

ELEIÇÃO DE DIRETORES: LIMITES E POSSIBILIDADES NA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Resumo

O presente artigo tem como objetivo discutir as limitações da eleição de diretores escolares na efetivação da gestão democrática. Para tanto foi realizada uma pesquisa bibliográfica que busca fundamentar as discussões em autores como Romão e Gadotti (2001), Lück (2015), Minto (2006), Paro (1996; 2016) e Zung (1984). O desenvolvimento do texto encontra-se dividido em três tópicos, onde primeiramente é apresentada as diferentes modalidades de escolha de diretores, objetivando compreender a eleição como uma possibilidade de superação das outras formas de escolha por apresentar aspectos mais democráticos. Em seguida, discute, a eleição situada no debate acerca da gestão democrática da educação. E por fim, as suas limitações em virtude das diferentes maneiras de como esta se concretiza na prática. A partir dos estudos realizados foi possível analisar que a legislação que ampara a gestão democrática permite diferentes interpretações as quais acabam influenciando na maneira de escolha do diretor e na gestão escolar. Além disso, o fato de que aconteça a eleição não garante a efetivação da gestão democrática na escola, pois o desejo em participar não é algo inerente, mas advém do constante exercício democrático, e também como observado nos escritos de Paro (1996) ainda permanecem a influência de agentes políticos na escolha e nomeação dos diretores. Sendo assim, é importante que os sujeitos do processo escolar: professores, alunos, pais e demais funcionários da escola tomem posse do seu direito de votar e participar de forma consciente de todos os processos que envolvem a escola para que essas limitações sejam superadas.

Palavras-chave: Eleição de diretores. Gestão democrática. Escolha de diretores. Participação.

1 Introdução

O presente trabalho pretende debater acerca do tema escolha de diretores escolares apresentando os pontos e os contrapontos da eleição, evidenciando a sua limitação na efetivação da gestão democrática na educação. Para isso, traz-se uma breve descrição das diferentes maneiras de provimento ao cargo de diretores no Brasil, com o objetivo de compreender as suas interferências na gestão. Para uma maior contextualização pretende-se

delinear um percurso histórico no qual a eleição de diretores escolares surge, constituindo-se como um possível meio de democratização dos processos de gestão escolar situada no amplo debate acerca da gestão democrática da educação. Será abordado, ainda, o tratamento que é dado à gestão democrática pela legislação vigente.

A eleição de diretores é um tema já bastante discutido, no entanto este ensaio ao trazer a discussão acerca das limitações dessa prática de provimento ao cargo de diretores escolares na efetivação da gestão democrática pretende contribuir na ampliação do debate proporcionando reflexões que ajudarão a compreender melhor alguns fatores que podem interferir na gestão educacional.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa terá uma abordagem qualitativa, pois esta lida com o universo de valores, significados, aspirações, ou seja, fenômenos que não podem ser quantificados. (MINAYO, 2009).

Este ensaio constitui-se em uma pesquisa bibliográfica (MARTINS; LINTZ, 2011) que busca fundamentar as discussões nos autores como Romão e Gadotti (2001), Lück (2015), Minto (2006), Paro (1996; 2016) e Zung (1984). O desenvolvimento do texto encontra-se dividido em três tópicos: o primeiro discorre sobre as formas de escolha de diretores, onde tratará de abordar as maneiras mais comuns de provimento ao cargo de diretores escolares; o segundo traz a contextualização histórica e a legislação que fundamenta a eleição de diretores; e o terceiro aponta os limites da eleição de diretores na efetivação da gestão democrática. Por último, as considerações finais acerca do tema em questão.

2 Formas de escolha de diretor escolares

Para a escolha de diretores das escolas públicas brasileiras pode-se estabelecer, segundo Romão e Gadotti (2001) quatro categorias mais usuais: a nomeação, o concurso, eleição e os esquemas mistos.

A forma de escolha de diretores escolares por nomeação ocorre quando estes são escolhidos por representantes do poder executivo, tais como, governador e prefeito. É concedido, assim, um cargo de confiança, onde pode predominar os interesses políticos e a conveniência de quem é escolhido. Paro (2016, p. 49) em relação à nomeação política aponta que “esta é considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente”. Sendo assim, a partir da indicação política dos diretores escolares, grandes dificuldades são encontradas no processo da gestão educacional, no que se refere ao compromisso de democratizá-la, pois o diretor indicado e nomeado por

um político possivelmente tenderá a servir não aos interesses da comunidade escolar, mas sim os de quem o indicou, dificultando a participação coletiva e enfatizando o autoritarismo. E também no que se trata à qualidade dos serviços prestados a comunidade escolar, posto que, muitas das vezes, o diretor nomeado não é escolhido por critérios como, por exemplo, a formação necessária e a capacidade política, e sim pela aproximação com o gestor público.

Quanto à modalidade de escolha via concurso público justifica-se pela pretendida imparcialidade e na igualdade de oportunidade legitimadas através de provas e títulos, que comprovam, ou não, as habilidades do candidato, no que se refere ao conhecimento de conteúdos específicos. Segundo Gadotti (op. Cit) para esta categoria de escolha, uma das grandes vantagens seria o fato de evitar a indicação e a nomeação por intermédio de políticos, pois nas provas e nos seus resultados não há interferência de nenhum agente exterior, o candidato é o único responsável por seu êxito. Entretanto, o concurso não garante que uma gestão democrática ocorra na instituição, pois o diretor é escolhido através de provas e não pela comunidade escolar. Essa modalidade reproduz a lógica da administração escolar focalizando o caráter técnico e desconsiderando a gestão, também, como um ato político.

Quando existem duas ou mais formas de escolha dos diretores, acontece o esquema misto, onde, por exemplo, as provas e as eleições seriam duas fases de um mesmo processo de escolha. A primeira vista essa modalidade se parece muito democrática por causa da eleição ou da indicação de representantes pela escola, porém o que se pode ter na prática é uma falsa participação, pois a comunidade participa apenas em uma das fases do processo, perdendo o poder de decisão quando a escolha é feita a partir de critérios mais diversos.

A escolha de diretores via eleições acontece quando a própria comunidade escolar, através do voto direto, escolhe o seu representante. Nesse caso, há uma maior possibilidade de que seja efetivada uma gestão democrática na instituição de ensino, ao passo que, se é a comunidade quem elege o diretor, esse poderá servir aos interesses de seus eleitores, além de, possivelmente, favorecer uma maior participação de todos no processo de gestão. Todavia, não se pode afirmar que somente o critério de escolha de diretores garantirá a participação de todos da escola e a efetivação da gestão democrática, mas é, sem dúvida, umas das categorias que mais possibilitaria garantir os interesses da comunidade na qual a escola está inserida.

As quatro categorias de escolha de diretores trazem consigo vantagens e/ ou desvantagens para uma maior efetivação da gestão democrática nas escolas públicas. A nomeação por agentes carrega uma maior probabilidade de que o diretor siga os interesses de quem o indicou e não da comunidade escolar. Já o concurso elimina a possibilidade de indicação, entretanto, pode fazer com que apenas aspectos técnicos e burocráticos sejam

priorizados. O esquema misto por sua vez, tende à uma participação popular, mas esconde que possivelmente essa participação não seja consciente e democrática.

Sendo assim, dentro das categorias aqui citadas, percebe-se que a escolha de diretores por eleição é a que mais se aproxima de uma gestão participativa e democrática, visto que, é a comunidade escolar quem escolhe o seu futuro gestor, inferindo que, o eleito dialogue e busque os interesses dos que o escolherem. Portanto, para melhor compreensão desta forma de escolha, considerando-a como possivelmente a mais democrática, faz-se necessário compreender o contexto no qual ela foi surge no nosso país, e ainda os caminhos percorridos em prol de uma gestão democrática nas escolas públicas.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA ELEIÇÃO DE DIRETORES: a busca por uma gestão democrática da educação

Em meio ao contexto de redemocratização do país, na década de 1980, marcado por conflitos de interesses, ressurgem os movimentos sociais com a reivindicação de uma maior participação do povo na construção de uma sociedade mais democrática. Assim, cria-se a Constituição Federal de 1988 que, na tentativa de atender as reivindicações populares, incorpora, dentre outras coisas, aspectos possíveis para uma gestão democrática. O Art. 206 da constituição estabelece que o ingresso na rede pública de ensino se daria exclusivamente por via concurso público, de provas e títulos e, mesmo que de forma não detalhada, incorpora ao texto o termo “gestão democrática” do ensino público. A defesa em torno do concurso representava uma tentativa de diminuir a indicação política que vigorava no serviço público, o que, possivelmente, estaria impedindo a efetivação de um modelo de gestão que tem como princípio a defesa dos interesses populares. Além disso, acrescentou-se o termo “gestão democrática” somente as escolas públicas, retirando assim as escolas privadas que não são ancoradas por lei a efetiva-la na gestão.

Neste contexto, o termo gestão democrática emerge na Constituição Federal, com grandes anseios de uma maior participação e autonomia das escolas públicas. Entretanto, como aponta Minto (2006. p.11) “o texto constitucional não definiu o que se entendia por “democrático” o que tornava a reivindicação pela gestão democrática ainda mais passível de deformações e apreensões equivocadas”. Assim, a não definição do termo permitiu a abertura de lacunas que ocasionaram interpretações diversas, e que conseqüentemente acabam se desdobrando na prática escolar. Isso pode ser percebido quando se vê as diferentes formas de escolha de diretores presentes no contexto educacional brasileiro, as quais modificam e dão

forma à gestão, no entanto, é importante ressaltar que esse quesito não é o único determinante para um modelo específico de gestão.

Percebe-se que, a forma como o conteúdo da lei está posto pode dar margem para diferentes interpretações, e, até mesmo, sustentar algumas ações, quando se analisa, também, o Art. 3º e 14 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9394/96), esses estabelecem aos sistemas de ensino a responsabilidade de definir suas normas de gestão democrática obedecendo ao princípio da participação da comunidade escolar e extraescolar nas tomadas de decisão. A princípio essas diretrizes representam uma política de descentralização do processo de gestão de cada sistema de ensino, pois, cada um tendo a autonomia de pensar a sua própria gestão, facilitaria a tão esperada democratização da educação de modo geral, e da escola pública de modo específico. No entanto, a responsabilidade da definição das normas de gestão a cada sistema de ensino permitiu que essa se desenvolvesse de formas bem diferenciadas, o que não se pode afirmar é que, mesmo com a autonomia das redes no processo de gestão, todas elas foram democráticas.

Faz-se necessário, portanto, uma maior compreensão acerca dos fundamentos e pressupostos que sustentam, até hoje, posturas e concepções acerca da direção escolar. Zung (1984) coloca que a administração educacional possui suas bases fundantes na Teoria Geral da Administração, onde a execução das tarefas, em busca de uma maior eficiência do processo, se desenvolve de modo fragmentado, quem planeja e coordena o processo não é o mesmo que executa as tarefas, criando-se assim a hierarquização das relações de trabalho. Assim, ao analisar a origem da gestão educacional, percebe-se que a função do diretor escolar, muitas das vezes, é confundida com a de um administrador, pois, cabe a ele zelar pelo bom funcionamento da instituição, desempenhando, apenas, as tarefas de caráter burocrático. Nesse sentido, o diretor constitui-se um mero executor de normas superiores.

Ao longo do tempo a sociedade vem percebendo que a escola tem especificidades que uma administração técnico-burocrática não consegue contemplar. Emerge, portanto, da conscientização popular um novo paradigma (LÜCK, 2015) caracterizado pela adoção de práticas interativas, participativas e democráticas. A gestão democrática vem então, neste processo, como ponto chave para democratizar a educação, pois coloca no centro das questões a busca por redes de colaboração entre os participantes envolvidos com a escola (LÜCK, 2013).

Para efeito de esclarecimento cabe, aqui, explicar que a gestão democrática constitui-se um mecanismo de busca pela autonomia dos processos através da participação de todos os sujeitos envolvidos. Nesse sentido, Lück (2015, p.4) afirma que:

(...) a gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, a organização e planejamento de seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos do seu processo de implementação.

Posto que a gestão democrática implique a participação dos envolvidos no processo, como meio para uma maior abertura ao diálogo e o envolvimento de todos na tomada de decisões, o sistema de ensino, ao ter a possibilidade de definir o seu processo de gestão não garante de fato uma autonomia da instituição escolar, pois, esta se encontra inserida em um conjunto de normas superiores que em muitas das vezes não asseguram a participação da comunidade intra e extra escolar na decisão sobre sua própria realidade. Essa situação pode ser percebida em um contexto em que não há um envolvimento dos diferentes setores que compõem a educação, como a gestão, o corpo docente, a família, os alunos, nos processos importantes para a comunidade escolar, como na escolha do diretor, na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), do currículo, etc..

Neste sentido, a forma de escolha do diretor que mais se adequa a esse novo paradigma, e que se aproxima da gestão democrática é a eleição de diretores pela comunidade escolar, pois essa pode favorecer à participação popular que é citada na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), possibilitando, assim, o diálogo nas instituições de ensino. A eleição se torna então um instrumento que, superando outras modalidades de escolha, seria utilizada nas instituições com o intuito de se democratizar a gestão e romper com a concepção de administração escolar.

É de grande relevância lembrar que, a eleição direta de diretores, como o intuito de servir como uma possível via para a gestão democrática vem também atribuições a estes de responsabilidades que são inerentes ao novo paradigma da gestão a exemplo, um maior envolvimento nas demais atividades que envolvem o processo educativo, a questão pedagógica e política, questões estas, que não são pensadas de forma articulada, se conceber o diretor escolar como um mero executor de funções técnico-administrativas.

Diante do que foi exposto, ao longo do texto, é possível perceber que a eleição de diretores foi um grande passo na tentativa de democratização da educação, faz-se necessário, entretanto uma análise crítica dessa forma de escolha, evidenciando as suas limitações.

4 Limitações da eleição de diretores escolares na efetivação da gestão democrática da educação

Inúmeros foram os anseios e expectativas em torno da democratização da gestão educacional. A eleição de diretores escolares representava uma alternativa para que a comunidade tivesse uma maior participação no processo de escolha do seu representante escolar, e com isso coibir as práticas clientelistas que vigoram na indicação política e a superação de uma modalidade de escolha que não favorece a participação, como é o caso do concurso público de provas e títulos.

Mas, nem tudo acontece necessariamente como se idealiza, e com a eleição de diretores não foi diferente. Mesmo que as eleições apresentem aspectos positivos e seja considerado o mecanismo mais democrático, é necessário compreender as suas limitações. Para isso, serão utilizadas como fundamentação teórica as análises de Paro (1996) com base em estudos feitos, em meados dos anos 1990. Ele analisa alguns limites da eleição de diretores na prática, já que no plano teórico supostamente as suas vantagens superam as limitações.

Um dos objetivos que se pretendia atingir com as eleições era neutralizar as práticas clientelistas que predominam na indicação por agentes políticos, mas, ancorado nos dados de Celina Ferreira Calaça (1993) Paro apresenta que mesmo em sistemas de ensino em que vigorava a eleição a interferência política não deixou de acontecer, impedidos de atuarem diretamente na indicação, esses influenciavam na campanha distribuindo camisetas, santinhos e favores. Acrescenta-se ainda que as práticas clientelistas passaram a fazer parte também no interior da própria escola, quando em troca do apoio dado solicitam favores pessoais. Percebe-se, portanto, que na prática surgem outros aspectos que não são perceptíveis quando se analisa no campo teórico, assim, fica explícito um dos limites da eleição de diretores no processo de democratizar a gestão da escola.

Em relação às eleições o que se esperava era que a partir de uma escolha feita pela comunidade, a gestão se desenvolvesse de maneira mais democrática, afinal um candidato eleito pela comunidade escolar defenderia os interesses dessa, ao mesmo tempo em que favoreceria a participação consciente dos envolvidos, diminuindo, assim as práticas centralizadoras e autoritárias dentro da instituição. Todavia, como Paro aponta que “havia nessas previsões mais otimismo do que realismo” (p.380).

(...) frustraram-se ao perceber que muito das características do chefe monocrático, que detém a autoridade máxima na escola, persistiu mesmo com a eleição. Mas, o que isso reafirma é que as causas do autoritarismo existente nas unidades escolares não advém 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. 381).

Nesse sentido, percebe-se que há interferências de outras ordens a não ser a via de escolha dos gestores na forma como será conduzida a sua atuação. A partir dessa observação pode-se dizer que essa limitação do mecanismo de escolha encontra-se atrelada, principalmente, à expectativa exagerada agregada à eleição, ao passo que grandes foram os anseios, que dificilmente conseguiriam ser contemplados, como por exemplo, a mudança de hábitos comportamentais do próprio gestor e dos demais participantes.

Em relação à mudança de comportamento dos envolvidos no processo esperava-se que a participação se desenvolvesse de maneira quase que espontânea. Entretanto, como evidencia o Paro (1996, p. 381), “como todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas, enquanto sujeitos na condução das ações, é apenas uma possibilidade, principalmente em sociedades que não existe uma cultura desenvolvida de participação”.

Percebe-se, então, que o fato de acontecer à eleição não garante a efetivação da gestão democrática, pois o desejo em participar não é algo inerente, mas advém do constante exercício democrático. Assim, para o desenvolvimento de uma consciência participativa é necessária a criação e a sustentação de um ambiente propício à participação plena, no processo social escolar, uma vez que se entende que é por essa participação que se desenvolve a consciência social crítica e sentido de cidadania (LÜCK, 2005).

Após apontar alguns limites da escolha de diretores pela via eleitoral, vale ressaltar que para a democratização da gestão educacional não é preciso somente que estes venham a ser superados, pois o mecanismo de escolha, ou a maneira de provimento ao cargo de diretores constitui apenas um dos eixos necessários. Para que a efetivação da gestão democrática aconteça são necessários diversos aspectos, como a participação consciente da comunidade, a autonomia financeira da escola, o compartilhamento de tarefas, dentre outros.

5 Considerações finais

Ao discutir a temática escolha de diretores escolares objetivou-se contribuir para uma maior compreensão acerca dos aspectos presentes nas diversas maneiras de provimento ao cargo de diretores escolares, bem como as possibilidades e as limitações do processo eleitoral na efetivação da gestão democrática. Mesmo que, de forma não tão aprofundada, ao discorrer

sobre as principais categorias de escolha de diretores pretendeu-se demonstrar algumas de suas características e dificuldades no que se refere à democratização da gestão educacional. Foi possível perceber que a via eleitoral, apesar das suas limitações, se comparada às outras formas de escolha, é a que apresenta menos aspectos antidemocráticos.

Após a contextualização da eleição de diretores fica evidente que em virtude da redemocratização do país, onde se buscava uma maior participação popular com vista à autonomia dos processos de gestão, foram atribuídas expectativas um tanto exageradas e idealistas à eleição de diretores. Após fazer uma análise mais crítica desse mecanismo de escolha ficam perceptíveis as suas limitações frente à legislação atual e também na efetivação de uma gestão democrática, pois a forma como os gestores escolares são escolhidos não constitui o único determinante para que haja a ocorrência de práticas participativas, nem que a atuação do gestor escolhido seja desenvolvida de maneira democrática.

Em virtude da mudança de paradigma que sustenta a concepção de gestão incorporou-se a função política às atribuições do diretor escolar, cabendo, agora, defender e reivindicar de maneira conjunta os direitos da comunidade escolar. Assim, infere-se que o processo eleitoral contribui de maneira significativa na efetivação da gestão escolar, pois oferece a possibilidade de se escolher um profissional com o perfil condizente com esses anseios.

Conforme as análises apresentadas, verifica-se que a eleição de diretores escolares, portanto, foi um grande passo para a prática democrática, a qual abre possibilidades para um maior envolvimento da comunidade, apesar de apresentar limitações. Uma dessas principais limitações é o fato de que a eleição não garante a efetivação da gestão democrática, pois o desejo em participar não é algo inerente, mas advém do constante exercício democrático, e também como analisado nos escritos de Paro (1996) ainda permanecem a influência de agentes políticos na escolha e nomeação dos diretores. Sendo assim, é importante que os sujeitos do processo escolar: professores, alunos, pais e demais funcionários da escola tomem posse do seu direito de votar e participar de forma consciente de todos os processos que envolvem a escola para que essas limitações sejam superadas.

Referências:

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola**: princípios e propostas. 4. Ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001. (Guia da escola cidadã; v.1).

LÜCK, Heloisa. **Gestão Educacional**: Uma questão paradigmática. 12. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 2015. Série Cadernos de Gestão.

_____. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar.** Petrópolis: Vozes, 2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade. LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso.** 2. Ed. 4ª reimp. São Paulo: Atlas, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social Teoria, método e criatividade.** 28. Ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2009.

MINTO, Lalo Watanabe. Administração Escolar no contexto da Nova República. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n. especial, p.140-165, ago 2006.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática.** Universidade de São Paulo (Usp). R. Brás. Est. pedag, Brasília, v. 77, n.186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

_____. **Crítica da estrutura escolar.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 48-57.

ZUNG, Acacia Zineida Kuenzer. **A teoria da administração educacional: ciência e ideologia.** Universidade Federal do Paraná. Cad. Pesq. São Paulo (48): 39-46. Fev. 89, 1984.