatia-o-que-e/> > . Acesso em: 10 jun. de 2020.

SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), instrumento que originalmente tem o objetivo de levar as empresas a avaliar os aspectos favoráveis e desfavoráveis do negócio, do mercado e da relação entre empresários e clientes. Os dados da Matriz Fofa, como os dados obtidos através das demais Ferramentas, deverão orientar a organização do plano de gestão, que deve ser estruturado, conforme estabelecido no *Kit*, em três etapas: a escola que somos, a escola que queremos ser, como vamos chegar lá.

Essa proposta de plano de gestão, discutido e construído após a nomeação, coaduna com práticas democráticas, todavia alguns aspectos apresentados no desenho da política, particularmente as ferramentas utilizadas para a autoavaliação da instituição escolar, estão vinculadas à perspectiva técnico-instrumental, com baixa capacidade sociopolítica. Aparentemente, o objetivo da consolidação da gestão democrática, por meio do que foi denominado variavelmente de projeto de gestão, plano de gestão e plano de ação, vai sendo diluído na perspectiva da eficácia escolar, diante de um quadro de “representação teórica mecanicista e burocrática, centrada nos meios e em busca da solução ótima”, conforme menciona Lima (2014, p. 1077).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Autores como Souza (2018), entre outros, têm afirmado que a regulamentação da gestão democrática ocorre heterogeneamente nas redes públicas de ensino do país, em face da autonomia política dos estados e municípios, os quais abrigam diferentes concepções, disposições legais, instrumentos e conteúdos procedimentais. Apesar do largo espectro de enunciados, prevalece o caráter protocolar, normativo, ficando a gestão democrática subordinada quase sempre à “razão técnica, às práticas democráticas ritualizadas e às encenações participativas mais congruentes com o governo heterônimo das escolas e a sua direção atópica” (LIMA, 2018, p. 28).

A fixação da meta 19 no Plano Nacional de Educação, aprovado através da Lei 13.005/14 (BRASIL, 2014), anuncia induzir a consolidação da gestão democrática, focalizando a regulamentação da seleção de diretores escolares nas redes públicas de ensino do país, sob um determinado padrão. O estabelecimento de critérios de mérito e desempenho, associados à consulta à comunidade escolar para a nomeação dos diretores indica, por um lado, as disputas que permeiam o tema da participação na gestão, e, por outro, a afirmação de uma perspectiva de gestão escolar lastreada na NGP, ou gerencial, e seus pressupostos de eficiência e eficácia.

A administração pública gerencial caracteriza-se pela cultura do empreendedorismo, consequência de um capitalismo flexível, e consolidou-se a partir de um código de valores e condutas que norteia a organização das atividades na perspectiva de garantir controle, eficiência e competitividade. A partir dessa perspectiva, no contexto dos anos de 1990, a educação passou a integrar as atividades não exclusivas do Estado, podendo, desde então, ter os seus serviços prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais do setor público não estatal (PAULA, 2005).

A política de seleção de diretores em vigência na rede pública municipal do Rio de Janeiro apresenta aspectos de cunho gerencialista. A integração do Instituto Trevo, empresa do Terceiro Setor, sem tradição e reconhecimento em trabalhos de formação de professores e gestores, foi designada para formar os supervisores, profissionais responsáveis por orientar os diretores e acompanhar o processo de elaboração dos planos de gestão nas escolas.

Adicionalmente, outros aspectos dessa política, que apresentam uma relação direta com a NGP, são as ferramentas e metodologias utilizadas no período de autoavaliação das escolas, com o objetivo de nortear a construção do plano de gestão em conjunto com a comunidade escolar. Tanto o “Radar da Unidade Escolar” como o “Mapa de Empatia” e a “Matriz Fofa” são estratégias oriundas do campo do empresariado que se propõem a buscar a eficiência e a eficácia das ações.

Dessa forma, observamos uma proposta de plano de gestão com similaridades às práticas de gestão empresarial, mas integrando aspectos que têm o potencial de democratizar a gestão escolar. Tais aspectos dizem respeito ao pressuposto da participação da comunidade escolar na autoavaliação, diagnose e planejamento de ações relacionadas às demandas pedagógicas da instituição escolar.

Embora a normativa de seleção de diretores em vigência aponte para a participação da comunidade escolar na elaboração do plano de gestão, esta não é garantidora da materialização deste processo. Parece não haver consistência política entre a proposição legal, a construção do plano de ação e sua consequência prática. “As atuações das políticas [...] variam da interpretação à tradução, à prática e ao desempenho [...] As atuações são coletivas, criativas e limitadas e são feitas de malabarismo instável entre as prioridades inconciliáveis [...] e entusiasmos pessoais” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 103).

Torna-se necessário, então, observar a contribuição deste estudo em diálogo com as pesquisas que discutem as possíveis relações entre os processos de seleção de diretores e a gestão democrática na interface com o plano de gestão. Nessa perspectiva, parece-nos importante o desenvolvimento de pesquisas que analisem desenhos de políticas híbridas de

seleção de diretores, o sentido atribuído ao plano de gestão, bem como a caracterização e os paradigmas que referenciam este instrumento de planejamento das ações da gestão escolar, assim como os papéis atribuídos aos diretores.

Por fim, consideramos que este estudo propõe novas investigações sobre um tema que tem o potencial de atualizar o debate da gestão democrática tangenciado pelos referenciais de qualidade que integram a agenda da educação nos cenários nacional e mundial.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, 2008.

AMARAL, Daniela Patti do. Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no Rio de Janeiro: qual gestão democrática em cena? In: NAJJAR, Jorge; BAENSI, Alba Valeria; VICENTE, Débora da Silva (Orgs.). **Conselhos escolares e gestão democrática: alguns temas em debate**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

BALL, Stephen; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**. London: Routledge, 1992.

BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. Avaliação institucional da escola: conceitos, contextos e práticas. **Olhar de professor**, v. 13, n. 2, p. 315-330, 2010.

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

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: DF, 25 jun. 2014.

Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/06/2014&jornal=1000&pagina=7&totalArquivos=8>> Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Brasília: DF. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>
 Acesso em: 23 ago. 2020.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

DABRACH, Nadia Pedrotti. As formas de provimento à função de diretor escolar no Brasil a partir da reforma do estado de 1995. ANPAE. Anais do **XXI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Recife/PE, Timbaúba/PE, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Nauria Syria Carapeto. **Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2001.

FERNÁNDEZ, Silvina Julia. Planejamento escolar e participação: arranjos institucionais das equipes de gestão em escolas públicas de Duque de Caxias (RJ). In: MOEHLECKE, Sabrina; AMARAL, Daniela Patti do; FERNÁNDEZ, Silvina Julia (Orgs.). **História, políticas e experiências de gestão escolar: o lugar da orientação pedagógica nos sistemas de ensino públicos do Rio de Janeiro**. Curitiba: CRV, 2017.

INSTITUTO TREVO. **FACEBOOK**. Disponível em:
 <https://www.facebook.com/pg/InstitutoTrevo/about/?ref=page_internal>. Acesso em: 10 jun. 2020.

LIMA, Licínio Carlos. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, 2014.

_____. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, v. 34, n. 68, p. 15-28, 2018.

LIMA, Maria de Fátima. Modalidades de escolha e de provimento de diretores escolares: desafios e alternativas para a gestão democrática e o alcance da qualidade da educação. In: **IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação: Políticas e Práticas de Administração e Avaliação da Educação Ibero-Americana**. Porto, Portugal. 14 a 16 de abril de 2014.

LINO, Lucília Augusta; MORGAN, Karine Vichielt. Do documento final da Conae ao Plano Nacional de Educação: uma análise da meta 19. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 22, p. 67-83, 2018.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, vol. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MARQUES, Luciana Rosa. Gestão democrática da educação: os projetos em disputa. **Revista Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 463-471, 2014.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: FE/UNICAMP. 2000.

MULTIRIO. **Pronunciamento do Secretário de Educação**: Discurso realizado em 15 de janeiro de 2018, durante a solenidade de diplomação dos novos diretores e diretores-adjuntos das escolas municipais. Janeiro, 2018a. Disponível em: <<http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/artigos/13499-pronunciamento-do-secret%C3%A1rio-de-educa%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 10 jun. 2020.

MULTIRIO. **Kit de Autoavaliação das Unidades Escolares**. Contextualiza o processo de autoavaliação escolar, sugere metodologias e ferramentas e explica como o Plano de Gestão deve ser estruturado. Abril, 2018b. Disponível em: <<http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/publicacoes/kits/13761-kit-de-autoavalia%C3%A7%C3%A3o-das-unidades-escolares>> Acesso em: 15 jun. 2019.

NETO, Antonio Cabral. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). **Política Educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, p.169-204, 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, vol. 77, n. 186, p. 379-395, 2007.

RIO DE JANEIRO. **Resolução SME nº 20**, de 29 de setembro de 2017. Dispõe sobre o processo de Seleção de Gestores das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Rio de Janeiro, 12 out. 2017.

RUSSO, Miguel Henrique. Escola e paradigmas de gestão. **Eccos Revista Científica**, v. 6, n. 1, p. 25-42, 2004.

SAMMONS, Pam. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel. SOARES, José Francisco (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 335-387, 2008.

SOUZA, Angelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. A gestão democrática da escola pública no Brasil: o que mudou entre 2003 e 2015? In: PAES DE CARVALHO, Cynthia; OLIVEIRA, Ana Cristina Prado; CANEDO, Maria Luiza (Orgs.). **Gestão escolar e qualidade da educação**: caminhos e horizontes de pesquisa. Curitiba: CRV, 2018.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. O planejamento como instrumento de gestão educacional: uma análise histórica-filosófica. **Em Aberto**, v. 17, n. 72, p. 125-140, 2000.

*CAPÍTULO VII***SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES DO
NOROESTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
DESAFIOS PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

**Diones Bernardes dos Santos Motta
Pablo Silva Machado Bispo dos Santos**

INTRODUÇÃO

É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática (FREIRE, 2003, p. 91).

Propositamente, iniciamos este texto com Paulo Freire (2003), patrono da educação brasileira e defensor da democracia. Longe das palavras desencarnadas, que carecem muita das vezes de uma empiria necessária para um maior entendimento acerca dos arranjos das políticas em cena neste Brasil imenso e desigual, produzimos uma reflexão, ao analisarmos como se dá a seleção de diretores das escolas públicas municipais da Mesorregião do Noroeste Fluminense¹ do estado do Rio de Janeiro (MNFRJ), elaborando um quadro comparativo das principais legislações nacionais e municipais sobre a gestão democrática e verificando o contexto da prática destas políticas nos 13 municípios da região pesquisada: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai.

¹ O Noroeste Fluminense é formado por 13 municípios que reúnem 2% da população do estado do Rio de Janeiro, sendo a região do estado com a menor densidade demográfica. Fonte: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INFREG_2014_Noroeste.pdf. Acesso em: 20 de mar. 2020.

A partir de uma abordagem teórico-metodológica, de uma pesquisa de cunho qualitativo, à luz dos estudos do ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold (1992), objetivamos adensar a discussão da gestão democrática do ensino público, por meio do mapeamento das legislações das 13 redes municipais. Este texto é o desdobramento da pesquisa de mestrado, realizada entre os anos de 2018 e 2019, sobre o tema (MOTTA, 2020).

Assim sendo, a contribuição da construção de um panorama da situação dos diretores escolares na MNFRJ tem como objetivo conhecer o processo de provimento à função de diretor das escolas públicas municipais, produzindo reflexões amparadas no Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), que prevê metas e estratégias em relação ao tema e ao desdobramento do PNE (BRASIL, 2014) nos Planos Municipais de Educação, suas Leis Orgânicas Municipais e/ou alguma outra legislação municipal complementar sobre gestão democrática.

O CICLO DE POLÍTICAS: INTERESSES E DISPUTAS EM CONTEXTOS DISTINTOS

Bowe, Ball e Gold (1992) fazem-nos entender como um processo político ocorre antes mesmo da produção dos textos legislativos, chegando à sua interpretação e, conseqüentemente, encenação nas escolas. Conforme esses autores, há três facetas para uma política, a saber: a política proposta, entendida como a política oficial, existente nos primeiros discursos, advinda do contexto em que as políticas são elaboradas; a política de fato, que é o texto político, prescrita nos documentos oficiais; e a política em uso, que é a encenação da política, sua prática. Assim, nessa multiplicidade de aspectos de intenções e disputas que influenciam e determinam o processo político, os autores propõem-nos um ciclo contínuo em três contextos: contexto da influência, contexto da produção do texto e o contexto da prática. Ball (1994), posteriormente, ainda acrescentou àqueles o contexto dos resultados e efeitos, assim como o contexto da estratégia política. Mainardes e Gandin (2013) destacam que a abordagem do ciclo de políticas fundamenta-se na ideia de que políticas nacionais ou locais estão relacionadas a tendências econômicas e políticas globais e, ao mesmo tempo, precisam ser compreendidas historicamente (p. 154).

É no contexto da influência que, possivelmente, as políticas são iniciadas e, assim, vem à luz o art. 214 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), alterado pela Emenda nº 59/09 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o caráter decenal do PNE (BRASIL, 2014) e sobre o próprio, aprovado pela Lei nº 13.005/14, pensados a partir de grupos de interesse articulados por partidos políticos responsáveis pelo processo legislativo, organizações

nacionais e internacionais, grupos representativos de diversas instâncias, sindicatos, movimentos, dentre outros, que defendem suas ideologias e, conseqüentemente, influenciam na elaboração da política.

No contexto de produção do texto, há textos de natureza político-legal e oficial, que podem ser decretos, leis, ofícios, portarias, resoluções, que seriam, de modo geral, a política materializada – tratam-se de textos que podem apresentar possibilidades e limitações. Além disso, destaca-se que tais textos podem apresentar diversas fragilidades, como a falta de diagnóstico sobre aquilo a que a política se destina. Como destaca Fonseca (2018), o contexto da produção de texto demanda a análise das concepções que estão nos textos, se existem incoerências e/ou ambigüidades que podem trazer à tona interesses políticos implícitos e o que realmente está sendo dito sobre a política e suas incongruências.

Desta forma, é imprescindível discutir se o texto de âmbito nacional, como o PNE (BRASIL, 2014), está interpretado nas legislações dos 13 municípios pesquisados na MNFRJ. Para Ball (2016):

Legisladores assumem que eles escrevem textos que são claros, óbvios e coerentes, e que não contêm contradições ou problemas. Na verdade, textos de políticas são com frequência documentos muito mal escritos, os quais criam dificuldades enormes para aqueles que devem fazer algo com eles. Então precisamos reconhecer este processo de lidar com estas dificuldades e a criatividade de gerar algo sensato a partir destes textos. Então interpretação é: “o que esta política quer dizer?”, “o que ela está dizendo?”, “o que nós devemos fazer?”. E ela é geralmente realizada por atores com cargos de autoridade – diretores, inspetores, coordenadores – eles preveem significados e também peneiram detritos da política (p. 7, grifos do autor).

O contexto da prática mais explorado pelos 13 municípios busca trabalhar a vivência, segundo Ball (1994), a tradução dos textos legais frente ao contexto para o qual foram pensados e elaborados, onde se encontram possíveis respostas. A tradução da política seria um espaço entre a política e a prática, no qual profissionais da educação recebem um texto e vão pôr em prática conforme suas realidades. Segundo Ball, a política constitui-se de

processos multifacetados que são postos em prática para transformar estas expectativas em um conjunto de práticas. E elas podem envolver coisas como um treinamento no ambiente de trabalho, a formação continuada profissional, encontros, elaboração de documentos internos, departamentos trabalhando juntos para produzir um plano curricular, ou avaliar procedimentos. Todos os tipos de atividades, todos os tipos de

práticas, que pegam aquelas expectativas e as transformam em algo que seja trabalhável, factível e atingível (2016, p. 7).

Todavia, o ciclo de políticas distancia-se de uma visão verticalizada de implementação das políticas, permitindo-nos analisá-las, entendendo os interesses, as disputas, os contextos em que são criadas e encenadas na prática por sujeitos que influenciam e são influenciados de modo cíclico, o que nos permite entender a política como processo, em seus diversos contextos, possibilitando-nos, por exemplo, compreender como ocorre o provimento à função de diretor escolar nos 13 municípios da MNFRJ.

A partir de uma visão dinâmica da abordagem do ciclo de políticas, compreendemos que os contextos podem ser entendidos como “aninhados” ou inseridos uns nos outros.

Assim, dentro do contexto de prática, você poderia ter um contexto de influência e um contexto de produção de texto, de tal forma que o contexto de influência dentro do contexto da prática estaria em relação à versão privilegiada das políticas ou da versão privilegiada da atuação. Assim, podem existir disputas ou versões em competição dentro do contexto da prática, em diferentes interpretações de interpretações. (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 306).

Ao relacionar a pesquisa com o ciclo de políticas, é possível compreender que a elaboração de uma política é constituída por diferentes disputas de interesse, que, no percurso para chegar ao destinatário, sofre diversas transformações, por meio dos atores, a partir de suas interpretações, que, por sua vez, podem acabar por ressignificar o que foi proposto inicialmente pela política.

Percebe-se, a princípio, com ancoragem nos municípios analisados, que os poderes executivo e legislativo tensionam os secretários municipais para a encenação da política proposta inicialmente em âmbito nacional. Porém, os caminhos percorridos pela pesquisa realizada na dissertação, e em estudos posteriores, ajudam-nos a compreender como essa encenação ocorre. Verificam-se contextos contraditórios frente ao que a lei determina, produzindo efeitos que configuram critérios antidemocráticos de escolhas de diretores. Mesmo com a formulação de algumas políticas públicas voltadas especialmente para a educação, Santos (2012) destacará o termo “refração política”, que se refere à distância entre a formulação de uma política no plano da legislação e seus impactos na dimensão concreta.

UM BRASIL DESCONHECIDO: A MESORREGIÃO NOROESTE FLUMINENSE E SUAS CARACTERÍSTICAS

A Mesorregião do Noroeste Fluminense é uma das seis mesorregiões do estado do Rio de Janeiro e é formada por 13 municípios: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai. Conforme o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2017), a região é composta por 307.032 habitantes, correspondendo a 2% do total da população do Rio de Janeiro, com os maiores índices de pobreza do estado.

Consoante Santos (2016, p. 36), “a Mesorregião Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro é a que possui o menor Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, respondendo por apenas 0,9% do total do PIB do estado do Rio de Janeiro”. Assinala-se que essa região também é uma das que apresenta os menores rendimentos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Assim, o documento “Retratos Regionais”, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), destaca:

A riqueza produzida no Noroeste Fluminense, medida pelo PIB, foi de R\$ 4,7 bilhões em 2012, o que representa 0,9% do total produzido no estado. O valor da produção cresceu dois pontos percentuais abaixo do estadual: a região aumentou o produto em 20% enquanto o Rio de Janeiro cresceu 22% no período de 2007 a 2012 (FIRJAN, 2015, p. 4).

A história da MNFRJ é marcada pela presença de grandes proprietários de fazendas latifundiárias que doaram significantes lotes de terras para a construção dos respectivos municípios. Diante do exposto, é importante destacar que a região é constituída pela forte presença do coronelismo, do tradicionalismo e do patrimonialismo. Por possuir grande poder econômico, os fazendeiros acabam empregando grande parte da população e dando moradia em suas terras a essas pessoas, o que constituiu historicamente uma relação de dependência entre senhores e empregados, culminando, sobremaneira, em uma oligarquia, pois esses fazendeiros eram/são aqueles que se candidatavam/candidatam a representantes do povo, passando o poder para seus filhos e netos, impedindo, portanto, que a população vivenciasse/vivencie a democracia.

Assim, de modo geral, as iniciativas de políticas públicas acabam não garantindo os direitos à população, por conta de uma cultura coronelista – resistência e influência dos

latifundiários no contexto da prática das políticas nos municípios e, também, por causa da diversidade de características destes.

No que concerne ao cenário em que as políticas públicas em educação se encontram nos 13 municípios do Noroeste Fluminense, assinala-se que municipalizaram os seus ensinos - da educação infantil ao ensino fundamental II – depois da Constituição Federal de 1988, ou seja, contamos com sistemas de ensino com 30 anos de existência, no mínimo. No momento da escrita deste texto, as redes atendem de 5 mil a 15 mil estudantes, da educação infantil ao ensino fundamental II, contando com cerca de 300 a 600 professores.

Importa ressaltar que o atual quadro econômico, político, social e cultural em que a região se encontra pode ser caracterizado pela “vocação agrícola”, como destacado por Lumbreras (2009), o que dificulta a escrita de outra história, com outras características, desta mesma mesorregião, sendo esta palco de pouco interesse de pesquisadores e amargando a periferia de um estado rico e desigual como o Rio de Janeiro, por isso o termo “Brasil Desconhecido”, cunhado por Santos (2016).

SELEÇÃO DE DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS NO BRASIL: AVANÇOS E RECUOS DE UMA VELHA/NOVA HISTÓRIA

No Brasil, frente ao amplo processo de descentralização, coexistem diferentes sistemas de ensino, que acabaram por adotar critérios distintos na escolha de diretores escolares. Isso se d , em grande medida, devido aos fundamentos proclamados no inciso VIII do art. 3  da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), que afirma a “gestão democrática no ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, p. 2).

A seleção de diretores aparentemente avança, mas em seus pormenores recua. Mesmo que alguns dados, como os da Prova Brasil (2015), apontem que a seleção de diretores por eleição tenha ultrapassado a marca dos 50%, destacam-se, neste trabalho, as variantes de um questionário respondido pelos próprios diretores, concebendo outras formas que eles traduziram como eleição.

Lima (2003) avalia que os textos políticos legais oficiais, como leis, decretos, portarias, resoluções, são intervenções textuais constituídas de possibilidades e limitações. Os atores na cena política podem, em detrimento à fidelidade ao texto político nacional, colocar em cena infidelidades normativas que estão, de certa forma, articuladas aos movimentos políticos municipais. Para o autor, a infidelidade normativa seria mais

corretamente compreendida se considerada enquanto fidelidade dos atores aos seus interesses e às suas estratégias.

Os contextos de Ball *et al* (1992) permitem entender uma velha/nova história de um federalismo desigual, que demarca muito bem a subalternidade econômica em que se encontram milhares de municípios brasileiros e que consolida modelos bem antagônicos ainda pouco explorados.

Mesmo com a criação de alguns mecanismos que não podem deixar de ser considerados como um avanço em termos democráticos, como os Planos Nacionais de Educação (BRASIL, 2001, 2014), em alguns planos e programas, ainda são produzidos discursos parecidos e trabalhos que “descobrem” sempre o mesmo. Ao mesmo tempo em que nos deparamos com municípios brasileiros que usam o termo eleição como principal meio de seleção de diretores, há municípios onde o critério de escolha é puramente político-partidário. O Segundo Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação², realizado em 2018, aponta que, em 2014, 74% dos municípios brasileiros mantinham a prática de indicação de diretores de escolas públicas.

Passamos a avaliar o caso da MNFRJ, buscando entender como se configuram as Leis Orgânicas Municipais, os Planos Municipais de Educação e alguma outra legislação que trate da seleção de diretores após seis anos da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) e, adicionalmente, como a política de seleção de diretores está sendo encenada.

POLÍTICAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES NOS 13 MUNICÍPIOS DA MNFRJ

Foram analisados nas Leis Orgânicas de cada município como e se é contemplado algum ponto relacionado à seleção de diretores; averiguou-se como cada Plano Municipal de Educação contempla a seleção de diretores em seus respectivos textos, bem como interpreta e traduz a meta 19 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014); investigou-se se nos municípios da MNFRJ há alguma legislação específica sobre seleção de diretores, com ênfase na gestão democrática; e, por fim, apresentamos as 13 políticas adotadas pelos municípios relacionadas à escolha dos diretores escolares, verificando o lugar da gestão democrática em suas respectivas seleções.

² Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829. Acesso em: 02 set. 2020.

O Quadro 1 é uma síntese geral das informações coletadas para pensar o processo de escolha de diretores escolares de uma região ainda pouco explorada pelas pesquisas e que traz características bem distintas das demais regiões do estado, convidando a entender as questões políticas, econômicas, culturais e sociais que influenciam diretamente o que se encontra na pesquisa. Santos (2012) chama a atenção para o termo refração política frente às refrações que o texto original (lei, norma etc.) pode sofrer no percurso até seus principais destinatários, ou seja, as diversas traduções dos textos políticos em diferentes contextos, como afirma Ball (1994).

Quadro 1 - Seleção de diretores e principais legislações relacionadas

Município	Seleção de diretores (como acontece na prática)	Lei Orgânica Municipal	Plano Municipal de Educação	Lei de Gestão Democrática
Aperibé	Eleição	Eleição	Eleição	Lei nº 667/16 (Eleição)
Bom Jesus do Itabapoana	Indicação	Eleição	Critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar	Não localizada
Cambuci	Eleição	Não menciona	Não menciona	Lei nº 1.413/19 (Eleição)
Italva	Indicação	Não menciona	Não menciona	Não localizada
Itaocara	Indicação	Eleição	Eleição	Não localizada
Itaperuna	Indicação	Eleição	Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.	Não localizada

Continua

Conclusão

Município	Seleção de diretores (como acontece na prática)	Lei Orgânica Municipal	Plano Municipal de Educação	Lei de Gestão Democrática
Laje do Muriaé	Indicação	Eleição	Realizar processo seletivo de diretor e dirigente das unidades escolares através de avaliações: escrita, análise de perfil e análise de títulos, com o prazo determinado de dois anos, podendo haver recondução ao cargo por avaliação de desempenho por igual período, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Educação. Assegurar que, dentre os critérios técnicos de mérito e desempenho, seja considerado que: o profissional seja da rede de ensino; aprovado no estágio probatório; não responda a processo administrativo em órgãos públicos; ter disponibilidade de 40 horas semanais; ter experiência comprovada em instituição de ensino por um período mínimo de três anos.	Não localizada
Miracema	Indicação	Não menciona	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não localizada
Natividade	Critérios técnicos de mérito e desempenho e processo consultivo	Eleição	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Lei nº 796/16 (Eleição)
Porciúncula	Indicação	Eleição	Não menciona	Não localizada
Santo Antônio de Pádua	Indicação	Eleição	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não localizada
São José de Ubá	Indicação	Não menciona	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não localizada
Varre-Sai	Indicação	Não menciona	Critérios técnicos de mérito e desempenho e eleição.	Não localizada

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos 13 municípios da MNFRJ, 10, na prática, ainda escolhem seus diretores exclusivamente por indicação político-partidária, ou seja, 77% das prefeituras desta região utilizam clientelismo político como principal ferramenta de provimento à função de diretor de escola, como destacou Arroyo (1983).

Conforme Lück (2011):

As pessoas ficam presas a determinados políticos, quando há a indicação política. O que a pessoa determinar é que tem que ser feito. O político é quem manda no seu mandato [do diretor]. O deputado que me colocou, na época exerceu pressão para a Secretaria me colocar e ela rejeitava, mas acabou tendo que atender o pedido dele. Mas ele não interferiu no meu trabalho, só pediu o meu apoio no tempo da eleição (p. 139).

Assim, o político que indicou o diretor age como se fosse o dono e mandasse no mandato do diretor indicado. Este, por sua vez, é muito incerto, pois, como é dependente do político eleito, caso ele não queira mais aquele diretor e/ou perca as eleições, a direção da escola muda e entra outro diretor de “cabresto”. Trazemos essa discussão porque a fala das pessoas entrevistamos, durante a pesquisa de dissertação de mestrado e que resultou na elaboração do Quadro 1, era de aflição e de medo, talvez até de se comprometerem com o que estavam falando na entrevista. Falamos de um ambiente de Secretaria Municipal de Educação, de pessoas que ocupam funções através de indicações políticas, pois nos 13 municípios não existe concurso para exercer funções na sede das Secretarias Municipais de Educação.

A indicação existente é um impedimento de um processo importante de gestão democrática. Fica claro que não se trata de desconhecimento de leis ou de inocência por parte dos gestores municipais, pois eles sabem o que devem fazer, o problema são as táticas e as estratégias de terem eleitores atrelados a eles, e, neste caso, a função de diretor, que é gratificada, é uma forma de confirmarem cabos eleitorais no interior das instituições de ensino, o que nos leva a considerar a pouca atenção dos poderes executivo e legislativo à criação de uma lei de gestão democrática, exceto em três municípios, onde já existem (Aperibé, Cambuci e Natividade).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seleção de diretores, hoje, é um dos maiores impedimentos da gestão democrática na educação dos municípios da MNFRJ, principalmente aqueles que ainda não têm uma

legislação específica para regulamentá-la – mesmo não sendo o único mecanismo democrático nas escolas, ela acaba favorecendo os demais. Portanto, discutir práticas democráticas nos municípios implica pensar no processo de seleção de diretores escolares. A partir do Quadro 1, podem-se observar questões que foram surgindo e que acabaram culminando na configuração da educação de cada município, na desigualdade no federalismo e, principalmente, os avanços e os recuos de uma velha/nova história, marcados pelo patrimonialismo que reforça ainda mais a indicação político-partidária de diretores escolares. As indicações, portanto, prevalecem em uma gestão que passa a ser mais patrimonialista do que democrática.

Tal prática revelada no Quadro 1 é um reflexo dos próprios documentos de que os municípios dispõem, a começar pelos Planos Municipais de Educação. Antes deles, as Leis Orgânicas Municipais, datadas da década de 1990, apresentam um texto muito bem escrito e até progressista para a época, mas que se configuram como desconhecidas, ineficazes, uma vez que, de oito que contemplam a eleição para diretores, apenas três realmente as realizam. Não seria algo a ser fiscalizado pelos vereadores? Não, pois são eles que cobram do poder executivo vagas de direção para seus apoiados, operando, através de troca de favores, uma barganha e uma forma de se manterem no poder por mais tempo. A discricionariedade por parte do executivo e do legislativo faz da função de diretor escolar algo exclusivo dos dois poderes, sem a participação ativa da sociedade civil, que é a principal interessada em uma educação pública, laica, democrática e socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

APERIBÉ. **Lei nº 607**, de 09 de julho 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. Disponível em <https://www.aperibe.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. **Lei nº 667**, de 28 de outubro de 2016. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Aperibé - RJ e dá outras providências. Disponível em <https://www.aperibe.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal>. Acesso em: 11 ago. 2020.

ARROYO, Miguel Gonzales. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 122-129, jul./dez. 1983.

BALL, Stephen. **Education reform: What is policy. Texts, trajectories and toolboxes**. USA: Open University Press, 1994.

_____. **Education policy and social class: the selected works of Stephen Ball.** Ed. Routledge, Abingdom, 2016.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools.** London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Microdados: Saeb (Aneb/Prova Brasil) 2015.** Disponível em: <http://inep.gov.br/microdados>. Acesso em: 02 out. 2019.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 10 nov. 2019

CAMBUCI. **Decreto nº 1.413**, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a eleição em Gestão Democrática de diretores gestores das unidades escolares de ensino integrantes da rede da secretaria municipal de educação do município de Cambuci. Disponível em: www.prefeituradecambuci.rj.gov.br. Acesso em: 11 jan. 2020.

_____. **Lei nº 232**, de 03 de março de 2016. Institui o Plano Municipal de Educação de Cambuci e dá outras providências. Disponível em: www.prefeituradecambuci.rj.gov.br. Acesso em: 11 jan. 2020.

FIRJAN. **Retratos Regionais**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2015. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/data/pages/402880811F3D2512011F7FE00F0B3401.htm>. Acesso em: 11 jan. 2020.

FONSECA, Aline Miranda. **Agenda da política e gestão das escolas experimentais bilíngues português-inglês da prefeitura do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2018.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. 13 ed. São Paulo: Olho d'Água, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem da População**. 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ITALVA. **Lei nº 1.086**, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre a homologação do Plano Municipal de Educação – 2015-2025. Disponível em: <https://italva.rj.gov.br/site/legislacoes>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ITAOCARA. **Lei nº 1.019**, de 24 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação na conformidade do artigo 241 da Lei Orgânica do Município de Itaocara, Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://www.itaocara.rj.gov.br/>. Acesso em: 21 dez. 2019.

ITAPERUNA. **Lei nº 718**, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Disponível em: <https://www.itaperuna.rj.gov.br/>. Acesso em: 21 dez. 2019.

LAJE DO MURIAÉ. **Lei nº 736**, de 29 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.laje.rj.gov.br/>. Acesso em: 21 dez. 2019.

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

_____. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, v. 15, n. 129, p. 1067-1083, 2014.

LUCK, Heloísa. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares – Relatório Final**. CEDHAP – Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

LUMBREERAS, MarluCIA Junger. **Noroeste fluminense**: da estagnação a novas oportunidades? In: XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2009, Salvador - BA - Brasil. Anais do ... Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Proceedings ... International Conference on Production Engineering and Operations Management, 2009.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado das Letras, p. 143-167, 2013

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.

MIRACEMA. **Lei nº 1.602**, de 18 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação – PME para o decênio 2015-2025 e dá outras providências.

MOTTA, Diones Bernardes dos Santos. **Os diretores escolares do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro**: Desafios para uma Gestão Democrática. Niterói, 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

NATIVIDADE. **Lei nº 796**, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a Gestão Democrática do ensino público municipal e dá outras providências. Disponível em: www.natividade.rj.gov.br. Acesso em: 22 dez. 2019.

_____. **Lei nº 817**, de 16 de agosto de 2017. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Natividade – RJ, para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. Disponível em: www.natividade.rj.gov.br. Acesso em: 22 dez. 2019.

PORCIÚNCULA. **Lei nº 2.154**, de 10 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade com o artigo 104 da Lei Orgânica do município de Porciúncula Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.porciuncula.rj.gov.br/>. Acesso em: 22 dez. 2019.

SANTO ANTONIO DE PÁDUA. **Lei nº 3.644**, de 19 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Santo Antônio de Pádua, Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.santoantoniodepadua.rj.gov.br/>. Acesso em: 09 jan. 2020.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. Sobre o Conceito de Refração Política: mais uma chave dos segredos das Ciências Humanas. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 12, n. 137, p. 65-73, 2012.

_____. Um Brasil desconhecido: a educação nos municípios do Noroeste Fluminense a partir de indicadores econômicos, demográficos e educacionais. **Revista Educación y Desarrollo Social**, v. 10, n. 2, p. 34-49, 2016.

SÃO JOSÉ DE UBÁ. **Lei nº 427**, de 03 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de São José de Ubá – RJ e dá outras providências. Disponível em: www.saojosedeuaba.rj.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2020.

VARRE-SAI. **Lei nº 775**, de 27 de agosto de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação de Varre-Sai, Estado do Rio de Janeiro, realinhando o mesmo ao Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.varresai.rj.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2020

*CAPÍTULO VIII***SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES
E O DEBATE SOBRE A MERITOCRACIA**

Eduardo Gomes Neto
Cleber Ribeiro de Souza

INTRODUÇÃO

Enquanto direito social, a garantia da educação é uma das conquistas de históricas lutas da sociedade civil organizada, tendo, como um de seus marcos, a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela, a gestão democrática do ensino público tornou-se o caminho a ser seguido, pois é parte do projeto de aprimoramento da democratização da sociedade brasileira (CURY, 2007). Com isso, compreender os elementos normativos que incidem nos sentidos da gestão democrática, com foco nos mecanismos de provimento da direção escolar, ajuda-nos a compreender os sujeitos e os interesses envolvidos na disputa da educação pública.

Dentre as inúmeras possibilidades de abordagem do tema, o presente texto busca contribuir para o debate sobre o mérito no processo de seleção de diretores a partir da análise comparativa do processo legal de seleção de diretor de escolas públicas nos estados do Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). A escolha pelo estado de SP, articulado ao RJ, deve-se ao fato de este ser o único do país a realizar concurso público para diretores de escolas (GOMES, 2015). Logo, a decisão em colocar na agenda de discussão esses dois estados incide sobre a possibilidade de operarmos na tensão da relação do diretor escolar que ocupa um cargo – por meio de concurso público, em SP – e enquanto função – por meio do processo seletivo, como ocorre no RJ. Ainda assim, instiga-nos o debate do mérito, característica latente do estado de SP, e, para tal, dialogamos com Barbosa (1996), ao afirmar que a resolução do debate sobre a meritocracia restringe-se, no Brasil, a decretos, por mecanismos jurídicos e formais, carecendo de legitimidade em sua prática social.

O referencial metodológico trabalhado por Bowe, Ball e colaboradores (1992, 1994) nos ajudará a transitar por emaranhados de relações de poder que não se restringem às análises de documentos de forma estanque. Tais relações encontram diferentes instâncias corpóreas e territorializadas que envolvem a política educacional.

Este texto está organizado da seguinte maneira: além desta introdução, apresentamos, na primeira seção, a noção de mérito e como ele se configura no processo de seleção de diretores no estado de São Paulo e do Rio de Janeiro. Em seguida, na segunda parte, discorreremos sobre a gestão democrática e o mérito nos dois estados, apresentando as diferentes interpretações sobre o mérito. Por fim, tecemos algumas considerações sobre o debate anunciado.

MÉRITO E OS DOCUMENTOS QUE ORGANIZAM A EDUCAÇÃO

Desde 1988, a Constituição Federal (CF), no art. 206, considera que o ensino será ministrado seguindo os princípios de gestão democrática, explícitos em seu inciso VI. Em 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, nº 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996), a gestão democrática ganha legitimidade na educação, através do art. 3, inciso VIII, que regulamenta o que preconiza a Constituição (BRASIL, 1988). No ano de 2014, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em sua meta 19, a gestão democrática incorpora critérios definidos e prazo para sua implementação. A referida meta estabelece “[...] a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014, p. 314).

O documento estabelece que todo território nacional deve adotar uma legislação que contemple essa meta no prazo de dois anos após aprovação do plano, e uma das estratégias do PNE (BRASIL, 2014) que orienta os critérios de forma mais específica é a 19.1:

priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014, p. 314).

Com base nesse documento, fica claro que a participação de pais, alunos, professores e da comunidade faz parte do processo democrático, que busca a consolidação deste

princípio, no qual a escolha do diretor é um dos fatores que legitimam a gestão democrática. Como preconizado na meta citada, os diretores e as diretoras da escola só terão condições de exercer uma gestão democrática se estiverem legitimados pela comunidade escolar. Contudo, associa-se, na estratégia 19.1, o processo de seleção dos diretores a critérios técnicos e de mérito e desempenho. Como o texto não avança na definição dos critérios, entendemos que abre um frouxo espaço de interpretação do que cada sistema de ensino pode entender como mérito.

Nesse sentido, buscamos trabalhar com Barbosa (1996) a definição de mérito na possibilidade de entendermos como este pode se configurar. Para a autora, o mérito diz respeito ao “[...] reconhecimento público da qualidade das realizações individuais” (BARBOSA, 1996, p. 58) e, embora aqui encontremos também o mérito relacionado ao conceito subjetivo de qualidade, a autora traz outras características: o reconhecimento público, que o associa a um diálogo com uma comunidade, e as realizações individuais, que podem assumir uma dimensão política, quando relacionada à ação coletiva. Ainda segundo Barbosa (1996, p. 31), há duas definições para mérito: sua forma ideológica, que “[...] é o valor englobante, o critério fundamental e considerado moralmente correto para toda e qualquer ordenação social”, e mérito como ordenação social, isto é, “[...] o reconhecimento público da capacidade de cada um realizar determinada coisa ou posicionar-se numa hierarquia com base nos seus talentos ou no esforço pessoal” (BARBOSA, 1996, p. 31).

Consideramos que, quando o PNE (BRASIL, 2014) não define de forma específica o sentido de mérito, cada rede de ensino preenche o significado deste termo em seus documentos de orientação para seleção de diretores de suas escolas, o que termina construindo novas disputas de sentido da política entre os sujeitos. A fim de evidenciar tais disputas, faremos uma análise comparativa da legislação da gestão democrática e sua tratativa em relação ao processo de seleção dos diretores de escolas nos estados do RJ e de SP, visto que entendemos que ambos fazem diferentes interpretações a respeito do mérito.

O LUGAR DO MÉRITO NO PROCESSO DE SELEÇÃO DE DIRETORES NO RIO DE JANEIRO E EM SÃO PAULO

Nos sistemas de educação estaduais e municipais, há uma variedade de formas de provimento de diretores escolares, realidade que desafia o alcance da meta 19 do PNE (BRASIL, 2014) no período de sua vigência. Mendonça (2001) apresenta quatro dessas formas de provimento de cargo: o provimento por indicação, em que a nomeação fica a critério do estado, estando sujeita à pressão política; o concurso, no qual a nomeação

acontece seguindo a ordem de classificação dos candidatos; o provimento por eleição, em que é manifestada a vontade da comunidade escolar; e, por fim, a seleção e eleição, por meio da qual os candidatos passam por uma prova e somente os aprovados concorrem ao cargo. O autor chama a atenção ainda para o fato de que o “concurso público, com apenas duas ocorrências no Brasil, está restrito ao estado de São Paulo e sua capital” (MENDONÇA, 2001, p. 88).

Neste mesmo sentido, mas reduzindo o número de formas de provimento, Paro (2011), grosso modo, afirma que há no Brasil três modalidades de escolha: nomeação pelo poder executivo, concurso público e eleição pela comunidade escolar.

Por ser indicação única e exclusiva do secretário de educação, ou do chefe do poder executivo, a nomeação é o critério mais distante de um sentido democrático, pois incentiva o clientelismo político. Como o critério de escolha torna-se a maior afinidade política com sujeito detentor do poder da indicação, o saber técnico e a legitimidade junto à comunidade escolar são radicalmente negligenciados. Nessa forma, o mérito se confunde com o patrimonialismo e o clientelismo, uma vez que o mérito do candidato é sua relação com o chefe do executivo, ou seja, apresenta caráter privado e patrimonialista.

O provimento por concurso de provas e títulos prioriza a imparcialidade pretensamente identificada no critério técnico em que, segundo Paro (2011), presume-se um caráter democrático por oferecer igualdade de oportunidades para todos os que fazem o concurso; contudo, não garante participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar na definição, nem o laço do diretor com a escola. O mérito apresenta-se de forma individual e está relacionado com a trajetória do candidato, suas oportunidades educacionais ao longo da carreira e seu desempenho nas provas, logo, afinado com o perfil de diretor desejado pela rede de educação.

Já a eleição do diretor pela comunidade escolar parte da competência política e da legitimidade junto à comunidade, permitindo que seus diferentes segmentos elejam o diretor por meio do voto. Nesse modelo, o mérito pode ser avaliado pelos critérios técnicos exigidos aos candidatos quando da apresentação da chapa.

No Rio de Janeiro, a Lei nº 7.299/16 (RIO DE JANEIRO, 2016) estabelece os seguintes critérios para que os candidatos possam exercer a função de diretor escolar, antes da consulta à comunidade escolar:

- I - contar com, no mínimo, 3 (três) anos de magistério público, com pelo menos 3 (três) anos de regência de turma;

II - estar em exercício na unidade escolar ou dela não estar afastado por mais de 1 (um) ano, com exceção dos diretores em exercício na data da publicação da presente lei e, salvo em caso de licença médica, tendo, neste caso, retornado ao exercício na unidade escolar antes do término do período de inscrições de candidaturas;

III - ser membro efetivo do magistério público estadual;

IV - não ter tido participação comprovada em irregularidade administrativa;

V - apresentar um Plano de Gestão para a escola, conforme Meta 15 do Capítulo 5 de Financiamento e Gestão da Educação do Plano Estadual de Educação, Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009, que deverá ser disponibilizado na página eletrônica da Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC;

VI - ter assinado o Termo de Compromisso do Diretor de Escola da rede pública estadual de ensino;

VII - apresentar os nomes dos (as) candidatos (as) a adjuntos (as) (RIO DE JANEIRO, 2016, n.p)

Aplicamos aqui a análise que Amaral (2016) constrói quando examina os processos de seleção de diretores de escola nos planos municipais de educação e na legislação estadual do RJ. Conforme a autora, no que diz respeito aos processos de seleção de diretores de escola que constam nos planos municipais de educação analisados, há consenso em três características que podem ser atribuídas à categoria mérito: experiência como docente, formação em gestão e o candidato ser “ficha limpa”.

Mesmo sem um plano estadual aprovado, no estado do RJ, como já exposto, há um consenso no que diz respeito ao mérito para seleção da função de diretor escolar. Como Barbosa (2016), acreditamos que o debate sobre o mérito precisa transpor o campo de debate da administração pública e ser analisado em sua prática social. Com isso, ele não deve se restringir às análises documentais que tendem a capturar o comprometimento do funcionário público por um marco mínimo de tempo de magistério; por uma conduta administrativa do funcionário junto ao órgão público; por certificados e provas escritas que comprovem alguma competência do conhecer. O mérito no estado do RJ também pode demandar competências atitudinais e de legitimidade social junto à comunidade escolar. Nesse sentido, é válido ressaltar que, no pleito de 2016, no estado, a comunidade participou com exclusividade do processo de seleção de diretores, o que, em larga medida, diz respeito ao que vimos defendendo sobre a perspectiva de mérito.

Já no estado de São Paulo, em julho de 2016, é aprovada a Lei nº 16.279/16, atendendo ao prazo estipulado no PNE (BRASIL, 2016) de dois anos para efetivação de legislação para a gestão democrática. A meta 19 e suas estratégias com relação ao processo de seleção de diretores determinam:

19.3 Garantir que o provimento do cargo de Diretor das escolas públicas da rede estadual dar-se-á por critério meritório, conforme previsto na Constituição Federal - por concurso público de provas e títulos - para professores de carreira (SÃO PAULO, 2016, n.p).

Com isso, a legislação paulista deixa claro que a forma de provimento para o cargo de diretor é via concurso público e, mesmo após a aprovação do PNE (BRASIL, 2014), o estado de SP faz uma interpretação do texto nacional que exclui a participação da comunidade do processo de seleção e deixa como critério meritocrático, exclusivamente, o concurso público.

O último concurso para diretores de escolas públicas em São Paulo ocorreu em 29 de março de 2016, com autorização para o provimento de 1.878 cargos de diretor escolar, segundo edital 01/2017 (SÃO PAULO, 2017), sendo que as provas foram realizadas no dia 03 de setembro de 2017. Os critérios para concorrer ao cargo trazem alguns requisitos que se diferenciam dos anteriores, tais como:

1. Ter no mínimo 8 (oito) anos de efetivo exercício de Magistério, desde que exercido em escola devidamente autorizada e reconhecida pelo órgão do respectivo sistema;
2. Ser portador de pelo menos um dos títulos abaixo:
 - 2.1. Diploma de Licenciatura Plena em Pedagogia;
 - 2.2. Diploma de Pós-graduação na área de Educação (SÃO PAULO, 2016, n.p).

Além desses critérios, o edital traz o perfil do profissional com características, habilidades e competências expressas na Resolução nº 56/16 (SÃO PAULO, 2016), apresentando a descrição, em seu art. 3, de que os aprovados realizarão obrigatoriamente um curso de formação em que se observarão os seguintes aspectos: perfil do diretor, princípios que orientam a ação do diretor na Secretaria de Estado de Educação (SEE) e dimensão de atuação do diretor na escola. Os aprovados no concurso deverão fazer o curso oferecido, que será realizado durante os três primeiros anos do estágio probatório, obtendo, no final, aprovação para efetivação. A avaliação dos títulos também se difere dos outros, pois, além de pontuar os títulos de mestrado, doutorado e especialização, o candidato que já exerceu a função de direção na rede estadual paulista pode chegar a obter até oito pontos a mais em sua nota final.

Dois cenários diferentes, ambos seguindo para a elaboração de suas legislações a partir de textos constitucionais, mas com interpretações diferentes acerca do mérito no

processo de provimento de diretor escolar, por mais que em ambos observemos que os critérios técnicos se fazem presentes.

Portanto, no que diz respeito ao mérito na seleção de diretores escolares, o estado de SP deixa claro que este incide sobre o concurso público, considerando para o candidato a diretor escolar o tempo de magistério, o conhecimento técnico, representado pela titulação. Já o estado do RJ, para além de tais elementos, integra ao sentido de mérito, o tempo de relação do candidato com a unidade escolar, a necessidade de elaboração de um plano de gestão para a escola, bem como a apresentação de nomes de seus candidatos a adjuntos, para, por fim, passar pelo processo consultivo para a indicação de membros do magistério à direção pela comunidade escolar. Entretanto, há que se considerar que o caminho do estado do RJ é sinuoso, quando se estuda a seleção de diretores de escolas, pois ela ondula em movimentos que podem ser caracterizados como de exclusividade da decisão pelo executivo, fator indicado pela CF (BRASIL, 1988) e outros de decisão da comunidade, quando o executivo opta por não interferir na decisão (CASTRO; AMARAL, 2019).

Nesse debate sobre mérito, percebemos que, ao analisar os dois textos estaduais, o contexto de influência, no momento da normatização da política pública, permite que o texto tome uma forma mais ou menos distante da qual foi pensada. Assim, como na produção dos textos para os planos estaduais, que estão relacionados com o contexto de influência, ou seja, sujeito à construção de linguagens de interesses, podemos pensar em quais atores políticos fizeram parte desse cenário e quais influências teriam sobre a construção do texto da Lei nº 7.299/16 (RIO DE JANEIRO, 2016) e, em São Paulo, da Lei nº 16.279/16 (SÃO PAULO, 2016).

Segundo Amaral (2016, p. 394), “aquilo que cada rede definir como mérito para se candidatar à direção de uma escola pública pode assumir múltiplos significados, dificultando consensos sobre o que deve ser levado em conta na avaliação e quais procedimentos serão utilizados para avaliar o mérito de cada candidato”, o que vem ao encontro de nossa análise destes documentos a respeito do mérito sobre a seleção nos dois estados: para uma efetivação da gestão democrática na seleção de diretores, o estado do Rio de Janeiro define os seus critérios de mérito mais próximo às normativas do PNE (BRASIL, 2014); no estado de São Paulo, o que se observa é uma tradução que não atende à meta 19, uma vez que exclui a participação da comunidade escolar desse processo de seleção e atribui como sendo mérito a aprovação em concurso público

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo acerca do mérito no processo de provimento de diretor escolar é recente e, com isso, o presente texto teve como foco realizar recortes, apresentando possíveis entradas no tema.

Observamos que os estados de SP e RJ fazem interpretações diferentes da meta 19 do PNE (BRASIL, 2014). Assim, o RJ constrói um texto onde se aproxima da gestão democrática presente do PNE (BRASIL, 2014) e, com isso, estabelece os critérios de mérito para diretor escolar. Já o estado de SP desconsidera a participação da comunidade como critério e restringe o provimento para o cargo de diretor escolar exclusivamente via concurso público, demonstrando não estar de acordo com os princípios norteadores presentes no documento federal.

Ambos apresentam argumentos legais para a construção e interpretação de seus textos ao definir os elementos que constituem o mérito na cena contemporânea, indicando a participação da comunidade como um dos elementos essenciais para o provimento do diretor escolar num contexto de gestão democrática da educação pública brasileira. Os dois estados partem da política nacional e seguem caminhos distintos (técnico e participativo), retomando antigos desafios presentes na definição do sentido de democracia, que as análises acerca do mérito no processo de seleção de diretores tendem a retomar. Logo, faz-se necessário investigar as imbricações entre a dimensão técnica e a participação popular de nossa democracia a partir das escolas públicas.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 3, p. 58-102, 2014.

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

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BALL, Stephen. **Education reform: a critical and post-structural approach**. London: Open. University Press, 1994.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 23, n. 3, 2007.

DE CASTRO, Marcela Moraes; DO AMARAL, Daniela Patti. n. 2-Seleção de diretores de escola como demanda do movimento estudantil: a agenda dissonante da política no Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, 2019.

DO AMARAL, Daniela Patti. Gestão Democrática. **RTPS – Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 77-94, 2016.

GOMES, Ana Valeska Amaral. Gestão democrática no plano nacional de educação. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa (Orgs.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 84-108, 2001.

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

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.299**, de 3/06/2016. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC. Rio de Janeiro, 2016.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.279**, de 8 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>. Acesso em: 14 set. 2020.

_____. **Edital nº 1**, de 23 de junho de 2017. Abertura de Inscrições. Diário Oficial do Poder Executivo. Disponível em: https://midiasstoragesec.blob.core.windows.net/001/2017/07/edital-se-n-01_2017-abertura-de-inscries-diretor-de-escola.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

_____. **Resolução nº 33**, de 17 maio de 2016. Dispõe sobre perfil, competências e habilidades requeridos dos Diretores de Escola da rede estadual de ensino, e sobre referenciais bibliográficos e legislação, que fundamentam e orientam a organização de concursos públicos e processos seletivos, avaliativos e formativos, e dá providências

correlatas. Disponível em:

http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/56_16.HTM?Time=14/09/2020%2018:21:52. Acesso em: 14 set. 2020.

SOBRE OS AUTORES

BIODATA**ALBA VALÉRIA BAENSI**

Doutoranda em Educação na Universidade Federal Fluminense (UFF) - Brasil. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/UFF). Coordenadora Estadual do Grupo de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares do estado do Rio de Janeiro (GAFCE/RJ) e membro da Coordenação Colegiada do Fórum Estadual de Educação do Rio de Janeiro (FEERJ). Articuladora Municipal dos Conselhos Municipais na Secretaria Municipal de Magé (RJ). Diretora do Polo CEDERJ/UAB no município de Magé (RJ).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7829161794041825>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1396-4568>

E-mail: abaensi@gmail.com

BETHÂNIA BITTENCOURT

Doutoranda em Educação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ). Orientadora Pedagógica na rede municipal de educação de Queimados (RJ).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1413476375797178>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-7879-8900>

E-mail: bethania.ufrj@gmail.com

CAROLINE DOMINGUES DA SILVA TELES DE ASSIS

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil. Graduada em Letras pela UFRJ. Professora de inglês na rede municipal de educação do Rio de Janeiro (RJ) na rede municipal de educação de Mesquita (RJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6947928650124812>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1578-5651>

E-mail: caroline.domingues@yahoo.com

CLEBER RIBEIRO DE SOUZA

Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ). Coordenador do Instituto Maria e João Aleixo (RJ). Professor de geografia do Colégio Santo Inácio (RJ) e do Pré-vestibular Comunitário da Rocinha (RJ).

Lattes: CV: <http://lattes.cnpq.br/5709300351637092>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5292-6655>

E-mail: cleredo@gmail.com

DANIELA PATTI DO AMARAL

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil. Pós-doutorado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (RJ). Pós-doutorado em Ciências da Educação pela Universidade do Minho (UMinho) - Portugal. Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) - Brasil. Professora Associada da Faculdade de Educação da UFRJ e do Programa de Pós-graduação em Educação (UFRJ). Pesquisadora e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ). Editora de Seção da Revista Contemporânea de Educação da Faculdade de Educação da UFRJ. Eleita Diretora da Seção Estadual (RJ) da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), biênio 2019-2021. Eleita para a chefia do Departamento de Administração Educacional da Faculdade de Educação da UFRJ, biênio 2020-2022.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4763703869569847>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9234-1843>

E-mail: danielapatti.ufrj@gmail.com

DÉBORA SILVA QUIRINO DO NASCIMENTO

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil. Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com intercâmbio na University of Cologne - Alemanha e Letras pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/UFF). Gestora na rede pública do estado do RJ. Integrante da Gerência de Educação na Secretaria Municipal de Educação (SME/RJ).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7875640189673340>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5699-2913>

E-mail: deboraquirino_sg@yahoo.com.br

DIONES BERNARDES DOS SANTOS MOTTA

Doutorando em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) - Brasil. Mestre em Educação pela UFF. Pós-graduado em Gestão Escolar, Projetos Sociais e Políticas Públicas e em Psicopedagogia pela Faculdade Venda Nova dos Imigrantes (FAVENI). Licenciado em Pedagogia pela UFF. Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/UFF) e do Núcleo de Pesquisa em Instâncias de Socialização e Políticas Públicas (POLIS/UFF). Professor e pedagogo na Prefeitura Municipal de Miracema (RJ).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1930532410809434>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5989-3101>

E-mail: dionesmotta@hotmail.com

EDUARDO GOMES NETO

Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED). Professor da rede pública do estado de São Paulo (SP).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1079006905572168>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0714-4467>

E-mail: edunetobtos@gmail.com

EVELIN FONSECA DE SOUZA

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil. Mestre em Educação pela UFRJ Universidade Educação pela UFRJ. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ). Graduada em Biologia pela UFRJ. Professora de Ciências e Biologia na rede pública de ensino do estado do RJ.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6706789388325972>

Orcid: 0000-0001-6507-8595

E-mail: evelinsouza@ufrj.br

JANAINA MOREIRA DE OLIVEIRA GOULART

Doutoranda em Educação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Graduada em Pedagogia, Especialista em Psicopedagogia Institucional e Clínica. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ). Professora da educação básica da rede pública estadual de ensino estado do Rio de Janeiro (RJ) e Professora Inspectora Escolar na rede pública de ensino do estado do RJ.

Lattes: <http://lattes.cnpw.br/8764952866336991>

Orcid: <https://orcid.org/000-0002-9218-9933>

E-mail: janaigtmetro5@gmail.com

MARCELA CASTRO

Doutoranda em Educação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Brasil, Bolsista CAPES-Print pelo Programa de Doutorado em Ciências da Educação na Universidade do Minho (UMinho) - Portugal. Mestre em Educação pela UFRJ. Pós-graduada em Profissionais da Escola e Práticas Curriculares pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em Psicopedagogia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio) e em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação Distância pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário Plínio Leite (UNIPLI). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED/UFRJ). Técnica em Assuntos Educacionais na UFRJ.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8608411525453479>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1507-8463>

E-mail: marcelamoraesdecastro@gmail.com

MARIA DE FÁTIMA MAGALHÃES DE LIMA

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio) - Brasil. Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio). Pós-doutora pelo Programa de Pós-graduação em Educação Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora e diretora de escola pública na rede municipal do Rio de Janeiro (RJ). Pesquisadora do Grupo de Pesquisas Gestão e Qualidade da Educação (GESQ) da PUC/Rio e da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5490432724666509>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-7829-8383>

E-mail: 13fatimamlima@gmail.com

PABLO SILVA MACHADO BISPO DOS SANTOS

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio) - Brasil. Professor Associado Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor do SSE-UFF. Professor do PPGEDU-UFF. Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/UFF). Conselheiro Municipal de Educação em Niterói (RJ). Membro fundador da Organização Kairós. Internacional Consultant of Soucet Educational. PhD em Educação

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9398557494803815>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1582-8519>

E-mail: psmb Santos@gmail.com

