

A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA COM O FOCO NA GESTÃO DESCENTRALIZADA: UMA ESTRATÉGIA PARA PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DA GESTÃO ESCOLAR?

Gercina Dalva/PPGED-UFRN/BOLSISTA-CNPq

gercinauzl@hotmail.com

Antônio Lisboa Leitão de Souza/PPGED-UFN

lisboaleitao@uol.com.br

Resumo: O trabalho faz uma reflexão acerca das diretrizes da política educacional brasileira delineada no contexto da reforma do estado da década de 1990 e suas repercussões no campo da gestão educacional tendo como eixo a descentralização da gestão escolar. Mais especificamente analisa os conceitos de participação e autonomia que vem sendo introduzidos no âmbito dessa política com o foco na gestão democrática das escolas. Situa ainda a modalidade de escolha de diretor por meio de eleição direta, institucionalizada como forma de participação e autonomia da comunidade escolar.

Palavras-chave: gestão democrática; eleição de diretor; participação

1 INTRODUÇÃO

Neste estudo, propõe-se fazer uma reflexão acerca das diretrizes da política educacional brasileira que norteiam os processos de gestão democrática nas escolas considerando os conceitos de participação e autonomia. Como objeto de estudo, situamos, entre outras modalidades¹ de provimento do cargo de dirigente escolar, a modalidade de escolha por meio de eleição direta.

Essa modalidade institucionalizada como forma de participação da comunidade escolar ainda tem despertado o interesse das pesquisas, considerando que “a vitória eleitoral permite silenciar outras exigências ligadas à disputa política, à pressão pública e à obrigação de prestar contas; permite ao governo ignorar contestações à sua autoridade, as quais podem de fato ser necessárias para que ele se torne mais eficiente e fiscalizável” (HIRST, 1992, p. 30).

Ao se empreender uma análise dessa problemática, é importante ter em mente que estamos diante de um debate que parece saturado de reflexões. Entretanto, para melhor compreensão do movimento em busca da democratização da gestão educacional, não se pode negligenciar a referência de marcos que foram decisivos na formulação das diretrizes da política educacional norteadoras dos processos de implementação da gestão democrática nos sistemas de ensino e, conseqüentemente, na escola e nos contextos em que eles foram gerados.

Nesse sentido, ao se discutir o provimento do cargo de dirigente escolar por meio dessa modalidade, busca-se também, situar, nos embates e perspectivas dessa forma de

provimento, elementos para rediscussão das políticas educacionais em curso, ressaltando a relação entre essa e a democratização da gestão escolar.

2 DIRETRIZES DA POLÍTICA EDUCACIONAL NORTEADORAS DO PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS: PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA

Ao longo das últimas décadas, as instâncias governamentais têm explicitado em seus planos de governo, definições estratégicas que redirecionam as políticas educacionais com o objetivo de resolver problemas de gerenciamento que comprometem a qualidade da educação brasileira. Tais problemas se traduzem nos resultados negativos em relação à eficiência e à eficácia dos sistemas de ensino. Assim, vêm sendo elaboradas diretrizes norteadoras que consistem no estabelecimento de planos e programas que podem contar com o envolvimento da sociedade civil nos processos de concepção e execução de políticas públicas, inclusive a educação.

As discussões acerca de novos modelos de gestão, que contasse com a participação dos atores sociais, se intensificaram em meados da década de 1980 – períodos chamados por Vieira (2008) – tempo de transição. Nesse momento, há o enfraquecimento dos modelos gerenciais postos durante o regime da ditadura militar, evidenciando-se, portanto, a necessidade de mudanças na gestão educacional. No período referido, a tendência que se desenhava na política educacional, embora, embrionária era a participação da sociedade civil, que viria a se consolidar por meio das políticas de descentralização do poder, conforme se pode observar que:

As características contextuais no Brasil no final da década de 70 - períodos do esgotamento mencionado – geram novas exigências em relação aos padrões de gerenciamento em todas as instâncias da sociedade. A democratização no âmbito educacional, parte e produto do movimento geral da sociedade, demonstram seus primeiros delineamentos públicos no final da década de 70 e início dos anos de 1980 (CABRAL NETO e ALMEIDA, 2001, p. 69).

Conforme enfatiza esses autores, nesse período, em decorrência dos processos de democratização que se delineava em todo país – momento de grande efervescência na organização da sociedade –, os governos estavam sendo pressionados a criar mecanismos legais que apontassem para a participação da sociedade na formulação e gestão de questões de

interesse público, inclusive a educação, “a política educacional autoritária, concebida em tempos áureos da ditadura não mais se sustenta” (VIEIRA, 2008, p. 20).

Analisando o eixo da democratização do ensino proposta no final dos anos de 1980, Farah (1995) aponta um movimento crescente em torno da participação dos diversos atores sociais, como estratégia de implantação de um novo modelo de gestão que se configurava para a década subsequente. Nesse sentido, a referida autora assim se expressa:

Trata-se da descentralização do processo de tomada de decisões e da gestão, num movimento em direção à “ponta” do sistema, para a instituição responsável diretamente pela prestação de serviços – no caso a escola. [...] Procura, por outro lado, diminuir a estrutura hierárquica dentro do sistema, possibilitando decisões mais próximas do local de execução, reduzindo, portanto, a distância entre concepção e execução (FARAH, 1995, p. 48)

Existe, pois, a necessidade de ser colocado em evidência através dos planos de governos, já a partir da década de 1980, diretrizes governamentais de descentralização visando enquadrar a educação ao contexto político, econômico e social. As diretrizes que vão delinear a questão da descentralização, nesse período, estão nos planos governamentais dessa década. Constata-se, ainda, que os desdobramentos de tais políticas se delineiam a partir dos seguintes planos educacionais: III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD); III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND); e, na sequência, no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND- NR).

Observa-se, ainda, que as perspectivas das metas determinadas nesses planos é melhorar a produtividade do sistema, que se apresentava como uma problemática, discutida por todos os setores da sociedade, seria então, a implementação de novas formas de gestão educacional um caminho a ser perseguido.

A concretização das novas formas de gestão no setor educacional se configura no III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) como propostas de governo que incentivam a participação da sociedade na criação e gestão das políticas governamentais. A partir daí, a tendência da participação é cada vez mais acentuada e ganha espaço nos planos do governo. Nesse sentido, o governo expõe as cinco prioridades essenciais nas áreas da educação, cultura e desportos, destacando o planejamento participativo como principal elemento dessas prioridades (BRASIL, 1980, p. 15-19).

Concernente ao que estava preconizando nas diretrizes gerais do III PND observa-se um discurso indicativo da necessidade de participação, é, porém, no plano da política educacional, que essa perspectiva se apresenta de forma mais acentuada. O tema da

participação é incorporado em todos os discursos, constituindo o pano de fundo da política educacional; o apelo à participação toma força e evidencia diretrizes que ensejam o envolvimento da sociedade no planejamento participativo, objetivando alcançar a modernização da gestão educacional.

A proposta do planejamento participativo e da modernização da gestão é ratificada nas afirmações das diretrizes do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto – III PSEC.

[...] o nível de instrumentos essenciais na obtenção dos resultados esperados, o primeiro se configura como a questão do *planejamento e da modernização técnico-administrativa*. Sob este prisma, entende-se, em primeiro lugar, o esforço de planejamento descentralizado, na tentativa de recuperar a influência das bases, tanto na linha da criação e condução de programas quanto na linha de controle e de avaliação feitos igualmente com a sua participação. Uma vez que se reconhece a importância da educação não-formal, do concurso da comunidade no fomento à educação básica e da eliminação do centralismo burocrático, toma-se meta prioritária o planejamento educacional participativo (BRASIL, 1980, p. 17).

Pelo o que se observa, nesse documento, há o redirecionamento da política educacional. “A dimensão participativa da educação é resgatada e critica-se, implicitamente, a “teoria do capital humano”, que antes serviu de suporte aos planos e reformas educacionais do próprio Estado Militar” (GERMANO, 1994, p. 247).

Nesse sentido, muda o enfoque tecnicista, vinculado exclusivamente ao mundo do trabalho, no qual se baseava a educação dos governos anteriores a 1980. A partir de então, o debate passa a ser em torno do desenvolvimento da consciência crítica, por meio da participação política. Segundo Germano (1994), as diretrizes dos programas governamentais assumem a centralidade da “dimensão participacionista” que aparece com toda a força. Na discussão de Cabral Neto (2004), nesse período, já é possível visualizar no discurso oficial, mesmo de forma bastante embrionária o indicativo de que a educação se constituiria em um elemento fundamental para a formação da cidadania.

A centralidade da perspectiva de planejamento participativo é definida nas estratégias do III PSECD, considerando a participação não somente, do eixo articulador entre as instâncias governamentais e a sociedade civil, mas também como forma de recuperar a influência das bases. Assim ao explicitar os objetivos gerais do planejamento participativo enfatiza que:

É central a perspectiva do planejamento participativo, considerada, ao mesmo tempo, linha programática e instrumento de ação. A participação é

buscada não somente ao nível do planejador e dos agentes administrativos, mas igualmente ao nível institucional, a partir das comunidades interessadas. O aspecto da descentralização administrativa, que deve redefinir o relacionamento entre os vários níveis de atuação do Governo (Federação, Estados, Municípios) não vem entendido apenas no sentido da integração entre agências de planejamento e de execução, mas, principalmente, no sentido de recuperar a influência das bases (BRASIL, 1980, p. 34).

Fica evidenciado, portanto, que a participação aponta para o envolvimento das instâncias sociais e governamentais tendo em vista o aprimoramento das relações que dariam novos rumos ao planejamento. No que diz respeito à execução das políticas públicas, conforme já havia sido preconizado nas diretrizes gerais de política econômica: "o acordo negociado entre os vários grupos e setores da sociedade deve ser o caminho para a necessária harmonização dos processos de reajuste" (SAYAD, 1985, p. 147).

Essas diretrizes já faziam parte das notas para o Primeiro Plano de Desenvolvimento da Nova República – I PND – NR (1986/1989), em cujo documento consta um quadro diagnóstico de dificuldades enfrentadas pelo país naquele momento, no âmbito da conjuntura nacional, justificando a formulação de estratégias para superação através da descentralização do poder político. No diagnóstico da conjuntura educacional apresentada por esse documento, as estratégias para superação são elaboradas a partir do eixo da participação. A discussão para que o governo formule o Programa de Descentralização e Participação evidenciado no referido plano, parte do pressuposto da inexistência de participação dos jovens no planejamento e execução das políticas públicas, conforme pode se observar:

A mudança desse quadro exige estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo da fixação de normas nacionais, correção das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda [...] e participação de todos os cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais (I PND – NR, 1986, p. 70).

No bojo das diretrizes do plano, o apelo à participação pela ampliação dos espaços sociais, vem acoplado aos princípios de descentralização e desburocratização como condição necessária à elevação dos níveis de democratização. É destaque, também, no documento a ênfase ao envolvimento da comunidade escolar na tarefa educacional como forma de recuperar a credibilidade da escola pública. Por esse prisma, "era necessário o empenho do sistema educacional, em todas as suas esferas e níveis, no desenvolvimento da descentralização dos processos de planejamento, execução e avaliação das ações educativas" (CABRAL NETO, 2004, p. 38).

De certo modo, as novas formas de relacionamento entre sociedade civil e o Estado não surgem espontaneamente; são estruturadas no contexto da redemocratização do país com a efervescência dos movimentos sociais e a reorganização das forças progressistas vivenciado pela sociedade brasileira, “década de fortalecimento dos processos constitutivos da cidadania e democracia ativa, cujo eixo fundamental se estruturava na configuração da ampliação da esfera pública – espaço específico e condição necessária para existência de direitos sociais.” (FRIGOTO, 2001, p. 59).

Nesse cenário, de certa forma, o governo é pressionado a proporcionar espaços de ampliação da esfera pública. Mesmo diante da intensificação por parte do governo - no discurso oficial, legitimado na elaboração de políticas configuradas nos planos – no debate em torno da participação, estava posta a necessidade do envolvimento por parte da sociedade civil em utilizar espaços na materialização de tais políticas através de ações que se configurassem como mecanismos “em torno do qual há uma acirrada disputa entre os que trabalham na escola, e aqueles que ocupam espaço nas várias instâncias do poder: município, estado e união” (BASTOS, 2002, p. 9).

No enfrentamento dessa disputa, a tese da participação não ultrapassou os limites dos documentos oficiais, considerando que não houve, efetivamente, as reais condições para a participação, assumindo outros matizes como, por exemplo, servir, apenas, de instrumento de consulta do governo, sem peso na decisão do mesmo,

[...] a participação, tão apregoada naquele momento, ficou praticamente restrita aos meandros da burocracia nos níveis federal, regional e estadual, na medida em que se iniciou um processo de discussão entre os técnicos dos órgãos governamentais para a elaboração de planos e programas específicos da área educacional. A população diretamente interessada nos serviços educacionais (equipes técnicas escolares, professores, pais, alunos) não foi chamada a participar, nem requereu essa participação, exceto em experiências isoladas fora do controle do próprio Estado (CABRAL NETO, 2004, p. 40).

Pelo que se pode observar a participação delineada nos planos de governo, da década de 1980, não se consolidou, efetivamente, no sentido de atender aos anseios da sociedade, uma vez que serviu acima de tudo, como alternativa para os governos criarem as condições políticas necessárias para superação das crises de governabilidade e de legitimidade.

Nesse sentido, tais políticas eram previamente definidas cabendo à sociedade, apenas, a sua execução. Apesar do apelo à participação explicitada nos referidos planos que tinha

como eixo central para assegurar a participação popular, o planejamento participativo, termina ficando comprometido pela a forma dispersa com que era apresentado.

A década de 1980 é marcada por reformas que protagonizaram o processo de democratização. Outros rumos são tomados por essas reformas nos anos subseqüentes, (1990), cujo direcionamento, é deslocado para o eixo da descentralização das responsabilidades, considerando as relações entre o Estado e a sociedade.

Nesse sentido, o enfoque neoliberal tem realce imprimindo estratégias de participação com o foco na modernização da gestão. A política educacional é direcionada para uma concepção produtivista e mercantilista, cujo papel é desenvolver “habilidades de conhecimento, de valores e atitudes e de gestão da qualidade, definidas no mercado de trabalho, objetivando formar em cada indivíduo um banco ou reserva de competências e habilidades técnicas, cognitivas e de gestão que lhe assegure empregabilidade” (FRIGOTO, 2001, p. 64).

Para alcançar maior índice de produtividade, seria necessário modernizar a gestão educacional. Para tal modernização, foram estipulados eixos basilares calcados em padrões empresariais da qualidade total, cujo rigor recai sobre a eficiência e a eficácia dos recursos públicos, Assim sendo, a feição da gestão educacional assume as seguintes características:

a) redistribuição das responsabilidades pela manutenção do ensino do ensino público, redimensionando a relação, Estado e sociedade civil; b) tentativa de transparência, para a Scola, de mecanismos próprios do sistema empresarial, cuja finalidade é diferente é diferente dos objetivos fins da educação básica; c) ênfase à parceria, através da interação entre os recursos governamentais e os não governamentais; d) descentralização dos processos administrativo pedagógico e financeiro da escola, sem perda de controle da concepção e da regulação [...]. Na prática, a gestão escolar, descentralizada privilegia a execução e concentra a concepção no âmbito do poder central (CABRAL NETO e ALMEIDA, 2001, p. 71).

A tendência configurada no debate em torno da democratização da educação na década de 1990 é caracterizada como a democratização do acesso e da gestão, via descentralização e participação. Contudo, são palpáveis os delineamentos em torno dos elementos do plano econômico e político que são absorvidos pela educação, considerando que os princípios da descentralização e do modelo do controle da qualidade total difundidos no modelo empresarial, constituem o pano de fundo na transformação da gestão educacional. Logo, essa transformação é considerada necessária para que possa garantir tanto a democratização do acesso quanto à equidade e à qualidade do ensino público. Nessa

perspectiva, analisando a democratização do ensino no âmbito da reforma do Estado, Oliveira (2001, p. 100-101) explicita que:

[...] os anos 90 irão refletir um contexto em que a luta pela democratização do ensino assume, no âmbito da educação básica, o caráter da qualidade, da busca da permanência e da conclusão da escolaridade como um direito social. Ao mesmo tempo o Estado procurará imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos [...].

A descentralização administrativa, financeira e pedagógica é o debate que se intensifica no âmbito dos programas de governo dessa década, assumindo a defesa de serem as formas viáveis de distribuição do poder e, de possibilitar a inclusão na política, novos sujeitos sociais. Incorpora também, nesse caso o atendimento de reivindicações históricas por maior autonomia para as escolas.

Dessa forma, o Estado responde a tais reivindicações possibilitando, além da liberdade da escola construir o seu projeto pedagógico, eleger um núcleo de gestão, considerando que “é a unidade escolar que comporta as possibilidades de aperfeiçoamento qualitativo do ensino, porque é nela que podem ser realizadas experiências pedagógicas alternativas” (WARD, 1992 apud KRAWCZYK, 1999, p. 114).

Observa-se, porém, a partir de alguns conceitos como: - qualidade, equidade, eficiência, efetividade, produtividade, flexibilidade, entre outros - empregados até de forma indiscriminada, tanto nos processos administrativos, quanto educacionais, certa discrepância entre os significados utilizados nas diretrizes das políticas públicas para educação e o contexto no qual esses conceitos estão inseridos como argumentos para proporcionar a melhoria da qualidade do ensino básico e como estratégia para participação e autonomia da escola. Embora esse estudo não se proponha a elucidar o significado de tais conceitos é pertinente registrar que no bojo destes, estão embutidas novas responsabilidades que são atribuídas às escolas, considerando-se ainda os limites impostos pelo Estado. Nesse sentido, Oliveira (2004, p. 103), enfatiza que:

Na atualidade, tal argumento vem acompanhado da necessidade de instituir formas mais flexíveis de gestão, que contemplem a possibilidade de captação de recursos e o maior envolvimento da sociedade nos mecanismos decisórios. Por isso, as políticas mais recentes têm atribuído maior ênfase ao planejamento descentralizado e aos processos de avaliação, como critérios de financiamento e custeio.

O debate acerca da qualidade da educação básica, na década de 1990, foi a tônica nos planos de governo em toda a América Latina; nesses planos “estão explícitas orientações [...] para que desenvolvam, efetivamente, políticas educacionais para atender às perspectivas do desenvolvimento socioeconômico no atual estágio de financeirização do capitalismo”, Azevedo e Queiroz (2007, p. 6). Portanto, observa-se a relação do que está sendo posto ao setor educacional às novas exigências do sistema produtivo.

O Brasil, também, incorpora, em sua agenda política, o discurso da qualidade do ensino como forma de requerer a articulação direta necessária ao desenvolvimento das ações de competitividade e da cidadania, indispensáveis à atuação do mundo globalizado através da articulação entre os sistemas: educativo, político e produtivo defendido pelo discurso oficial como sendo preocupações constantes, considerando que:

A globalização dos mercados e o desenvolvimento de novas tecnologias criaram a necessidade de dar um novo significado à organização escolar para que a escola seja eficiente e democrática no processo de formação do novo cidadão da era globalizada (KRAWCZYK, 1999, p. 115).

Nesse cenário, parece bastante elucidativo que as discussões (im)postas apontem para a predominância da idéia de que essas políticas são instrumentos utilizados para atender às demandas da lógica de mercado, imprimindo ao sistema público de ensino um novo modelo de gestão que se materializa na descentralização administrativa e financeira, conforme já dito anteriormente. Nessa perspectiva, há a prerrogativa da construção da autonomia da escola, porém, numa linha de mão dupla, já que a escola passa a assumir a responsabilidade pelo seu resultado,

[...] Isso pressupõe que a descentralização da educação nas suas vertentes administrativas, financeira e pedagógicas ocorrerá não apenas como transferência de responsabilidade dos órgãos centrais para os locais e da União para os estados e municípios, mas implicará também um movimento de repasse de certas obrigações de órgãos e sistema para a escola. Assim, a democratização da educação será compreendida pelo Estado como uma necessidade de imprimir maior racionalidade à gestão da mesma, por meio da regulação (LIMA e MENDES, 2006, p. 73).

Em todo discurso oficial, das reformas permeia a crença de que a ineficiência da escola pública está intrinsecamente ligada à inadequação do uso dos recursos. É a partir dessa concepção que os planos de governo dessa década advogam a descentralização na gestão educacional como estratégia de “busca por um maior protagonismo da comunidade educativa local para que esta assuma papel mais estratégico na administração da escola” (CASTRO, 2007, p. 134).

Ainda que a descentralização tenha uma conotação de compartilhamento de poderes entre Estado e sociedade, entretanto não significa democratização, considerando que, nesse momento, o Brasil firmava acordos com eventos internacionais como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia – 1990)², comprometendo-se com o estabelecimento de políticas educacionais em consonância com as diretrizes da referida conferência.

Nessa perspectiva, um dos compromissos debatidos e assumidos pelos países signatários foi a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. O Brasil cumpre o acordo elaborando seu plano, em 1993, no qual se comprometendo com o desenvolvimento de novos padrões de gestão estabelecendo como meta “implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (BRASIL, 1993, p. 42).

Ainda no plano político, o Plano Decenal de Educação (1993/2003) enfatiza a necessidade de importantes mudanças para o aperfeiçoamento democrático e aponta a participação da sociedade civil como mecanismo indispensável:

A descentralização e a autonomia, no contexto da democratização da sociedade, levam a uma reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da sociedade organizada na educação com novos processos e instrumentos de participação, de parceria e de controle. (BRASIL, 1993, p. 21).

É nesse contexto que se elabora uma política de reforma para o setor educacional. Para materializar o que está posto nesses planos de governo desse período, são implementados alguns mecanismos como estratégia de participação tais como: os colegiados das escolas e, posteriormente o Conselho do FUNDEF. A participação nesse sentido está direcionada para a fiscalização dos recursos financeiros advinda do Ministério que são destinados à educação de modo particular às escolas. O objetivo da fiscalização de tais recursos assume a centralidade dos conceitos de eficiência e equidade assumidos como eixo da política de financiamento, conforme expressa o documento:

Para garantir eficiência e equalização na política de financiamento, mecanismos especiais de supervisão e fiscalização deverão ser criados, de forma a permitir que segmentos representativos da sociedade civil possam ter participação efetiva nos órgãos do executivo responsáveis pela alocação e distribuição dos recursos (BRASIL, 1993, p. 55).

Nesse sentido, são definidos os instrumentos de controle dos gastos públicos em educação com o objetivo de evitar que os recursos destinados legalmente a essa área sejam

aplicados indevidamente. Ademais, a sociedade civil vivencia uma realidade contrária, ao discurso da centralidade e verticalização do poder, até então vigente na esfera pública e amplia a participação coletiva, mesmo que as pesquisas apontem vários pontos de estrangulamento no funcionamento das instituições colegiadas. Dentre algumas delas destaca-se a influência do poder de manipulação que “o domínio da palavra e da argumentação oral, a posição que os representantes dos segmentos ocupam na estrutura formal da escola e o nível de sua politização e de sua escolaridade” (WERLE, 2003, p.74).

No campo da legislação e das normas que regulamentam essas diferentes políticas públicas, vários são os instrumentos postos à disposição da sociedade nos níveis municipal, estadual e federal. Nesse sentido, “a norma mais abrangente que visa estabelecer um conjunto de diretrizes e metas que tem por finalidade balizar e orientar não apenas o sistema educacional do país, mas sua própria política educacional é o Plano Nacional de Educação – PNE” (MENDONÇA, 2002, p. 13-14).

De acordo com Saviane (2007), um dos objetivos gerais e prioridades do plano é democratização do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Apesar do que está estabelecido no objetivo geral, no que se refere ao quesito gestão, o plano se detém quase que especificamente na gestão do financiamento, a ênfase da participação recai sobre o gerenciamento dos recursos. Aponta como necessidade a ampliação da democratização da educação enfatizando o papel da educação brasileira no sentido de incluir elementos que devem nortear as instituições educativas com o auxílio da sociedade objetivando a resolução dos problemas educacionais.

2.1 ELEIÇÕES DE DIRETOR NO BRASIL: CONTEXTUALIZANDO ALGUNS MOVIMENTOS DE PARTICIPAÇÃO

Grande parte da trajetória da escola pública brasileira transcorreu em meio a parâmetros que caracterizaram também as vivências e práticas políticas autoritárias e seletivas da sociedade. Muitas das ações, movimentos, debates relativos à democratização da escola pública passaram a ocorrer no início da década de 1930, a partir de quando os referenciais de uma escola democrática passaram a ser mais claramente relacionados como estruturantes de uma sociedade republicana.

Desses movimentos destacaram-se os Pioneiros da Educação Nova e, de modo particular, o nome de Anísio Teixeira, que, de acordo com Bastos, (2002, p. 20), pode ser visto como “o primeiro administrador público a relacionar democracia com administração da educação”. O debate suscitado pelos Pioneiros marcou, doravante, o campo educacional brasileiro, tanto do ponto de vista pedagógico quanto de uma concepção do papel do Estado na oferta da educação escolar, “são contribuições que (...) permanecem atuais” (VIEIRA, 2007, p. 94).

Ainda nesse sentido, Sander, discutindo as políticas públicas e gestão democrática da educação, os referencia como sendo um momento que teve “um impacto político particularmente transcendental e até hoje é referência obrigatória para uma visão de educação pública comprometida com a promoção e a defesa dos interesses nacionais” (SANDER, 2005, p. 98).

A grande efervescência desses movimentos foi logo interrompida nas décadas seguintes, em decorrência da implantação dos regimes ditatoriais (Estado Novo e Estado civil-militar de 1964), havendo, portanto, um arrefecimento no movimento de democratização da educação e da escola pública brasileira.

Entretanto, outro processo social de busca de redemocratização do país marca a década de 1980. Acompanhando esse processo social, a educação escolar é bastante questionada, no sentido de configurar suas ações em objeto que transforme a escola em um *locus* democrático.

Nesse momento, merece destaque a contribuição do educador e também administrador do serviço público, Neidson Rodrigues, cujos debates em favor da democratização escolar, enfocando a função social da escola (RODRIGUES, 1987), apontavam para a instauração de processos administrativos que refletissem e impulsionassem a democratização dessa instituição, no sentido mais amplo de “alargamento dos espaços sociais” (BOBIO, 2000).

A tônica dessas discussões tinha como referência primeira o acesso, o êxito e a permanência dos filhos dos trabalhadores na escola pública. Com o decorrer do tempo, o entendimento de democratização ultrapassou as questões de acesso, alargando para conceito de democratização da gestão escolar.

Dessa forma, conforme destacam os estudos de Oliveira e Catani (1993), Paro (2003), Ferreira (2008), Bastos (2002), dentre outros, a partir da década de 1980, no bojo da intensificação dos movimentos pela redemocratização da sociedade brasileira, a democratização da gestão escolar, foi direcionada para a institucionalização da eleição para diretor de escola, contando com o envolvimento dos diversos segmentos que compõem a comunidade escolar.

Os estudos ora referenciados constataam que as primeiras instituições para eleição de diretor, já no início da década de 1980, aconteceram no Distrito Federal, em alguns Estados da federação como Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e no município de Goiânia³. Merece destaque o caso do Paraná, que, no âmbito dos sistemas estaduais de ensino, foi a primeira unidade federativa brasileira a instituir a eleição para diretor de escola, no então mandato do governador José Richa que, pelo Decreto (PR) 455, datado de 13 de abril de 1983, substituiu o antigo sistema de nomeação para diretor mediante indicação de políticos (CUNHA, 1999).

Nesse contexto, o debate sobre a eleição de diretor da escola pública toma força e desencadeia um processo que se tornaria irreversível, haja vista que vários estados definiram, em suas constituições, a eleição de diretor como mecanismo oficial a ser adotado para o provimento da função de diretor escolar.

2.2 A ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETOR DE ESCOLA: DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR?

Segundo Bobbio (2000), a ocupação de novos espaços até então dominados por organizações de tipo burocratizado e hierárquico constitui-se na ampliação do processo de democratização.

Ainda de acordo com esse autor, o que pode caracterizar o alargamento das relações democráticas é a exigência do exercício de uma participação para além da democracia representativa legitimada apenas pelo número de votantes que elegem seus representantes. Esse modelo é questionado pelo grau de distanciamento que impede o cidadão de interferir diretamente em seu entorno social mais próximo, isto é: na escola, na rua ou no bairro, como também em instâncias decisórias onde ocorre essa participação.

Nesse sentido, a defesa da eleição como critério para escolha de diretores escolares, ultrapassa a estrutura dos órgãos burocráticos, que normalmente estão a serviço dos objetivos principais de suas áreas sociais, porque enseja uma reforma pautada e fundamentada em seu caráter democrático, substituindo mecanismos tradicionais de indicação de diretores por políticos, filtrada e definida pelos órgãos centrais, no Gabinete do Secretário de Educação.

Na concepção de Bobbio (2000) significa estender a participação da “esfera das relações políticas para a esfera das relações sociais”. Na perspectiva de alargamento dos espaços democráticos, o exemplo que esse mesmo autor analisa sobre a criação dos conselhos escolares com representantes de pais no sistema de ensino italiano, é o mesmo raciocínio que

pode ser observado no Brasil, mais especificamente no Rio Grande do Norte (nesse último essa temática será discutida em capítulo específico), no que diz respeito à instituição do processo de escolha dos diretores escolares via eleição direta, cuja participação se dá pelo voto direto dos representantes da comunidade escolar.

No entanto, Paro (1996) chama a atenção para os limites do sistema eletivo, no que diz respeito ao excesso de expectativas colocadas pelos grupos envolvidos, acreditando que a sua simples introdução vem resolver de vez inúmeros problemas. Todavia, sabe-se que a resolução da maioria dos problemas não está ao alcance da escola. Nesse sentido os argumentos que o autor apresenta estão na seguinte direção: Do ponto de vista da neutralização mesmo que parcial, das práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo em oposição às posturas universalistas que reforçam a moderna cidadania, o autor constata em suas pesquisas que a eleição tem desempenhado um papel fundamental na diminuição ou até eliminação dessas práticas nos sistemas em que foram adotadas. Por outro lado em alguns sistemas as práticas clientelistas perduraram no interior da própria escola antes ou durante o mandato do diretor.

Outro ponto realçado, por esse autor, é a existência de certa frustração daquelas pessoas que achavam que com a eleição aconteceria uma mudança radical no comportamento do diretor de forma imediata e a prática tem se mostrado inversa a essa forma de pensar. Na grande maioria as características dos chefes monocráticos perduram até hoje em alguns diretores, mesmo com a eleição. O que leva ao entendimento de que as causas do autoritarismo existentes nas unidades escolares não advêm exclusivamente do provimento do diretor pela via da nomeação política. “Antes, é preciso considerar que tal autoritarismo é resultado da conjunção de uma série de determinantes internos e externos à unidade escolar que se sintetizam na forma como se estrutura a própria escola e no tipo de relações que aí têm lugar” (PARO 1996, p, 104).

Um terceiro ponto apontado por esse autor, elencado também como limite do sistema eletivo é o corporativismo evidenciado pelos grupos que interagem na própria escola, destacando-se de modo especial o segmento dos professores que ignorando as regras da democracia buscam o favorecimento, enquanto docentes. Contudo, “a eleição de diretor nas escolas públicas vem nos trazer questões importantes para o aprendizado e reflexão sobre a prática da democracia. Esta, certamente, é mais uma tentativa de participação da comunidade na escola [...]. Há um caminhar meu cambaleante, mas não é assim que se aprende a andar? (CAMPOS, 2001, p, 141).

Contrapondo-se a esse último pensamento, Gadotti (2008, p, 59), discutindo a autonomia da escola, a escola cidadã, compreende a gestão democrática em um sentido bem mais amplo (não cabe nas páginas desse trabalho aprofundá-lo). O autor referido, assim se expressa: “Não entendo “gestão democrática” (grifo do autor), como um complicado sistema de eleições de representantes para todas as funções do sistema”.

“Ao contrário, as eleições deveriam ser reservadas para a escolha de dirigentes onde os próprios cidadãos não pudessem exercer diretamente a cidadania.” Com essa afirmação entende-se que há uma tendência para a defesa da democracia representativa com fortes traços da democracia direta.

E para melhor compreendê-la, mesmo que o objetivo desse trabalho não seja a discussão dos tipos de democracia, retomam-se mais uma vez as formulações teóricas de Bobbio (2000) nas quais ele explica que, a exigência por uma democracia direta não é nova, e afirma que o pai da democracia moderna, Jean Jacques Rousseau, já havia feito o que no dizer do autor pode ser constatado na seguinte afirmação: “a soberania não pode ser representada”, “o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante as eleições do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo não é mais nada”. Essas afirmações enriquecem o debate teórico e contribuem para a compreensão do movimento contraditório dos fenômenos sociais vistos no processo de alargamento dos espaços de democratização.

Nesse sentido, constata-se que outros teóricos estudando essa temática acreditam que a eleição de diretor de escola possibilita a ocupação de espaços antes hierarquizados e burocratizados, pelo um maior número de cidadãos, conscientes dispostos a participar de acordo com os conceitos de participação de Bordinave (op. cit.), já enfocados anteriormente, isto é, não só “fazer parte, mas tomar parte” cada vez mais, em instituições sociais incluindo a escola e, acreditando “que a construção de uma escola democrática é um caminho possível, porém, é necessário que se reúnam pessoas e instrumentos de luta em torno desta causa.” (COLARES, 2003, p, 130).

No entanto, Lück (2006), ver a eleição de diretor com algumas ressalvas, embora a autora tenha a compreensão de que esse processo faz parte de um movimento mais amplo de redemocratização do país, não reconhece nas pesquisas indícios de efetividade na prática de gestão democrática e construção da autonomia da escola e aponta na direção de alguns pontos de estrangulamento como a “intensificação do autoritarismo por diretores eleitos; o esgarçamento da unidade de orientação de orientação pedagógica, em face da formação de grupos de disputa; ou o enfraquecimento do trabalho pedagógico, tendo em vista o enfraquecimento da organização, coordenação e controle [...]. A autora defende a eleição

como uma proposta de escola capaz de firmar compromissos coletivos, um estilo de gestão, não apenas o evento.

Nessa perspectiva a comunidade escolar, necessita sentir-se parte integrante e integradora da escola, ter consciência do seu poder de decisão em todas as questões relacionadas ao seu funcionamento ao melhor desenvolvimento da escola no que diz respeito à formação de ambientes verdadeiramente participativos e democráticos e não como espaço onde são reforçados competição e corporativismo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1980 é marcada por reformas que protagonizaram o processo de democratização. Outros rumos são tomados por essas reformas nos anos subsequentes, (1990), cujo direcionamento, é deslocado para o eixo da descentralização das responsabilidades, considerando as relações entre o Estado e a sociedade.

A ampla agenda de reformas empreendidas pelo governo federal, na política de educação, assim como no âmbito mais amplo do estado, os anos de 1990 trazem a marca do embate entre antagônicos projetos societários para a sociedade brasileira, aqui expressa em distintas formulações e práticas de democratização da educação.

Além do exposto, a vasta literatura existente sobre a temática fornece subsídios reveladores da forte influência do ideário neoliberal, na década de 1990, que estão presentes nas propostas de reformulação do padrão de gestão do setor educacional. Uma dessas influências, ocasionada pela impossibilidade do Estado arcar com suas obrigações, mediante a crise fiscal, é visivelmente encontrado no aspecto da modernização da gestão, com a introdução dos princípios da gestão privada no serviço público, cuja característica é a aceitação das regras de mercado na gestão dos recursos educacionais.

Isso fica evidenciado nas referidas propostas através do incentivo à concorrência entre as instituições de educação, a ampla agenda de reformas empreendidas pelo governo federal, na política de educação, assim como no âmbito mais amplo do estado, os anos de 1990 “trazem a marca do embate entre antagônicos projetos societários para a sociedade brasileira, aqui expressa em distintas formulações e práticas de democratização da educação” (RODRIGUES, 2004, p. 127).

Nesse contexto de luta por parte dos movimentos da sociedade civil organizada⁴ e, de reformas das políticas sociais visando delegar responsabilidades, que anteriormente eram tarefas exclusivas do Estado, é que a política de descentralização é instituída, pelos governos

como estratégia de afastamento do Estado, em relação às obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle.

Considerando essas formulações teóricas e as análises de Bordenave (2007), é possível perceber que os princípios que norteiam os processos de descentralização não privilegiam a participação em seu verdadeiro sentido, ou seja, como um instrumento de reforço dos canais democráticos de representação e não a eterna devolução ao povo dos problemas da própria comunidade.

¹[...] as formas e/ou propostas mais usuais de gestão das escolas públicas do sistema educacional brasileiro nos anos 80 compreendiam: 1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; e 5) eleição direta para diretor (DOURADO, 2008, p. 83).

² A década de 1990 protagoniza uma onda de eventos internacionais como: a Conferência Mundial de Educação para Todos, Jomtien, Tailândia (1990); a Conferência de Nova Delhi (1993); e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por ministros de educação da região, a exemplo da Conferência de Kingston, Jamaica (1996). Nesses eventos, são elaboradas declarações de intenções com as quais se comprometem os países signatários dos diferentes acordos firmados (VIEIRA, 2001, p. 43-44).

³ Outros estados [Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina] definiram explicitamente em suas constituições, todas promulgadas em 1989, a eleição de diretor de escola pública (OLIVEIRA e CATANI, 1993, p. 70-71).

⁴ Com o nome de movimentos sociais têm sido chamadas as ações reivindicativas de segmentos de populações urbanas (principalmente) que se caracterizam por reagirem às desigualdades na distribuição dos recursos públicos nos serviços de abastecimentos de água, coleta de esgotos e de lixo, saúde, educação, transporte, energia elétrica, telefone, ou seja, os serviços urbanos que têm a ver com o que se convencionou chamar de “qualidade de vida” (CUNHA, 1999, p. 60).

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Márcio Adriano de; QUEIROZ, Maria Aparecida de. Reformas educativas dos anos noventa: reflexões sobre a América Latina, Caribe e Brasil. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA – CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 13. , 2007, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2007.

BASTOS, João Batista (org.). **Gestão democrática**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo; Brasiliense, 2007.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura – SEF. **Plano Nacional de Educação para Todos**. Brasília 1993.

_____. **III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980/85)**. Brasília 1980.

_____. **III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85)**.

_____. Gestão educacional na escola do ensino básico: subsídio para delinear estratégias. In: Vilma Queiroz S. de. **Pacto pelo desenvolvimento do Rio Grande do Norte**. Natal-RN: [s.n.], 2001.

CABRAL NETO, Antonio. Política Educacional Brasileira: novas formas de gestão. In: CABRAL NETO, Antonio; YAMAMOTO, Osvaldo H. (org.) **O psicólogo e a escola: uma introdução ao estudo da psicologia**. 2. ed. Natal, RN: EDUFRN, 2004.

CABRAL NETO, Antonio (org.). **Política educacional desafio e tendências**. Porto Alegre; Sulina, 2006.

CAMPOS, Irenice O. A coragem de experimentar uma gestão democrática. In: Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará. **Eleição de diretores: o que mudou na escola? Estudo de avaliação de impacto**. Brasília: Plano, 2001.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antonio. et al. (Orgs.). **Pontos e contrapontos na política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

COLARES, Anselmo Alencar. **Do autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa:** história e gestão educacional. Campinas/SP: ANPAE, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil.** 3. ed. Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Reconstruindo o Estado:** Gestão do setor público e Reforma da Educação. EAESP/EGV/NPP. Relatório de Pesquisa n° 02, 1995.

FERREIRA, Naura S. Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando os conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Reformas educativas e o retrocesso democrático no Brasil nos anos 90: In: LINHARES, Célia (Org.). **Os professores e a reinvenção da escola:** Brasil e Espanha. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã.** 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

HIRST, Paul Q. **A democracia representativa e seus limites.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, ano XX, n° 67, ago. 1999.

LIMA, Rosângela Novaes; MENDES, Odete da Cruz. A Gestão da Política de Educação: Contrapontos entre Descentralização e Avaliação na Lógica da Reforma do Estado. In: CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; LIMA, Rosângela Novaes. **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

LÜCK, Heloisa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afranio Mendes. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

RODRIGUES, Melânia. Democratização da gestão educacional e participação: embate de projetos. In: CABRAL NETO, Antonio (org.). **Política educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

SAYAD João. Diretrizes gerais de política econômica: notas para o I PND – NR. **Revista de Economia Política**, vol. 5, nº 3, jul./set. 1985.

SAVIANE, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2007.

_____. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2008.

WARDE, Mirian Jorge. Considerações sobre a autonomia da escola. **Revista Idéias: o diretor-articulador do projeto de escola**. São Paulo: FDE, 1992.

WERLE, Flávia Obino Correia. **Conselhos escolares: implicações na gestão da Escola Básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.