

## ARTIGO

# SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES EM PETRÓPOLIS (RJ): DISPUTAS NA CENA E NO TEXTO POLÍTICO<sup>1</sup>

FELIPE ARAUJO<sup>1</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0829-116X>

<felipesaraujo.fsa@gmail.com>

DANIELA PATTI DO AMARAL<sup>2</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9234-1843>

<danielapatti.ufrj@gmail.com>

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, SP, Brasil.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

**RESUMO:** O presente texto apresenta a agenda política e da produção de texto que engendrou a aprovação do Plano Municipal de Educação de Petrópolis (RJ), buscando identificar o lugar da gestão democrática da escola pública no município presente no texto político. Considerando o pressuposto de que a participação da comunidade é condição imprescindível para o estabelecimento da gestão democrática, apesar de a seleção de diretor escolar ocorrer por meio da eleição no município, identificou-se que a eleição tem caráter de consulta à comunidade, como também, nas escolas conveniadas o processo não é realizado. Através da análise documental de natureza exploratória, percebeu-se que, nos textos políticos do campo educacional municipal, os processos democráticos se encontram fragilizados e sob constante pressões por parte da Igreja Católica. Destaca-se o conflito normativo e a falta de clareza entre as diretrizes educacionais no município como entrave no estabelecimento de uma escola democrática, que tenha formação política para o exercício de uma cidadania participativa decisória.

**Palavras-chave:** gestão democrática, participação, seleção de diretores, plano municipal de Educação, Petrópolis.

## SELECTION OF SCHOOL PRINCIPALS IN PETRÓPOLIS (RJ): DISPUTES IN THE SCENE AND IN THE POLITICAL TEXT

**ABSTRACT:** This text aims to present the reader with the intricacies of the political agenda and text production that engendered the Municipal Education Plan of Petrópolis (RJ), seeking to identify the place of democratic management of public schools in the municipality. Considering the assumption that community participation is an essential condition for the establishment of democratic management, despite the existence of selection of school principal through the election in the municipality, we identified that the election has the character of consultation with the community and in the partner schools the process is not accomplished. Through document analysis, it was noticed that in the

---

<sup>1</sup> Artigo publicado com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq/Brasil para os serviços de edição, diagramação e conversão de XML.

educational field the democratic processes are fragile and under constant pressure from the Catholic Church. The normative conflict and the lack of clarity between the educational guidelines in the municipality stand out as an obstacle to the establishment of a democratic school, with political formation for the exercise of a participatory and decision-making citizenship.

**Keywords:** democratic management, participation, principal selection, municipal education plan, Petrópolis.

## **SELECCIÓN DE DIRECTORES DE ESCUELA EN PETRÓPOLIS (RJ): DISPUTAS EN LA ESCENA Y EN EL TEXTO POLÍTICO**

**RESUMEN:** Este texto tiene como objetivo presentar al lector los entresijos de la agenda política y la producción de textos que engendraron el Plan Municipal de Educación de Petrópolis (RJ), buscando identificar el lugar de la gestión democrática de las escuelas públicas del municipio. Considerando el supuesto de que la participación comunitaria es una condición esencial para el establecimiento de la gestión democrática, a pesar de la existencia de selección de directores de escuela a través de la elección en el municipio, identificamos que la elección tiene el carácter de consulta con la comunidad y en las escuelas asociadas el proceso no se cumple. A través del análisis de documentos se percibió que en el campo educativo los procesos democráticos son frágiles y están bajo constante presión de la Iglesia Católica. El conflicto normativo y la falta de claridad entre los lineamientos educativos en el municipio se destacan como un obstáculo para el establecimiento de una escuela democrática, con formación política para el ejercicio de una ciudadanía participativa en la toma de decisiones.

**Palabras clave:** gestión democrática, participación, selección de directores, plan municipal de educación, Petrópolis.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo deriva de uma dissertação de mestrado que investigou o contexto da agenda política e da produção de texto do Plano Municipal de Educação de Petrópolis (RJ) (PETRÓPOLIS, 2015), identificando os sentidos (re)apropriados concernente à gestão democrática das escolas públicas e ao processo de seleção de diretores (ARAUJO, 2019). Os textos ordenadores da política educacional indicam os desdobramentos das concepções de gestão democrática e das formas de participação da comunidade.

Neste texto, partimos do pressuposto teórico de que a gestão democrática perpassa ao menos pelas dimensões da eleição, da colegialidade e da participação, não que sejam as únicas, contudo, outras estarão a estas ligadas ou subordinadas (LIMA, 2014). Tomamos ainda como pressuposto a ideia de que a participação da comunidade escolar no processo de escolha dos diretores escolares se caracteriza como imprescindível no processo da gestão democrática (AMARAL, 2019).

A natureza política pode se apresentar no espaço escolar com a finalidade de operar as relações entre os grupos de pessoas que disputam pelo poder na escola, bem como por meio de um acordo firmado entre os atores que compõem o espaço escolar. Conforme destacado por Souza, no segundo caso, é possível que haja uma política um pouco mais democrática, contudo, “se trata sempre de poder, pois a política somente existe onde há poder em questão” (SOUZA, 2009, p. 125).

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) inaugura a gestão democrática como uma meta, estipulando estratégias para alcançá-la, no entanto, concordamos com Lima e Sá (2017), quando afirmam que a gestão democrática das escolas públicas é processual, materializando-se na construção e na ação cotidiana de tal modelo de gestão nas escolas. O debate sobre gestão democrática nas escolas se inscreve na relação entre os textos legais da política, que pretendem fixar princípios orientadores, e a interpretação feita pelos atores que encenam tais textos. Como sempre haverá interpretações que disputam os sentidos para os princípios democráticos, é possível compreender a gestão democrática como em processo de construção. A gestão democrática é um fenômeno político que articula as ações que se sustentam por meio de métodos democráticos, para além daquelas que se direcionam para o exercício prático da participação na vida política escolar. Em sendo assim, se faz crucial atentar para uma educação que forme para tal prática, ou seja, uma educação que tenha como um de seus objetivos a formação Política (LIMA, 2000), já que é a formação política que permite o entendimento das “ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes” (SOUZA, 2009, p. 126).

A construção de um texto político, embora suponha um binarismo entre decodificação e recodificação, que apresenta o processo político relacionado às ações de compreensão e tradução, segundo Ball, Maguire e Braun (2016, p. 14), “a elaboração de políticas, ou melhor, a atuação é muito mais sutil e, às vezes, mais incipiente do que o puro binário de decodificação e recodificação indica”.

Ball e colaboradores (2016) nos apontam que os focos de análise das políticas educacionais devem incidir sobre a formação do discurso da política, bem como sobre a interpretação ativa da política no âmbito da prática. Na publicação do livro *Refoming Education And Changing Schools*, no ano de 1992, os autores apresentam uma versão mais apurada do ciclo de políticas, propondo um ciclo contínuo formado por três contextos principais: o contexto da influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Tais contextos, a despeito de se inter-relacionarem, não apresentam uma dimensão temporal ou mesmo sequencial como também não possuem linearidade. Assim, o ciclo de políticas se materializa em lugares e arenas distintas, grupos de interesses diversos nos quais, em cada um deles, há disputas, debates e embates em torno da construção de políticas (MAINARDES, 2006).

Normalmente os textos de políticas públicas costumam ser iniciados no contexto da influência, em que os discursos começam a tomar a forma de políticas. No âmbito educacional, os grupos de representações diversas organizam os seus discursos com o intuito de exercer influência sobre as finalidades da política. Mainardes (2006) aponta que, nesse contexto, é perceptível a ação de redes sociais no interior e no exterior dos partidos políticos, no governo e no processo legislativo. Em suma, é no contexto da influência que os discursos vão ganhando legitimidade e se constituem como base para as políticas. Sendo assim, durante o processo de formulação, os discursos ora são aceitos e recebem apoio, ora são rejeitados e se tornam objetos de debate por conta de outros discursos que também ocupam a arena exercendo influência.

No caso do município *locus* desta pesquisa, as influências exercidas na agenda de regulamentação da gestão democrática da educação e na aprovação do Plano Municipal de Educação de Petrópolis foram diversas, ora pelo texto apresentado no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) atuando como influência nacional, ora pela falta de alinhamento do estado do Rio de Janeiro com as determinações do Governo Federal, no que tange à elaboração do Plano (influência regional), ou mesmo pelas disputas realizadas pelo Sindicato dos Professores (SEPE/Petrópolis), e o Conselho Municipal de

Educação (influência local). Até a finalização deste artigo, o estado do Rio de Janeiro ainda não havia aprovado ou adequado seu plano de educação ao PNE, o que o torna o único estado da federação nesta lamentável situação, sendo que todos os 92 municípios que compõem o estado aprovaram seus planos de educação. Esse movimento denota a dificuldade de articulação federativa entre o estado e seus municípios na composição de uma agenda para a educação pública de forma dialógica.

Para a escrita deste artigo, analisamos os contextos da influência e de produção de texto que resultaram na aprovação do Plano Municipal de Educação de Petrópolis (RJ), com foco no debate sobre a gestão democrática e o processo de seleção de diretores. De abordagem qualitativa, os dados apresentados neste texto são fruto de pesquisa documental de natureza exploratória, realizada em fonte primária em documentos, legislações e *sites* governamentais e conta, ainda, com os resultados de pesquisa de mestrado realizada no município *lócus* deste texto. A escolha do município de Petrópolis se insere em um movimento metodológico do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED-UFRJ) que, entre os anos de 2016 e 2022, buscou compreender os sentidos de gestão democrática presente nos planos municipais de educação dos 92 municípios que compõem o estado do Rio de Janeiro. De modo que a cidade de Petrópolis, ressalvada as especificidades de cada ente federado, foi escolhida como representante da Região Serrana do referido estado.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução. Inicialmente, trazemos o debate acerca da gestão democrática e da seleção de diretores escolares. Posteriormente, apresentamos a política de seleção de diretores na cidade de Petrópolis, sua inscrição em uma gestão democrática e, por fim, fazemos algumas considerações finais.

## **A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A SELEÇÃO DE DIRETORES**

Conforme definido por Amaral (2021), o debate sobre gestão democrática nas escolas inscreve-se na relação entre os textos legais da política, que pretendem fixar princípios orientadores para tal propósito, e a interpretação destes pelos atores que encenam tais textos políticos. Ball e colaboradores (2016) afirmam que as políticas não são meramente implementadas, mas reinterpretadas, modificadas, recontextualizadas. Para os autores, o conceito de tradução reflete os processos de transformação e as diferentes interpretações a que as políticas estão sujeitas. Sendo assim, a tradução das políticas envolve processos complexos de empréstimo, apropriação e adaptação, feitos por meio de redes de atores/participantes.

A gestão democrática está presente como princípio na Constituição Federal de 1988 – CF (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9394/1996 – LDB (BRASIL, 1996), mas é o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) que inaugura a concepção de gestão democrática como meta, estipulando estratégias e prazo para o seu alcance, com a finalidade de promover condições que assegurem sua efetivação em conformidade com o objetivo proposto. Nesse aspecto, no que se refere à possibilidade de definir a democracia na escola, é preciso considerar as possíveis interpretações que disputam os fundamentos dos princípios democráticos, o que nos permite compreender este processo como em construção (BITTENCOURT; CASTRO; AMARAL, 2021).

A gestão democrática, como um ideal de participação, aparece articulada à ação dos sujeitos na elaboração e no acompanhamento do Projeto Político-Pedagógico (PPP), na movimentação da participação dos atores escolares na escolha dos(as) seus(suas) representantes nos espaços colegiados e

na seleção de diretores(as) escolares. Licínio Lima (2014, p. 1070) recorre tanto às relações que consideram a participação dos atores escolares, quanto ao estudo dos espaços colegiados e representativos nela institucionalizados, buscando entender como seus desenhos, de maior ou menor alcance democrático, associam-se com o tempo e com o contexto histórico específicos em que ocorre sua inscrição. Nesse sentido, como muito bem pontua Lima (2000, p. 19), a gestão escolar é:

uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola e na sala de aula, etc.

A escolha de diretores escolares na educação pública brasileira é constantemente marcada conforme o momento e o movimento político em vigência. Esta escolha pode ser pautada pela vontade dos dirigentes municipais, através de escolhas político-partidárias que, por vezes, são conduzidas pelos poderes executivo e ou legislativo (AMARAL, 2016). É preciso considerarmos ainda a interferência da iniciativa privada, que pode tornar mais complexo para o País pensar num modelo democrático que sirva como diretriz no processo de seleção dos diretores das escolas públicas.

No contexto brasileiro, a seleção de diretores foi historicamente motivo de muita polêmica e debates entre os especialistas em educação (AMARAL, 2016, 2021; DABRACH; ADRIÃO, 2017; PARO, 1992, 2011). Para além do ato de administrar, trata-se de uma atividade que chama a atenção dos governantes por ser um instrumento de cooptação para o poder, contudo, conforme afirma Souza (2009, p. 124), a gestão das escolas públicas deve ser pautada, observando as “determinações legais, pelo princípio e pelo método democrático. Todavia, há pouca clareza sobre o que significa a tradução de um em outro, na ação concreta nas escolas públicas país afora”.

O diretor escolar pode ser selecionado por meio da indicação, na qual a escolha ocorre através de uma ação unipessoal do chefe do Poder Executivo ou por determinação de um membro do legislativo, apoiados na ideia de que estão designando alguém para os denominados “cargos de confiança”<sup>2</sup> (ARAUJO, 2019). No modelo da indicação direta, o diretor pode ser destituído a qualquer momento, ficando a sua atuação como diretor escolar adstrita ao momento político e às conveniências do chefe do Poder Executivo, enfraquecendo, assim, o processo democrático na escola. Interessante pensar que, na conjuntura da indicação política, há um conflito em torno da finalidade da coisa pública, já que passa a ideia de que o diretor escolar deve ser mais da confiança do Chefe do Poder Executivo do que da comunidade escolar.

Outro modelo de provimento tem a ver com a realização de concurso público, processo que acontece sem o referendo da comunidade para tal. Esta é a realidade praticada pelo estado de São Paulo e seus diferentes municípios. Nesse modelo, o candidato aprovado no concurso é empossado como diretor escolar e passa a ocupar um cargo “vitalício” de direção escolar. Esse modelo de escolha, que visa de algum modo aferir a competência “técnica” do candidato, pode ser configurado como consequência do modelo de gestão gerencialista da educação, conforme apontaram Drabach e Adrião (2017).

De acordo com Araujo (2019), o diretor escolar pode ser escolhido pelo desenvolvimento

---

<sup>2</sup> As livres nomeações para os cargos de confiança têm sido realizadas com base no art. 37, inciso V da Constituição Federal de 1988, em que o texto legal aponta que: “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

da sua carreira na rede de ensino, mesmo que não exista um plano formal para isto. O profissional realiza cursos de especialização em administração/gestão escolar e, por documentalmente estar apto a ocupar a função de diretor escolar, pode ser cooptado pela própria rede de ensino para tal.

A escolha do diretor escolar também pode ocorrer por meio de consulta à comunidade. Os candidatos devem preencher determinados critérios prévios de mérito e desempenho e, posteriormente, é consultada a comunidade através do voto que pode ser direto, por lista tríplice, plurinominal, ou mesmo por escolha unipessoal e, finalmente, o escolhido é nomeado (ARAÚJO, 2019). Há o chamado modelo misto, quando a direção escolar pode ser preenchida por meio da combinação dos diferentes modelos existentes, como por exemplo: uma prova de conhecimentos técnicos combinada com consulta à comunidade escolar. Nesse modelo misto, de acordo com Amaral, (2016) é comum a participação da comunidade escolar em alguma etapa do processo de escolha.

A forma como os diretores escolares chegam à função nos ajuda a refletir sobre os discursos que tiveram vez e voz nos contextos de influência e de produção de texto, e o lugar de fala dos que participaram desses espaços decisórios. Para Paro (2003), a maneira como se escolhe o diretor escolar tem papel significativo na vida escolar, uma vez que o escolhido, no exercício da função, poderá ser mais ou menos democrático, seja na aceitação da comunidade envolvida com a vida escolar, seja no grau da eficácia com que promoverá a busca de objetivos coletivos, ou ainda, seja na delimitação de quais interesses serão representados para alcançar tais objetivos. Contudo, é preciso ter em mente que, independentemente do modelo em que se dará a escolha, esta jamais será neutra, já que os sujeitos que a farão estarão imbuídos de seus desejos e interesses particulares.

Nesse contexto, a eleição, como um modelo de processo para a provisão da função de diretor escolar, tem se apresentado como um instrumento de maior intensidade democrática. Segundo Lima (2014), a eleição de diretores escolares e de membros para compor espaços representativos onde são tomadas decisões (conselhos escolares, conselhos municipais, grêmios estudantis, entre outros) se faz um quesito elementar, sendo democraticamente superior e mais favorável a uma possível combinação de práticas de democracia direta e representativa na escola pública.

A eleição, estando em causa a escolha entre os ideários ou distintos projetos político-pedagógicos para a escola é, do ponto de vista democrático, uma opção mais coerente, embora haja que atender a múltiplos fatores, com maior ou menor intensidade democrática, como os critérios de elegibilidade, a definição de eleitor, os processos eleitorais, a duração dos mandatos, as competências a exercer, sabendo-se que a simples eleição não pode ser considerada de forma atomizada e independente do grau de participação (LIMA, 2014, p. 1071).

Mesmo se considerarmos que a competência técnica possa ser melhor aferida através da realização de concurso público e que, não rara as vezes, a indicação política discricionária tem sido prática recorrente na escolha de diretores escolares no País, a eleição tem se apresentado como uma prática significativa na educação para e pela democracia (LIMA, 2014).

A eleição, mesmo que não garanta a democracia na escola, é uma vivência mais democrática do que a consulta. Afinal, ser consultado não garante efetivamente o cumprimento do que foi definido pelos votantes, dando margem para listas tríplices ou outras estratégias de nomeação que podem manter desenhos patrimonialistas nas redes públicas, e fazer valer a vontade do poder executivo diante da vontade da comunidade. Como afirmam Bittencourt,; Castro e Amaral (2021), o processo de escolha de diretor de escola pública por intermédio da eleição tem a possibilidade de movimentar a escola desde antes do sufrágio propriamente, seja na formação de comissões de acompanhamento, na decisão dos



possíveis candidatos em compor chapas, seja mesmo na definição do perfil dos candidatos e dos eleitores.

Na consulta pública, termo inaugurado no PNE para o processo de seleção de diretores, pode ocorrer a escuta aos integrantes da comunidade escolar sem, necessariamente, o Poder Executivo efetivar a nomeação em acordo com o desejo dos consultados, tendo em vista a possibilidade da utilização do mecanismo das listas tríplexes. O conflito normativo que orienta as ações discricionárias nos estados e nos municípios está presente até mesmo no PNE, mais precisamente no o art. 9º que, determina aos entes federados “aprovar **leis específicas** para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública”, e a meta 19 que, na sua estratégia 19.1, visa priorizar o repasse aos entes federados que “tenham aprovado **legislação específica** que regule a matéria na área de sua abrangência” (BRASIL, 2014, grifos nossos). O conflito normativo a que nos referimos tem a ver com a utilização dos termos “leis específicas” e “legislação específica”, que induzem o leitor a pensar que os diferentes termos têm o mesmo significado. No caso da estratégia 19.1, considerando a prioridade no repasse dos recursos, há o risco de o instrumento ter o efeito reverso ao esperado, já que o não cumprimento da estratégia pode ocasionar na demora do repasse de recursos públicos e vir a prejudicar as redes de ensino que, orçamentariamente, já se encontram precarizadas.

Conforme apontou Mendonça (2001, p. 86), “esses instrumentos legais constituem-se como manifestação legislativa mais completa do entendimento das autoridades sobre a maneira pela qual a norma constitucional se aplica ao sistema público de ensino de sua alçada”. Quando previsto “legislação específica” no texto, as possibilidades para a materialização da gestão democrática no contexto legal são diversas, uma vez que a legislação pode ser composta por um conjunto variado de normativos: leis, resoluções, decretos e portarias. E, por consequência, apresentar diretrizes pendulares quanto à sua intensidade democrática.

Se pensarmos no contexto do financiamento da educação, os conflitos normativos podem implicar diretamente no aumento do processo de privatização da educação básica, mais precisamente quando as diretrizes são editadas a fim de viabilizar a livre transferência de recursos públicos para atores privados de ensino (ARAÚJO; ADRIÃO, 2021). Um exemplo é o caso do novo Fundeb, Lei n.º 14 113 de 2020, que assegurou a continuidade da transferência de recursos públicos do referido fundo às instituições privadas de ensino que possuam convênios com o poder público para oferta de vagas na educação infantil (creche e pré-escola), na educação especial oferecida no contraturno, na educação à população do campo, incluindo, até mesmo, as instituições que ofertam cursos profissionalizantes como as do Sistema S<sup>3</sup> (Senac, Sesí, Sesc, Senai e outras) (BRASIL, 2020). Este contexto caracteriza o que Adrião (2018, 2022) denominou de privatização da educação básica na dimensão política da oferta educacional, quando há subsídio público para a realização da oferta educacional por uma instituição privada de ensino. De acordo com a autora, o processo de privatização da oferta educacional também pode ser caracterizado pelo aumento da oferta privada por escolas com fins lucrativos e pelo subsídio público na concessão de *vouchers* (bolsas de estudos) como forma de incentivo à escolha parental (ADRIÃO, 2018, 2022).

Quer na eleição quer na consulta pública, a gestão democrática deve ser pensada como

---

<sup>3</sup> No que diz respeito à continuidade de transferência de recursos públicos para instituições privadas de ensino assegurada pelo novo FUNDEB, cabe destacar que a inclusão das escolas profissionalizantes possibilitou a transferência de recursos para escolas como as do Sistema S, aprofundando o processo de privatização, mais precisamente se considerarmos que tais escolas já são subvencionadas com a taxa de até 2,5% descontada na folha de pagamento das empresas no Brasil que atuam nos diferentes setores da indústria.

processo cotidiano que acontece mediante avanços, recuos, oscilando em uma espécie de pêndulo da democracia (AVRITZER, 2019) e da participação dos sujeitos que trabalham e estudam nas escolas. A seleção de diretores integra esse processo em períodos que variam de 2 a 4 anos, em média, ou seja, é uma participação temporária num processo decisório que determinará os caminhos pedagógicos e democráticos da escola.

O período para execução da meta 19 finda em 2024. O Relatório do Quarto Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação<sup>4</sup> (RQCM/PNE), publicado em 2022 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulou indicadores para acompanhar todas as estratégias do PNE. Os indicadores 19A, 19B, 19C, 19D, 19E e 19F do relatório referem-se às estratégias de gestão democrática. O relatório, em sua quarta versão, trouxe os resultados da formulação de indicadores quantitativos acerca do atendimento à meta 19 no decorrer do decênio de vigência do PNE (BRASIL, 2014), com dados referentes a 2021. O indicador 19A aborda o percentual de escolas públicas no Brasil que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar e aponta encolhimento de escolas públicas que atendem a meta 19. Tendo em conta que a meta é atingir 100% das escolas públicas brasileiras até 2024 com processos que atendam aos critérios técnicos de mérito e desempenho, atrelados à participação da comunidade escolar, até 2022, apenas 6,0% das escolas públicas brasileiras seguiam o modelo de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade. O RQCM/PNE (INEP, 2022) revela ainda que, em 56,3% das escolas públicas, o acesso de diretores à função ocorre por meio de indicação, seguido da eleição, com 19,1%. O cenário nacional desvela que os municípios são os que menos selecionaram diretores em atendimento aos critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade, com 3,9% das unidades de redes municipais. Os dados demonstram a relevância de pesquisas e estudos acerca do processo de seleção de diretores no Brasil, tendo em vista a prática ainda muito forte de indicação para a função, por parte seja do executivo seja do legislativo local.

Acerca da relevância do processo de seleção de diretores nos textos políticos, outra vez, destacamos a Lei n.º 14 113/2020 (BRASIL, 2020b) que regulamentou o FUNDEB e definiu que a complementação – VAAR – será distribuída às redes públicas que cumprirem algumas condicionalidades e apresentarem melhoria de indicadores. Uma das condicionalidades descrita no inciso I, Art. 14 da lei refere-se ao provimento da função de gestor/diretor escolar de acordo com os critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir da escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho. Deste modo, a lei que regulamentou o FUNDEB destina uma parcela do fundo às instâncias subnacionais que se alinharam ao PNE (BRASIL, 2014) quanto à meta 19 e à estratégia 19.1 do referido plano. A complementação – VAAR – cumpre a promessa da estratégia 19.1 do PNE (BRASIL, 2014) em priorizar transferências da União para os estados e municípios que aprovaram legislação específica que considerasse critérios técnicos de mérito, desempenho ou participação na nomeação dos diretores de escolas públicas.

---

<sup>4</sup> Relatório do Quarto Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: jan. 2023.



## A SELEÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

O Município de Petrópolis, também conhecido como “cidade imperial”, teve sua organização espacial inicialmente formada por sesmarias (concessão gratuita de terras para cultivo e povoamento) que, em um momento posterior, se tornariam fazendas (ANGELO, 2012), configurando os primeiros espaços territoriais organizados de Petrópolis, que, atualmente, são os bairros do município. Situa-se na Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro e tem uma população aproximada de 307 144 habitantes.

A organização e a gestão de rede municipal de educação da cidade ficam a cargo da Secretaria Municipal de Educação que deve assegurar aos cidadãos petropolitanos o direito humano à educação, considerando a oferta de uma educação socialmente referenciada, pública, laica e, sobretudo, de qualidade. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da rede municipal, em 2021, foi 5,2 nos anos iniciais e 4,6 nos anos finais, estando abaixo da média nacional nas duas etapas.

Na Tabela 1, apresentamos os dados relacionados à progressão das matrículas na rede municipal de educação no período de 2013 à 2020, os quais demonstram o protagonismo do município em relação às matrículas.

**Tabela 1 – Quantitativo de matrículas no município de Petrópolis (RJ) por ano e dependência administrativa de 2013 à 2020**

Dependência Administrativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Federal	86	51	44	62	86	105	111	113
Estadual	12.918	11.751	13.421	11.797	11.981	12.202	11.672	11.659
Municipal	39.331	39.177	38.539	37.925	37.454	36.872	36.739	36.876
Privada conveniada sem fins lucrativos	3.130	3.222	3.383	3.495	3.556	3.440	3.310	3.166
Privada conveniada com fins lucrativos	1.289	1.226	2.412	778	800	639	623	630
Privada não conveniada sem fins lucrativos	1.333	838	854	562	492	383	448	470
Privada não conveniada com fins lucrativos	14.302	15.095	13.611	15.324	15.599	15.373	15.134	15.046
<b>Total</b>	<b>72.389</b>	<b>71.360</b>	<b>72.264</b>	<b>69.943</b>	<b>69.968</b>	<b>69.014</b>	<b>68.037</b>	<b>67.960</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Censo Escolar (INEP, 2020)

A Tabela 1 foi elaborada com base nos dados do censo escolar, disponibilizados pelo INEP e considera a série histórica de 2013 (ano de promulgação da Lei n.º 7121 que dispõe sobre a gestão democrática da educação municipal) a 2020 (último ano com dados disponíveis na plataforma do INEP). A cidade de Petrópolis possui um número significativo de alunos, levando em conta todas as dependências administrativas. Sobretudo, chama a atenção o número de matrículas presentes em instituições privadas que possuem convênio com o poder público municipal que, somadas, totalizam 3796 matrículas. Ainda que na série histórica o número esteja em decréscimo, há 3166 matrículas em

instituições privadas sem fins lucrativos e 630 matrículas em instituições privadas com fins lucrativos, o que nos permite observar a existência de um processo de privatização na dimensão da oferta educacional no município, que, no caso da cidade de Petrópolis, se operacionaliza através do subsídio público à iniciativa privada de ensino.

Acreditamos haver um agravante neste processo, quando vemos que recursos públicos são transferidos para instituições privadas que, declaradamente, possuem a finalidade lucrativa, podendo ocasionar o acirramento empresarial na disputa com o setor público pelo aumento do número de oferta de vagas, inserindo a educação na lógica privatizante e mercantil, em que o que importa é a obtenção de maiores arrecadações financeiras (ADRIÃO, 2018, 2022). A celebração de convênios no município de Petrópolis com instituições privadas de ensino se mostra como uma consequência da modernidade capitalista, que tenciona reafirmar a condição de ineficiência do Estado em assegurar a oferta de direitos sociais, como é o caso da educação, passando a invocar a sociedade civil e as instituições por ela organizadas para tomar parte ativa a fim de equilibrar os défcits pela falta de investimentos em políticas sociais (AFONSO, 2010).

Ainda que as lentes da presente pesquisa não estejam voltadas para o processo de privatização no qual a rede municipal de educação de Petrópolis está inserida, a fim dar maior materialidade ao referido processo, na Tabela 2, apresentamos a consolidação dos dados referentes à celebração de convênio de Colaboração Educacional entre o município de Petrópolis e algumas instituições privadas de ensino da cidade para o período de 12 meses, de 1 de julho de 2019 a 31 de junho de 2020.

**Tabela 2 – Consolidação dos valores do convênio de Colaboração Educacional por instituição no período de 12 meses – valor nominal à época**

Instituição	Valor em R\$
Ação Social Anglicana do Rio de Janeiro - Colégio Anglicano de Araras	2.190.000,00
Associação de Apoio a Creche Escola Castelo São Manoel	388.800,00
Entidade Mantenedora do Liceu São Sosé de Itaipava	1.296.000,00
Instituto Metodista de Petrópolis - Centro Comunitário Alto Idependência	194.400,00
Mitra - Paróquia Correias - CEI Nossa Senhora da Glória	596.160,00
Mitra - Paróquia de St. Antônio e St. Agostinho de Nogueira	469.800,00
Mitra - Paróquia São Judas Tadeu da Mosela - CEI São Judas Tadeu da Mosela	408.240,00
Casa São José das Oblatas de Nazaré	291.600,00
Associação Recrear - assrecrear	421.200,00
Associação Espaço Educativo São Charbel	307.800,00
Associação Creche São Francisco de Assis	162.000,00
Centro Educacional Comunidade São Jorge	283.200,00
Associação Congressão de St. Catarina - Creche São José do Itamarati	518.400,00
Associação de Educação São Vicente de Paulo - Colégio Padre Correa	2.688.000,00
<b>Total</b>	<b>10.215.600,00</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do D. O. de Petrópolis (2019)

Os dados apresentados na Tabela 2 nos permitem ter uma maior compreensão sobre o volume dos recursos públicos provenientes do Fundo Municipal de Educação que foram transferidos às instituições privadas de ensino no período de 12 meses (07/2019 a 06/2020). De acordo com as informações publicadas no Diário Oficial (D.O.) do dia 4 de setembro de 2019, do município (PETRÓPOLIS, 2019), foi celebrado um termo de colaboração para estabelecer uma parceria educacional a fim de atender a demanda por oferta de vagas na educação infantil e no ensino fundamental. Chama a atenção o fato de que a maioria das instituições conveniadas citadas no D. O. está relacionada à Igreja Católica da cidade.

Os valores levantados indicam que a Associação de Educação São Vicente de Paulo - Colégio Padre Correa e a Ação Social Anglicana do Rio de Janeiro - Colégio Anglicano de Araras, foram as instituições que mais receberam recursos do fundo municipal, R\$ 2 190 00,00 e R\$ 2 688 000,00 respectivamente. As instituições que menos receberam recursos foram: Associação Creche São Francisco de Assis (R\$ 162 000,00) e Instituto Metodista de Petrópolis - Centro Comunitário Alto Independência (R\$ 194 400,00). Somados os valores que foram transferidos do Fundo Municipal de Educação às instituições privadas de ensino totalizam R\$ 10 215 000,00.

Esse mecanismo de transferir recursos públicos como forma de subsidiar instituições privadas de ensino já foi analisado em diferentes cidades no Brasil. No município de Hortolândia em SP, Domiciano (2011) identificou uma lógica mercantil privatizante que se dava por meio do programa bolsa creche, em que se pagava para que instituições privadas de ensino atendessem toda a demanda municipal da educação infantil. De modo mais amplo, pesquisa, desenvolvida por Adrião (2009), analisou as estratégias utilizadas por municípios paulistas para atender à demanda da oferta de educação infantil, e identificou um movimento contínuo de institucionalização da política de celebração de convênios entre municípios e instituições privadas para tal.

A Tabela 3 ilustra o quantitativo de estabelecimentos escolares no município de Petrópolis por dependência administrativa, em que a progressão dos dados nos auxilia ter um panorama sobre o protagonismo do município diante da oferta educacional.

A Tabela 3 nos ajuda a ter um panorama sobre o número de estabelecimentos escolares na cidade. Interessante notar que, na série histórica, a rede federal se manteve com apenas uma unidade, a estadual diminuiu de 14 para 12 unidades, a municipal aumentou de 163 para 168, as privadas conveniadas sem fins de lucro aumentaram em uma unidade, as privadas conveniadas com fins de lucro diminuíram de 3 para uma unidade, as privadas sem fins de lucro também diminuíram de 5 para 2 unidades e, na contramão, as privadas em sentido estrito aumentaram de 77 para 85 unidades. Os dados da Tabela nos permitem identificar a relevância da rede municipal de educação diante da garantia do direito humano à oferta educacional, ainda que no período de 7 anos tenham-se criado mais escolas privadas com fins lucrativos (8) do que públicas municipais (5).

**Tabela 3 – Quantitativo de estabelecimentos escolares no município de Petrópolis (RJ) por ano e dependência administrativa de 2013 a 2020**

<b>Dependência Administrativa</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Federal	1	1	1	1	1	1	1	1
Estadual	14	14	14	13	12	12	12	12
Municipal	163	164	165	164	167	165	165	168
Privada conveniada sem fins lucrativos	13	13	14	14	14	14	14	14
Privada conveniada com fins lucrativos	3	3	4	2	2	1	1	1
Privada não conveniada sem fins lucrativos	5	4	4	3	3	2	2	2
Privada não conveniada com fins lucrativos	77	81	80	85	85	84	83	85
<b>Total</b>	<b>276</b>	<b>280</b>	<b>282</b>	<b>282</b>	<b>284</b>	<b>279</b>	<b>278</b>	<b>283</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Censo Escolar (INEP, 2020)

A lei municipal que instituiu o processo de eleição para diretores escolares, aprovada em 2013 antes da sanção do PNE (BRASIL, 2014), aponta critérios que, somados, delineiam um perfil que o candidato precisa apresentar até 15 dias antes da eleição. Uma vez que a lei municipal foi aprovada antes do PNE, o município não considerou os critérios técnicos de mérito e desempenho previstos na meta 19 do Plano, visto que, na promulgação da lei municipal, o PNE (BRASIL, 2014) ainda não havia sido aprovado.

O primeiro critério apresentado pelo município de Petrópolis (RJ) é a exigência de que o candidato, no ato de sua inscrição, apresente o seu “programa de gestão e currículo profissional à comissão de gestão” (PETRÓPOLIS, 2013). Amaral (2021), em pesquisa sobre os processos de seleção de diretores nos municípios do estado do Rio de Janeiro, observou que a avaliação do desempenho dos candidatos estava ancorada em três dimensões: perfil, formação em gestão oferecida pela rede de educação e apresentação de um plano de gestão. Conforme a autora, a avaliação do perfil pode ocorrer por meio da análise do currículo, que leva em conta diferentes aspectos como a trajetória acadêmica, a experiência em outras funções de chefia/direção, a participação ou não em sindicatos. Diferentes trajetórias poderão se aproximar, ou se afastar, do perfil desejado por quem irá coordenar o processo.

Considerando a eleição como uma dimensão essencial ao exercício da democracia na escola, a apresentação de um plano de gestão anterior ao exercício da função de diretor escolar é uma questão que colabora para uma baixa intensidade democrática durante o processo, uma vez que este plano não é fruto de trabalho coletivo com a comunidade escolar, logo não contém seus anseios e reivindicações.

Amaral (2016) destaca que a entrega do currículo profissional talvez seja o critério com maior nível de subjetividade, isso porque o perfil do candidato pode se afastar ou se aproximar do perfil desejado por quem coordenará essa etapa do processo. A análise do perfil do candidato está intimamente relacionada com o tipo de diretor escolar desejado pela rede de ensino, bem como será esta escolha que determinará o tipo de profissional que a escola terá na sua direção, qual o seu perfil e a sua identidade.

Em outras palavras, a análise do perfil do candidato está submissa ao ato discricionário dos atores que se encontram envolvidos nesse processo de escolha.

No município de Petrópolis, o segundo critério determina que o candidato seja devidamente “licenciado em curso de Pedagogia ou diplomado em Pós-graduação em Administração/Gestão Escolar” (PETRÓPOLIS, 2013). Nesse sentido, a lei municipal dialoga com a legislação nacional que aponta as diretrizes para o curso de Pedagogia, que, a partir do ano de 2006, deixou de conceder habilitações, passando a formar o profissional generalista. Os próximos três critérios apontados pela lei municipal apresentam relação com o exercício do magistério, determinando que o candidato deve ter no mínimo cinco anos de magistério público e que, destes, sejam três anos de regência de classe, contando com a matrícula ativa em escola não podendo estar afastado por mais de um ano, e pertencer ao Magistério Público Municipal. Estes elementos também foram observados por Amaral (2021) em sua pesquisa que contempla o mérito dos candidatos e os requisitos à função: formação em gestão bem como a experiência docente. A autora afirma que alguns critérios de mérito e desempenho, atualmente empregados, estão alinhados às normativas nacionais de seleção de diretor(a) com formação adequada à função. No entanto, cabe refletir sobre outros critérios, mais fluidos, como a análise de currículo e as entrevistas, no sentido de indagar quais as contribuições destes para a democracia na escola.

## A POLÍTICA EM CENA NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS: DISPUTAS E CONFLITOS

A Lei Municipal n.º 7121 de 19 de novembro de 2013 que, “institui procedimento de eleição para Diretor de Centro de Educação Infantil Municipal e de Diretor de Escola Municipal/Municipalizada, e dá outras providências” (PETRÓPOLIS, 2013) determinou as diretrizes que devem orientar a provisão da função de diretor escolar no município. Ao analisar o texto legal da referida lei, encontramos pontos que merecem ser tensionados, pois, a nosso ver, põem em risco o caráter democrático, conforme podemos conferir no art. 2.º da referida lei:

A eleição instituída por esta lei terá caráter indicativo e consultivo de forma que **o chefe do Poder Executivo Municipal não ficará adstrito aos seus resultados**, bem como as demais indicações de cargos de Diretor de Centro Infantil e de Diretor de escola Municipal/Municipalizada, **podendo livremente nomear e destituir os seus ocupantes**, nos termos preconizados pelo art. 37, II da Constituição da República, desde preenchidos os pré-requisitos para os cargos (grifos nosso) (PETRÓPOLIS, 2013, grifos nossos).

Chamamos atenção para o fato de que o texto diminui a intensidade democrática que poderia ter sido conferida ao processo eleitoral, mais precisamente se este tivesse assumido caráter deliberativo, assegurando o desejo dos membros da comunidade escolar expresso por meio da sua participação no processo de eleição. Como destacado no trecho retirado da lei, o texto legal coloca o chefe do poder executivo como não adstrito, ou seja, não submisso aos resultados, mais ainda, torna o seu desejo superior à manifestação expressa de escolha pela comunidade escolar por meio do voto depositado em urna. Nesse aspecto, a legislação municipal oscila na compreensão da direção escolar, uma vez que, sendo uma função ocupada por eleição com mandato determinado, há a expectativa de cumprimento dos resultados das urnas. No entanto, ao evocar a Constituição Federal, o legislador entende a direção de escola como um cargo comissionado e que, para tanto, a discricionariedade de nomeação pertence ao chefe do executivo, cujo poder discricionário pode vir a ser aplicado, quando lhe for conveniente.

Outro ponto que merece destaque se encontra no art. 3.º, no qual a lei determina quem são

os sujeitos que podem fazer parte desse processo eleitoral, a saber:

Art. 3.º - A eleição tem como objetivo a coleta de opinião de:

I – Servidores públicos em efetivo exercício na instituição de ensino;

II – Alunos matriculados na Unidade Escolar, a partir do 6º ano, ou que, independentemente do ano de escolaridade, que estejam cursando, tenham, no mínimo 12 (doze) anos;

III – Um responsável, por aluno matriculado, nos Centros de Educação Infantil e/ou 1º segmento do Ensino Fundamental;

IV – Alunos matriculados nas classes de Educação de Jovens e Adultos da Rede Municipal de Ensino, independentemente da fase em que estejam cursando (PETRÓPOLIS, 2013).

A ideia de uma eleição apenas como uma coleta de opinião se aproxima de uma consulta à comunidade, reduzindo a intensidade democrática pela via do respeito às decisões da comunidade, uma vez que a discricionariedade do gestor municipal se sobrepõe à coletividade da escola. Dentro do contexto democrático, espera-se que o processo de eleição tenha seu resultado respeitado. Se pensarmos ainda que as ideias opinadas pela comunidade escolar podem ou não ser confirmadas na nomeação pelo executivo, percebemos a intencionalidade do texto em preservar prerrogativas de poder ao chefe do executivo.

Neste contexto, o uso do termo “coleta de opinião” abre muitas possibilidades de interpretação do texto legal, tornando-se um texto escrevível (BALL, 1994; MAINARDES, 2006), ao permitir maior amplitude discricionária do poder executivo municipal e reduzir a participação da comunidade no processo democrático. Pode resultar, inclusive, em indicação de diretores na Rede Municipal de Ensino de Petrópolis, o que atenta contra a perspectiva de um testemunho na escola para o desenvolvimento da democracia, abrindo vácuo para práticas clientelistas, autoritárias, e para a política do favoritismo.

Acerca da tensão entre eleição e consulta/coleta de opinião, algumas questões precisam ser acompanhadas no âmbito da rede pública de educação, em relação à eleição: quem vota; se o voto é paritário; como serão construídos os processos de formação de chapas; a campanha; a votação; a contagem dos votos; etc (AMARAL, 2016). No caso de uma consulta pública, é preciso ainda indagar se haverá a formação de uma lista tríplice para a nomeação do executivo de um dos candidatos que esteja presente na lista. Afinal, se é uma consulta, o executivo pode ou não nomear o primeiro nome da lista e, mesmo assim, estará respeitando a decisão da comunidade. Tendo em conta a utilização da perspectiva de escala de democracia (AMARAL, 2018) na análise da participação das pessoas, quer seja nas decisões quanto aos textos políticos, quer seja nas decisões na escola, quanto maior a possibilidade de participação dos membros da comunidade, sejam internos ou externos da escola, mais próxima será a sua posição nessa escala de uma alta intensidade democrática. Acreditamos que a consulta/coleta de opinião à comunidade nos processos de escolha dos diretores escolares é menos democrática que a eleição.

Durante a pesquisa nos chamou atenção o fato de que, nas escolas conveniadas, o processo de escolha dos diretores escolares adotado pelo município apresentava outras encenações. Conforme a meta 19 do Plano Municipal de Educação de Petrópolis (PETRÓPOLIS, 2017), que trata da gestão democrática, “parte dos diretores da Rede Municipal de Ensino é escolhida por meio de eleição direta com participação da comunidade escolar”, concepção amparada na Lei municipal nº 7121/2013 (PETRÓPOLIS, 2013). Conforme o PME, no ano da implantação da lei, 100 unidades da Rede Municipal de Ensino passaram por eleições escolares. As unidades que não têm eleição pertencem ao grupo de escolas conveniadas entre a Prefeitura e as instituições privadas de ensino, demonstrando ações distintas na atuação da política para escolas de uma mesma rede, sem, contudo, especificar como ocorre esse processo neste grupo de escolas. Conforme identificou Araujo (2019), houve um período no município



que, só com a Mitra Diocesana, a prefeitura possuía pouco mais de 30 escolas conveniadas e que, nessas escolas, quem escolhia os diretores escolares era a administração da Mitra, vinculada à Igreja Católica. Para além do processo de privatização da oferta educativa, este aspecto coloca em cena um conflito público-privado que ameaça a laicidade da educação municipal. Blancarte (2008) define laicidade como um processo que é fruto da história e reflexão por um Estado em que o governo democrático fosse livre de preferências religiosas. Silva *et al.* (2014, p. 26) argumentam que, quando o assunto em debate é a religião, um dos grandes desafios da escola pública brasileira é manter-se neutra “por ser um locus arduamente disputado por instituições religiosas, frequentemente fortalecidas por meio de acordos com os poderes políticos tanto na esfera federal, quanto na estadual e na municipal”. Conforme os autores,

forte ranço patrimonialista predomina na escola pública brasileira, o que contribui para reduzir a liberdade de crença, para excluir minorias, para a prática do proselitismo, estimulando a intolerância religiosa, gerando constrangimentos e, principalmente, drenando recursos públicos para interesses privados, promovendo o que Bobbio (1987) classificou como a privatização do público (SILVA *et al.*, 2014, p. 26).

O acordo assinado entre o governo brasileiro e a Santa Sé – relação Igreja Católica-Estado brasileiro –, promulgado em 2010, que trata do Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil faz menção, no artigo 11, à oferta de ensino religioso “católico e de outras confissões religiosas”, ratificando a previsão de uma oferta confessional (BRASIL, 2010). Adicionalmente, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), promulgada em 2017, instituiu o ensino religioso como área de conhecimento, delimitando os objetos de aprendizagem e habilidades para os nove anos do ensino fundamental, feito inédito da educação brasileira.

O modelo de gestão patrimonialista, no qual o Brasil se insere historicamente, encontra-se baseado na utilização e na apropriação da coisa pública, do aparelho do Estado e, em alguns momentos, até mesmo do próprio Estado, por grupos que buscam fazer valer os seus interesses privados em detrimento do bem-estar coletivo, aproveitando-se das trocas e das concessões realizadas com o poder público (ARAUJO, 2019). Nesse aspecto, Souza (2016) destaca a complexidade do campo religioso que permite observar o protagonismo inédito de grupos religiosos em todo o mundo, inclusive no Brasil, e, como as disputas e as contradições internas a esses grupos geram reflexos na elaboração de políticas educacionais que, em última instância, causam interferências até mesmo na hora de colocá-las em cena.

A negação ao direito da vivência democrática aos membros que pertencem às comunidades das escolas conveniadas tem se caracterizado cada vez mais com um modelo de gestão gerencialista, que busca conceder às organizações estatais uma “concepção pejorativa de burocracia”, na qual a ineficiência de processos democráticos, no que tange à escolha dos diretores, só pode ser suprida na adesão de instituições privadas como “arquétipo institucional e de organização racional, de gestão inovadora e eficiente” (LIMA, 2018, p. 18). O contexto de Petrópolis nos permite inferir que se cria um ambiente no qual é estabelecida a ideia de que a comunidade pode não estar apta para escolher o diretor escolar e que, para tal, a escolha eficiente de um diretor só é possível, quando feita por uma entidade privada e confessional, no caso pela Mitra Diocesana, em relação às escolas conveniadas.

Araujo (2019) identificou que as escolas estão ligadas à doutrina social da Igreja Católica e que faz parte da missão da Igreja realizar a formação religiosa de seus alunos por meio de um currículo integrado, logo, para ser diretor nessas escolas é esperado que o escolhido para o exercício da função tenha uma formação religiosa de acordo com as doutrinas e os costumes pregados pela Igreja Católica.

Existe, ainda, a ideia de que as famílias, ao matricularem seus filhos nessas escolas, o fazem sabendo que terão de conviver com práticas e rituais religiosos comuns ao catolicismo, o que se contrapõe ao princípio constitucional da laicidade do Estado e se retoma aos primórdios do Brasil como colônia, e põe em xeque, inclusive, a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença. Essa nebulosa relação do poder público municipal com a Igreja Católica tem se apresentado como um obstáculo na efetivação da democratização da rede pública de ensino municipal.

Ao se colocar como uma aliada da função educativa no município, a Igreja Católica faz uso dos recursos públicos para atender seus fins privados e “catequisar” os alunos que frequentam as escolas conveniadas (ARAUJO, 2019). Com um discurso que aponta para a falência da estrutura governamental em atender suas demandas educacionais e num contexto de escassez de recursos, a Igreja tem se mostrado como alternativa na solução do problema da oferta de vagas no município. Como afirma Fischmann (2009, p. 10), “ao garantir a esfera pública como espaço de todos, o Estado laico garante a democracia e a possibilidade da diversidade, que se expressa em diferentes modos de viver a vida privada”. A escola pública é um dos espaços fundamentais a partir do qual o debate sobre a laicidade do Estado se desdobra.

Diante deste cenário, corroboramos Cunha e Oliva (2014), de que a salvaguarda de um Estado laico está prescindida pela necessidade de que o próprio Estado traga clareza às suas controvérsias e apregoe o discernimento correto do que vem a ser o Estado laico. Que seja diferente da ideia disseminada pelo discurso de que “o Estado é laico, mas a população é religiosa”, o que, na prática, não passa de escusa para manter o *status quo* de um Estado tutelado por interesses privados religiosos. Não se trata aqui de apresentar um modelo de Estado laico pronto, pois como bem elucidaram Cunha e Oliva (2014), a laicidade é uma construção histórica, e portanto, inacabada, um caminho que se faz ao caminhar e um elemento-chave das democracias modernas. Se a laicidade avança, a democracia, formalmente, também avança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo educacional brasileiro é marcado por disputas entre agentes dos campos político e religioso. Essa questão pode ser observada no município de Petrópolis, a partir das análises de seus documentos legais que tratam do processo de seleção de diretores escolares. Observamos um conflito normativo em que as legislações do Plano Municipal de Educação e da provisão da função de diretor escolar não dialogam e, mais do que isso, o município se encontra no contexto da influência e da elaboração de texto sob fortes pressões da Igreja Católica, que, por meio da representatividade, está em diversos espaços importantes de debates e decisões políticas, principalmente as que dizem respeito ao campo educacional. Como destacado por Cunha (2007), é possível notar, no cenário de Petrópolis, a importância decisiva das entidades religiosas em que a perda de autonomia se revela ser a do campo político em proveito do campo religioso. Conforme o autor (2006), no campo político, a Igreja Católica mantém-se como um importante elemento de pressão sobre o Congresso Nacional, Assembleias Legislativas Estaduais, bem como sobre os governos federal, estaduais e municipais, exercendo, sobre eles, influência direta.

Araujo (2019) indica que o texto apresentado no documento que celebra o convênio com a Mitra assegura à instituição católica tratamento diferenciado no exercício das atividades educacionais, principalmente no que tange às atividades proselitistas que são de costumes católicos dentro de ambientes

educacionais, tais como a realização de confissões e orações. Isso nos permite concluir que, no município, o Estado laico está em constante fragilidade. O dinheiro público, investido na parceria público-privada, além de configurar o processo de privatização da oferta educativa e financiar a atividade de instituições privadas de ensino, tem sido útil no proselitismo dos alunos e no estabelecimento de uma democracia fragilizada, ao ignorar os normativos legais para a provisão dos diretores escolares no município, reforçando práticas patrimonialistas.

Considerando as limitações que este texto apresenta, destacamos que os dados obtidos por meio da pesquisa realizada indicam a necessidade de estudos mais aprofundados, que viabilizem compreender de maneira mais clara as questões que englobam as relações entre os atores públicos e privados que atuam na cena política educacional do município de Petrópolis, tais como: quando as celebrações dos convênios tiveram início? Existe *lobby* por parte das instituições conveniadas junto ao poder público municipal? Como funciona o edital de chamamento para a celebração do convênio de cooperação educacional? Todos os candidatos escolhidos, mediante processo eleitoral, foram nomeados como diretores escolares? Como a comunidade escolar tem participado na prática do processo de seleção de diretores escolares?

Finalizamos este texto, procurando colocar em relevo ameaças privadas à escola pública e a uma gestão democrática plural e socialmente referenciada. A prática da política democrática exige que a comunidade escolar, usuária e destinatária da política educacional, participe dos processos educacionais e decisórios. Como afirmam Amaral e Castro (2020), a escola, caracterizada como uma instituição tradicional, tem sua obrigação pautada em termos de uma agenda pública. Caberia à sociedade, que tem a sua ordem legal inscrita numa democracia, pensar na educação política na escola, de modo que os sujeitos possam exercer o poder de decidir e ampliar as experiências, nas quais a democracia possa ser exercitada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa. (coord.). *Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica: análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa. Fapesp, 2009.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteiras*, v. 18, p. 8-28, 2018.

ADRIÃO, Theresa. *Dimensões da privatização da Educação Básica no Brasil: um diálogo com a produção acadêmica a partir de 1990*. Brasília, ANPAE, 2022. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/LIVROS-2022/DialogosComProducaoAcademica-2022.pdf>. Acesso em: 26 de jan. 2023.

AFONSO, Almerindo Janela. A. protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. *Educ. Soc.*, v. 31, n. 113, p. 1137-1156, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/7jPB3TmRsTKyMDYV9RWhv5q/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

AMARAL, Daniela Patti do. Mérito, desempenho e participação nos planos municipais de educação: sentidos da gestão democrática. *Revista on-line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara/SP, v.20, n. 03, p. 385-404, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.22633/rpge.v20.n3.9732>> Acesso em: 20 mar.2023

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escolas públicas e avaliação do desempenho do

- candidato. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 12, n. 22, p. 43-55, jan./jun. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 20 mar. 2023
- AMARAL, Daniela Patti do. Participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas: movimentos no estado do Rio de Janeiro. *Educativa*, Goiânia, v. 22, p. 1-21, 2019.
- AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores escolares no estado do Rio de Janeiro: critérios técnicos e participação da comunidade nos textos políticos municipais. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 15, n. 33, p. 973-996, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v15i33.1291>. Acesso em: 20 mar. 2023
- AMARAL, Daniela Patti do; CASTRO, Marcela Moraes de. Educação moral e cívica: a retomada da obrigatoriedade pela agenda conservadora. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 178, p. 1-19, out./dez. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/198053147129>> Acesso em: 20 mar. 2023
- ANGELO, Elis Regina Barbosa. Percepções, construções e transformações na cidade de Petrópolis, RJ. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 21., 2012, Campinas. *Anais[...]*. São Paulo: ANPUH, 2012. Disponível em: < <http://www.encontro2012.sp.anpuh.org/site/anaiscomplementares#E> > Acesso em: 18 fev. 2022.
- ARAUJO, Felipe. *A agenda de elaboração do Plano Municipal de Educação de Petrópolis: perspectiva de gestão democrática*. Rio de Janeiro, 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- ARAUJO, Felipe; ADRIÃO, Theresa. Riscos eminentes de privatização da Educação Básica: reflexões sobre conjuntura, a LDB e o novo Fundeb. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 15, n. 33, p. 767-785, set./dez. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v15i33.1312>. Acesso em: 20 mar. 2023
- AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.
- 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*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BITTENCOURT, Bethânia.; CASTRO, Marcela. Moraes de; AMARAL, Daniela. Patti do. Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 15, p. 1-20, jan./dez. 2021.
- BLANCARTE, Roberto. (Coord.). *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México, D. F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de jan. 2022.
- BRASIL. *Decreto nº 7107*, de 11 de fevereiro de 2010. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008. Brasília, Distrito Federal, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm). Acesso em 25 de jan. 2023.
- BRASIL. *Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Censo da Educação Básica 2020*. INEP,

- Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- BRASIL. *Lei 13 005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providencias. Brasília, DF: 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. *Lei 14 113*, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm). Acesso em: 29 jan. 2023.
- CUNHA, Luis Antônio. Autonomização do campo educacional: efeitos do e no ensino religioso. *Revista Contemporânea de Educação*, v.1, n.2, p. 138-154, 2006.
- CUNHA, Luis Antônio.. Sontonia Oscilante: religião, moral e civismo no Brasil – 1931/1997. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 131, p. 285-302, maio/ago. 2007.
- CUNHA, Luis Antônio. OLIVA, Carlos Eduardo. Sete teses equivocadas sobre o estado laico. *In: Ministério Público em Defesa do Estado Laico / Conselho Nacional do Ministério Público*. V. 1. Brasília: CNMP, 2014. p. 205-226.
- DOMICIANO, Cássia A. A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia. *Educação em Revista* (UFMG. Impresso), v. 27, p. 231-250, 2011.
- DRABACH, Nádia; ADRIÃO, Teresa . A Seleção de Dirigentes Escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 11, p. 1-19, 2017.
- FISCHMANN, Roseli. *Estado laico*. São Paulo: Memorial da América Latina, 2009.
- LIMA, Licínio. *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez, 2000.
- LIMA, L Licínio.. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez., 2014.
- LIMA, Licínio. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.57479>>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- LIMA, L Licínio.; SÁ, Virgínio. Sobre o governo das escolas. *In: LIMA, Licínio; SÁ, Virgínio (orgs.). O governo das escolas: democracia, controle e performatividade*. Ribeirão: Humus, 2017. p. 7-22.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 34, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MENDONÇA, Erasto F. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educ. Soc.*, ano XXII, n 75, p. 84-108, ago/2001.
- PARO, Vitor Henrique. Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade. *Revista Brasileira de Estudos pedagógicos*. Brasília, v.73, n.174, p.255-290, maio/ago. 1992.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração Escolar: introdução crítica*. 12. ed. São Paulo: Cortez, v.1. 175p.

2003.

PARO, Vitor Henrique. Escolha e formação do diretor escolar. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, Curitiba, v. 6, p. 36-50, 2011.

PETRÓPOLIS, RJ. *Lei n.º 7121*, de 19 de novembro de 2013. Institui o procedimento de eleição para Diretor de Centro de Educação Infantil Municipal e de Diretor de Escola Municipal/ Municipalizada, e dá outras providências. Petrópolis, RJ, 2013.

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

PETRÓPOLIS, RJ. *Lei n.º 7619*, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre alteração a Lei Municipal Nº 7.334 de 24/07/2015 e dá outras providências. Petrópolis, RJ, 2017.

PETRÓPOLIS, RJ. Diário Oficial – Município de Petrópolis – quarta-feira 4 de setembro de 2019. Petrópolis, RJ, 2019.

SILVA, Allan do Carmo;do C.; MENDONÇA, Amanda .A.; BRANCO, Jordana.C.; FERNANDES, Vânia. Desafios à laicidade nas escolas públicas no estado do Rio de Janeiro. *Revista Teias*, v. 14, n. 36, p. 26-42, 2014. (Estado, Educação Pública e Laicidade).

SOUZA, Ângelo Ricardo. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 03, p. 123-140, dez. 2009. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007>> Acesso em: 20 mar. 2023.

SOUZA, Evelin Christine. F.. *Formação docente para o ensino religioso em universidades federais: os cursos de licenciatura em ciências da religião da UFPB, UFJF E UFS*. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

**Submetido:** 27/12/2023

**Aprovado:** 27/02/2024

## CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Autor 1 - Coordenador do projeto, participação ativa na coleta e análise dos dados, escrita e revisão da escrita final.

Autora 2 - Orientadora do projeto, participação ativa na coleta e análise dos dados, escrita e revisão da escrita final.

## DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.