

## **DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: AS POSSIBILIDADES DA ELEIÇÃO DIRETA PARA GESTORES ESCOLARES**

### *DEMOCRACY AND PARTICIPATION IN BRASILIAN PUBLIC SCHOOLS: THE POSSIBILITIES OF DIRECT ELECTIONS FOR SCHOOL MANAGERS*

*Fernanda Motta de Paula RESENDE<sup>1</sup>*

*Vanessa Lara ANTONINI<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Depois de um longo período de ditadura militar, os brasileiros, após a redemocratização ao final dos anos de 1980, experimentaram a possibilidade de eleger seus representantes políticos. Essa experiência de democracia e cidadania contidas no processo eleitoral agora se configura como um dos principais desafios para tornar as escolas públicas brasileiras mais democráticas e participativas, através da eleição dos gestores escolares. A proposta deste trabalho é discutir os aspectos históricos do processo de eleição de representantes no Brasil e as possibilidades das eleições diretas para gestor escolar. Num primeiro momento resgatando a luta da sociedade brasileira em busca de uma efetiva participação política e, posteriormente, apontando os limites e as possibilidades da introdução da eleição direta para gestores escolares, como mecanismo de consolidação de uma escola mais democrática.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia, eleição, gestores escolares, escolas democráticas

## **INTRODUÇÃO**

Os desafios que a democratização da educação e da escola pública brasileira assume na atualidade exigem a compreensão das lutas travadas pela sociedade brasileira a partir do final dos anos de 1970. A crise do petróleo pôs fim ao período do milagre econômico, trazendo à tona uma profunda crise econômica que se agravou num curto espaço de tempo. Além disso, setores da sociedade brasileira, que haviam apoiado o golpe militar de 1964 e as medidas adotadas nos anos seguintes, reivindicavam maior acesso às tomadas de decisões do Governo. A oposição, por sua vez, representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), principalmente a partir das eleições de 1974, cresceu eleitoralmente refletindo na composição das cadeiras no Congresso Nacional.

Nas eleições de 1982, para Governadores de Estado, os partidos de oposição ao regime militar, mais especificamente o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), elegeram os governadores nos

<sup>1</sup> Professora Assistente Doutora do Departamento de Educação do Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas (IBILCE) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus São José do Rio Preto. São José do Rio Preto, São Paulo, Brasil. E-mail: fermpr@ibilce.unesp.br

<sup>2</sup> Professora Assistente Doutora do Departamento de Educação do Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas (IBILCE), Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus São José do Rio Preto. São José do Rio Preto, São Paulo, Brasil. E-mail: vanessa.antonini@gmail.com

principais estados da federação. Nos Estados de São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Pará, além de Amazonas e Acre, o PMDB saiu vitorioso; e no Rio de Janeiro, foi eleito o candidato do PDT, Leonel Brizola.

No final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, a sociedade brasileira viveu um intenso processo de mobilização e discussão política em várias instâncias, chegando em 1978 ao fim da era do Ato Institucional (AI-5), revogado no último ano de governo de Geisel, constituindo importante passo rumo à democratização do país. Considerado um instrumento jurídico-administrativo de ordem autoritária e coercitiva, o AI-5 afrontou o Estado de Direito, pois, através deste ato, o Presidente da República removeu funcionários, suspendeu direitos políticos, decretou recesso do Poder Legislativo e, ainda, restringiu vários direitos individuais.

O governo militar editou em 1969 o decreto-lei n. 477, que “[...] feria de morte a liberdade de expressão ao instituir a censura prévia à imprensa e ao ampliar o controle político-ideológico das universidades e demais instituições educativas” (GERMANO, 2001, p.68).

A luta pela anistia política alcançou em parte seus objetivos com a anistia concedida em 1979. A sociedade civil, em especial, a classe trabalhadora, conseguiu rearticular-se num movimento sindical mais combativo, que ficou conhecido como novo sindicalismo. O novo sindicalismo, atuando por dentro da estrutural sindical já existente, em contraposição ao atrelamento político e ao *peleguismo* que caracterizavam a ação sindical de várias entidades, consolidou-se com uma ação sindical autônoma e combativa em relação ao Estado. O processo de mudança, apesar de lento, teve como momento forte de afirmação política e social, as greves ocorridas no final dos anos 1970 e início dos anos 1980.

Em 1982, com a vitória das oposições nos governos estaduais, vislumbrou a possibilidade de colocar em xeque o domínio do governo militar sobre o Colégio Eleitoral que escolheria o novo Presidente da República em 1985. Vários setores da sociedade brasileira se mobilizaram em prol das eleições diretas para a Presidência da República, a campanha *Diretas Já*, que apesar de não ter alcançado seu objetivo naquele momento, colocou o povo novamente nas ruas.

Esse quadro sintetiza elementos importantes dos contornos das lutas pela retomada dos espaços e instâncias democráticas na sociedade brasileira, na busca do exercício da cidadania e da democracia participativa, tendo em vista um projeto social mais coletivo nessa sociedade. É nesse contexto de luta pela redemocratização da sociedade brasileira que se inseriu a luta pela democratização da educação e da escola, que nos anos de 1980 encontrou um terreno fértil para se consolidar e dar os primeiros passos.

Merecem destaque as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), que tiveram um papel importante nas discussões das questões educacionais no processo de elaboração da Carta Constitucional de 1988. Do ponto de vista dos direitos humanos, incluindo-se os de caráter socioeconômico, foi sem dúvida uma conquista e um grande progresso em relação às constituições anteriores e dos primeiros projetos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Também decorrente das CBEs, surgiram os Fóruns organizativos dos educadores, mais especificamente, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

O movimento organizado dos profissionais da educação contribuiu para que as questões educacionais passassem a ser discutidas a partir de uma compreensão mais crítica e mais ampla da sociedade, da educação e dos próprios processos educativos que se desenvolvem na escola. A produção do conhecimento sobre educação, sociedade, poder, cultura e realidade socioeconômica se desenvolveu de modo a se apreender e evidenciar a relação entre os diferentes elementos e dimensões da existência social dos indivíduos. A escola e os processos educativos, que ali se desenvolvem, passaram a ser analisados não apenas em sua dimensão didático-pedagógica, mas também se levando em conta os condicionamentos culturais, sociais, econômicos e políticos que engendram e determinam tais processos.

No Brasil e em outros países periféricos, iniciou-se uma reformulação das políticas educacionais, visando uma ampla reforma nos sistemas públicos de ensino, que contemplates os compromissos assumidos diante dos Organismos Internacionais. Após a assinatura da *Declaração de Nova Delhi*, em 1993, elaborada para firmar os compromissos assumidos durante a Conferência Mundial de Educação para Todos, o então Ministério da Educação e do Desporto (MEC) coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003).

Ao longo dos anos de 1990, as reformas educacionais brasileiras assumiram os contornos da política neoliberal traçando eixos de ações para a concretização de suas reformas no âmbito da gestão, da equidade e qualidade da educação e da capacitação de professores. No âmbito da gestão, ressaltam-se a descentralização administrativa e pedagógica, o fortalecimento das capacidades de gestão, a autonomia escolar e a participação da comunidade, o aperfeiçoamento dos sistemas de informação e gestão, e a avaliação, por meio da medição de resultados ou rendição de contas. Com relação à equidade e à qualidade da educação, os aspectos centrais foram a focalização das políticas nas escolas mais pobres do nível básico, a discriminação positiva de grupos vulneráveis, as reformas curriculares, a distribuição de textos e materiais didáticos, a extensão da jornada escolar com o aumento de horas-aula e os programas de melhoramento e inovação pedagógica. Quanto à capacitação de professores, destacaram-se a qualificação profissional de professores em serviço, a remuneração por desempenho e as políticas de incentivos (RODRIGUES, 2003).

O projeto de democratização da educação pelo Governo Federal nos anos de 1990 previa a democratização, a participação, a descentralização e construção da autonomia, cujo controle e planejamento ficaram circunscritos ao MEC, enquanto o financiamento seria deslocado do Estado para a comunidade, para ser administrado de forma compartilhada. O plano prioritário da escola passa a ser a gestão reforçada pelo processo de descentralização, enquanto a avaliação dos resultados, centrada no MEC, atuava para a melhoria da eficiência dos sistemas educacionais (VIAN, 2003).

Nas lutas pela democratização da educação e da escola, pelo menos duas perspectivas se destacavam e se complementavam. A primeira tinha como foco a luta pelo acesso e permanência das classes marginalizadas à educação escolar, de qualidade, pública e gratuita. As taxas de escolarização mostraram que mais de 30% das crianças em idade escolar estavam fora da escola e que, mesmo aquelas que chegavam a entrar para a escola, mais de 50% não chegavam à quinta série e apenas cerca de 1% conseguia ter acesso ao ensino superior. Portanto, falar de democratização da educação implicava, necessariamente, em políticas educacionais que fossem capazes de alterar o caráter excludente e seletivo da escola em nossa sociedade.

A outra dimensão da democratização da educação aponta para a democratização da gestão da escola e dos Sistemas de Ensino, de modo a consolidar os canais de participação coletiva na construção da escola pública. Destacam-se nesse momento as lutas por eleições diretas para escolha de gestores escolares, levadas à cabo pelas associações de professores, pais e alunos. A participação da comunidade na vida da escola passa a ser tomada como uma componente central no processo de democratização da gestão da escola pública.

#### AS FORMAS DE ESCOLHA DO GESTOR ESCOLAR

Nas diversas unidades educativas da federação brasileira estão materializadas nas escolas públicas algumas das formas de provimento do cargo de gestor; e para compreender a opção realizada por cada Sistema de Ensino, há que se considerar a concepção de educação, de ensino e de escola, não somente dos governantes, mas também daqueles que estão envolvidos diretamente com o processo de ensino-aprendizagem.

No Brasil, estão estabelecidas hoje, conforme pesquisas de Mendonça (2000) e Dourado (2008), cinco formas de escolha para o cargo de gestor escolar: a *indicação política*, que permite que a autoridade do Estado atendendo a interesses político-partidários aponte um nome para ocupar o cargo; o *concurso público*, o qual engloba os procedimentos de provas e títulos para escolha e nomeação de candidatos por ordem de melhor classificação; o *diretor de carreira*, uma modalidade não frequente no Sistema Educacional Brasileiro, que possibilita o acesso ao cargo de gestor via critérios

previamente estabelecidos, dentre eles, o merecimento, o tempo de serviço, escolarização e outros; a *seleção de gestores em duas etapas*, também conhecida como forma mista, em que os candidatos são selecionados previamente através de prova escrita, versando sobre conhecimentos específicos para investidura ao cargo e, em etapa posterior, após ter atingido no mínimo 60% de aproveitamento, acontece a eleição por meio do voto dos diversos segmentos da comunidade escolar. E, por fim, o provimento por *eleição direta*, modalidade central nas pautas de reivindicações, em que o candidato é escolhido mediante o voto, representando a vontade da maioria dos integrantes da comunidade.

As duas primeiras formas de seleção citadas, a indicação política e o concurso público, “[...] podem levar ao descompromisso do diretor de escola no que se refere aos objetivos educacionais vinculados aos interesses da comunidade educativa e à construção de uma administração democrática” (LIMA, 2007, p.54). Na indicação política, o critério de escolha do gestor escolar conserva-se nas relações de clientelismo político, ainda presente na cultura política partidária dos Estados brasileiros. O clientelismo político

[...] trata-se de uma prática muito comum, ainda nos dias atuais, principalmente em países de tradição calcada no domínio territorial, como é o caso do Brasil. As classes comercial e industrial e as corporações urbanas foram moldadas pelo poder que a posse da terra proporcionava, não sendo difícil aos latifundiários usar sua influência econômica para fins políticos, tomando para si o direito de se apropriar de votos mediante o autoritarismo. Este é reforçado por essa prática sistemática de troca dos votos por dádivas e favores, numa relação política que aprofunda as desigualdades socioeconômicas (CORRÊA, 2000, p.52).

Em todas as argumentações contrárias à escolha do gestor pelo processo de nomeação por autoridade estatal, o denominador comum está assentado na condenação do clientelismo político, que muitas vezes coloca à frente das escolas públicas, profissionais não preparados para assumir o cargo. Sendo assim, esse gestor indicado politicamente e sem legitimidade de sua comunidade escolar, seria capaz de conduzir ao estabelecimento de uma cultura política da participação? Qual seria a possibilidade de criarmos um ambiente efetivamente participativo e democrático no interior de uma escola, em que o gestor ainda é escolhido sob a prática do clientelismo? Como o gestor escolar poderá contrariar ou negar as determinações impostas pelo Estado, uma vez que, ele próprio é um representante estatal?

Responder esses questionamentos não se configura tarefa simples, pois cada Sistema de Ensino, que faz uso da indicação política para o cargo de gestor, guarda suas especificidades quanto aos critérios de escolha e grau de autonomia conferida à escola pública. A pesquisa de Schneckenber (2009) ilustra uma dessas particularidades, ao afirmar que na Rede Municipal de Ensino de Irati/PA as indicações para o cargo de gestor escolar baseiam-se em certos critérios de formação e competência. Porém,

também anuncia que essa forma de provimento inibe a consolidação da autonomia na escola e ressalta a

[...] a necessidade de superar gradativamente formas clientelistas de escolha de diretor de escola, considerando que as mesmas, conforme resultado da investigação, em menor ou maior grau definem os interesses a serem atendidos no interior das instituições públicas municipais de ensino de Irati (SCHNECKENBER, 2009, p.136).

O estudo sobre eleição de diretor de escola e gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Goiânia apresenta-se como outro exemplo dessas especificidades, porém, no caso do município de Goiânia, (CALAÇA, 1993) anuncia detalhes sobre a influência dos chefes políticos, em particular dos vereadores, sobre a Secretaria Municipal de Educação. Em análise do arquivo pessoal da Secretária da época foram encontrados mais de quatrocentos pedidos assinados por vereadores do município.

Em relação ao *diretor de carreira*, cabe ressaltar que essa prática assemelha-se sobremaneira às práticas clientelísticas geradas pela indicação política do gestor no cotidiano escolar, afastando totalmente da comunidade a possibilidade de participação no processo de escolha. Conforme (DOURADO, 2008, p.83), “[...] a implementação desta modalidade, quando efetivada, ainda que preliminarmente, deu-se no âmbito da iniciativa privada. No setor público apresentou-se como uma variação, em tese meritocrática, da modalidade de indicação política”.

Já a forma de escolha via concurso público, de vanguarda no Estado de São Paulo e sua capital, os critérios de escolha estão pautados na aferição das habilidades técnicas do candidato ao cargo. O processo de escolha do gestor escolar é regulamentado pelo Estatuto do Magistério, mas com critérios diferenciados, pois a “[...] legislação estabelece como requisitos a habilitação específica em Administração Escolar e o mínimo de cinco anos de exercício em função docente ou de especialista, no caso de ingresso, ou três anos de exercício no magistério público oficial de SP, no caso de acesso” (MENDONÇA, 2000, p.190).

No caso do concurso, nem a escola nem a comunidade podem escolher o seu representante dentro da instituição escolar, não contribuindo, assim, para o exercício da prática e do gosto pelo democrático. A defesa do concurso público,

[...] deve ser a bandeira a ser empunhada e efetivada, enquanto prática cotidiana, hoje já consagrada como forma de ingresso para a carreira docente no setor público. Assim, acreditamos que embora o concurso de provas, ou de provas e títulos, deva ser o ponto de partida para o ingresso do educador no sistema de ensino, não se apresenta, no entanto, como a forma mais apropriada para a escolha de dirigentes escolares (DOURADO, 2008, p.84).

Para tanto, coloca-se a necessidade de se analisar o que um sistema de ensino, que opta pelo concurso público, busca de fato no perfil de um dirigente escolar? Será somente o fato de dominar as habilidades técnicas administrativas ou será a possibilidade de manter um representante dos interesses do Estado no interior da escola? Não teríamos com o concurso uma negação da concepção política da educação e do reforço das competências técnicas?

Russo (2009) em artigo que discute os problemas de maior incidência no cotidiano do espaço escolar, segundo apontamentos dos próprios gestores da Rede Estadual de Ensino, revela que dentre os problemas que apresentam maior frequência (19 ocorrências, 33,3%) entre os gestores encontra-se, aquele inserido na questão da participação na escola, a saber, na presença da comunidade na escola. No entanto, evidencia um dado que caminha ao encontro do entendimento de que o concurso público ainda não se constitui numa forma ideal para escolha do gestor escolar, principalmente num Estado de características desenvolvimentistas como é o caso de São Paulo. Segundo o autor,

[...] a manutenção do cargo de diretor de escola como de natureza permanente, efetiva, de provimento por concurso público e com competências legais que permitem que ele se sobreponha ao colegiado, do qual é também seu presidente nato, pelo que facilmente transforma esse colegiado em instância homologatória e legitimadora das suas decisões (RUSSO, 2009, p. 460).

De qualquer modo, não se pode negar que o concurso público supera as práticas clientelísticas estabelecidas pela indicação, mas “a democracia demanda estruturas democratizantes e não estruturas inibidoras da presença participativa da sociedade civil no comando da *res-pública*” (FREIRE, 1997, p.75). Paulo Freire, um dos mais expressivos educadores brasileiros, reconhecido pela comunidade acadêmica internacional e que se lançou à condição de Secretário de Educação do município de São Paulo,

[...] não concordava com a seleção de profissionais para cargos de administração pedagógica por meio de concursos e sempre defendeu a eleição direta com a participação da comunidade educativa, tanto que em sua gestão, na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, tentou pô-la em prática. Apresentou, em março do ano de 1991, uma proposta para discussão pública sugerindo que todos os profissionais que exerciam cargos de administração fossem eleitos pela comunidade educativa. No entanto, suas ideias foram imediatamente rejeitadas por professores e diretores das escolas municipais (LIMA, 2007, p.55).

Outra forma de provimento para o cargo de gestor escolar tem sido a *seleção de gestores em duas etapas*, um processo seletivo de caráter competitivo e eliminatório com o objetivo de avaliar os conhecimentos e a capacidade gerencial dos candidatos. Tal forma de escolha prevê a realização de eleições somente numa segunda etapa do processo seletivo para aferir a capacidade de liderança.

O Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais foi um dos primeiros a adotar essa forma de provimento e regulamentar dentro de sua autonomia federativa o Artigo 216 da Constituição Estadual, que implantou a *Seleção Competitiva Interna (Secon)* como forma de provimento do cargo de diretor de escola. Em 1991, a Secretaria de Estado da Educação regulamentou a *Secon* prevendo que ela se daria em três etapas.

A primeira consistia na avaliação da *capacidade administrativa* dos candidatos ao cargo de diretor de escola. Para essa avaliação, os candidatos eram submetidos a uma prova de conhecimentos sobre legislação de ensino e procedimentos administrativos, e tendo que alcançar uma pontuação mínima de 60 pontos, o que daria o direito de passar para as etapas subsequentes. A segunda etapa, por sua vez, consistia da avaliação do *curriculum vitae* dos candidatos aprovados, todavia esta etapa não tinha caráter eliminatório. Por último, na terceira etapa, era avaliada a capacidade de liderança dos candidatos. Nessa fase, acontecia o processo de escolha com a participação da comunidade escolar, estando previsto que os candidatos deveriam elaborar e apresentar suas propostas de trabalho à comunidade escolar, que posteriormente por meio de uma eleição, escolheria o novo dirigente escolar.

A institucionalização da seleção competitiva interna, como mecanismo para escolha do gestor escolar em Minas Gerais, criou o que tem sido definido como um sistema misto dessa escolha, isto é, um sistema em que seria considerada tanto a competência técnica para o cargo, avaliada por meio das provas de conhecimentos e títulos, quanto a competência política, avaliada por meio da eleição.

Conforme pesquisa de Resende e Silva (2006) sobre o perfil dos dirigentes escolares após mudanças ocorridas nas formas de provimento do cargo no Estado de Minas Gerais no limiar dos anos de 1990, foi apontado que após a realização da seleção em etapas, a *Secon*, envolvendo a participação da comunidade nessa escolha, mudanças significativas foram encontradas no perfil e nas concepções dos dirigentes escolares, trazendo uma visão mais coletiva e ampliada da escola e de sua organização.

Também em estudo sobre a cultura organizacional da escola pública das Minas Gerais, (RESENDE, 2006) demonstra uma visão positiva da comunidade escolar sobre a eleição para dirigente escolar, que começou a se tornar um quadro de referência para a ação dos indivíduos e grupos dentro da escola, quando a atuação do diretor se tornou mais sensível às demandas da comunidade escolar. Indício de que esse mecanismo de democratização da gestão escolar produz mudanças na cultura organizacional da escola.

No entanto, questionar qual dessas formas de provimento propicia um maior exercício da democracia no interior da escola, significa, em tese, uma redundância perante a vasta produção teórica em torno da temática. Comumente, a eleição para gestor escolar, como destacam autores como Mendonça, (2000), Paro (2001), Silva (1999), tem sido considerada uma etapa de aperfeiçoamento democrático, pois, assim como em

nível macro<sup>3</sup>, a escola pública brasileira não tem conseguido garantir a consolidação dos espaços participativos meramente pelo exercício do voto, apresentando a necessidade de mudanças não somente na estrutura, mas também na sua cultura organizacional.

A ação política democratizante no interior da escola ocorre pela transformação das práticas sociais reais que se desenvolvem em seu interior, tendo em vista a necessidade de se ampliar os espaços de participação, de se ampliar os debates respeitando-se as diferenças de interesse entre os diversos sujeitos e grupos em interação, diversos segmentos, viabilizando, nesse processo, a horizontalização das relações de força entre eles (OLIVEIRA, 2005, p.31).

A sociedade brasileira, nos avanços e retrocessos de seu caminhar, aparece em diversos momentos históricos, amputada em sua liberdade de escolha, e se a “[...] ideia de liberdade sempre caminhou ao lado da própria ideia de democracia” (OLIVEIRA, 2005, p.26), como seria possível objetivarmos uma escola democrática perante tantas medidas e ações centralizadas e verticalizadas ainda presentes na gestão escolar? Como estabelecer práticas democráticas num espaço ainda demarcado pelas disputas de poder e o desrespeito pelas diversidades? Como contrapor as imposições dos órgãos centrais da educação quando estes optam pela manutenção do *status quo*?

Cumprе ressaltar que até mesmo o aparato jurídico-normativo, a LDBEN 9.394/96, não escapou aos interesses político-partidários, simbolizando o desrespeito da cúpula governamental à liberdade dos educadores brasileiros, sendo promulgada após dez anos de tramitação na Câmara dos Deputados, sem levar em consideração as discussões, debates e movimentos realizados até aquele momento.

Como revela estudo de Mendonça (2000), Estados como Acre, Amazonas, Ceará, Paraíba, Sergipe; Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Mato Grosso, experimentam a eleição ou a seleção em duas etapas. Já o Estado de São Paulo, reconhecido nacionalmente por seu desenvolvimento econômico, cultural e social, instituiu o concurso público como forma de escolha do dirigente há mais de trinta anos, e apesar de possuir as condições objetivas necessárias para a consolidação de um processo com a efetiva participação da comunidade escolar, ainda não o fez, incitando-nos em estudos posteriores na busca pelos determinantes que o impedem a caminhar rumo às formas mais participativas de escolha de seus gestores escolares e ao distanciamento da excessiva valorização das habilidades técnicas-burocráticas.

Para Estados como Amapá, Roraima, Tocantins e, em especial, o Maranhão, que tanto na capital quanto nos municípios apresentam a indicação política como forma de provimento predominante, o ranço do clientelismo político e do coronelismo continuam forte e influenciam diretamente o cotidiano escolar, distanciando a comunidade local do

<sup>3</sup> Entendendo por nível macro o Estado, o sistema político, o sistema econômico e a macro organização educativa.

seio das discussões e decisões relevantes para o desenvolvimento da escola. O Maranhão é um dos poucos Estados brasileiros que, ainda, não conseguiu avançar para formas mais democráticas de ocupação do cargo de gestor escolar.

Levando-se em consideração a necessidade da efetivação dos espaços participativos no interior da escola, bem como a forma de mediação utilizada pelo gestor para dirimir as divergências entre os diversos seguimentos da comunidade escolar, seria realmente o provimento do cargo de gestor, via eleição, a forma capaz de assegurar a consolidação dos princípios democráticos na escola? A eleição para gestores escolares não acirra as disputas internas na escola? Seria este o determinante do processo de consolidação dos mecanismos de participação na gestão escolar?

### **OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DE ELEIÇÃO PARA GESTOR ESCOLAR**

As experiências de introdução da eleição direta para gestores escolares nas políticas educacionais da atualidade, ainda que evidenciem algumas limitações e equívocos, devem ser tomadas como desafios a serem enfrentados em nome do processo de consolidação desse importante mecanismo de democratização da gestão escolar. Dentre essas limitações, uma delas consiste em seu caráter perene, ou seja: a adoção ou não do mecanismo da eleição para gestor escolar continua sendo definida, principalmente, pelas forças e grupos políticos que chegam ao poder em determinado Governo Estadual ou Municipal. Os trabalhadores da educação e a comunidade escolar como um todo ainda não conseguem assegurar que a forma de escolha do gestor escolar não seja alterada a cada mudança de Governo.

Outro limite a ser considerado está no fato de muitos processos eletivos reproduzirem as práticas eleitorais vigentes em nossa sociedade, ficando evidente, naquelas experiências, que ainda admitem relativa influência de agentes político-partidários na nomeação do gestor escolar; ou naquelas em que o candidato utilizando poder econômico, desenvolve uma campanha na qual o debate de questões educacionais são secundarizadas.

Também se evidencia em realidades, que vivenciam a experiência da eleição direta para gestor, uma tendência à permanência dos embates e conflitos aflorados durante o processo eleitoral no interior da escola. Após as eleições, os contornos desses embates e conflitos fazem com que as relações interpessoais e de trabalho no interior das instituições escolares fiquem profundamente abaladas, dificultando a construção de momentos sistemáticos de discussão coletiva das práticas socioeducativas que ali se desenvolvem. A personalização da campanha em torno de nomes e pessoas é, sem dúvida, um fator que contribui para a instalação desse tipo de clima de trabalho na escola. Talvez as mudanças requeridas fossem no sentido de que os processos de mobilização para a eleição do gestor

escolar se desenvolvessem a partir de projetos e propostas de trabalho em torno do Projeto Político-Pedagógico da escola. Para Mendonça (2000, p.259),

[...] as imperfeições advindas da implantação das eleições de diretores não devem ser tomadas como indicadores de que esse processo não funciona ou precisa ser abolido mas, ao contrário, devem significar que ele reflete as imperfeições e as contradições da escola e da sociedade. O exercício da democracia impõe riscos e o seu aperfeiçoamento não se faz com menos democracia. Somente o exercício democrático é capaz de superar as dificuldades da própria democracia.

Contudo, um novo desafio impõe-se ao cenário de consolidação das eleições diretas para gestores escolares. Um equívoco encontrado na dissonância de opiniões dos aplicadores jurídicos, como no caso dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), que apresentaram um entendimento descontextualizado e limitado do processo de democratização da escola pública brasileira ao julgarem procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade que versou sobre eleições diretas para dirigentes no Estado do Rio de Janeiro – ADI 2.997/RJ<sup>4</sup>, definindo que “[...] é inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar” (ADI 2.997/RJ, 2010, p.119).

No julgamento da referida ação, dos onze Ministros integrantes do STF, seis acompanharam o Relator Cezar Peluso – Ministros Ellen Gracie, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Celso de Mello, Carlos Brito e Gilmar Mendes –, havendo três ausências – Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa e Menezes Direito – e um voto dissonante do Ministro Marco Aurélio de Mello. Segundo o Ministro Relator Cezar Peluso:

[...] tem sido firme a Jurisprudência da Corte no sentido de inconstitucionalidade de normas que estabeleçam sistema de sufrágio para o preenchimento de cargos de direção de escola pública, por implicarem flagrante ofensa ao teor dos arts. 37, inc. II (livre nomeação para investidura em cargos comissionados), 61, § 1º, II, ‘c’ (iniciativa privada do Chefe do Executivo para editar leis que disponham sobre o provimento de cargos públicos), e 84, inc. II e XXV (competência privativa do Chefe do Executivo para a direção superior da administração e prover cargos públicos), todos da Constituição Federal. E todas estas são razões suficientes para pronúncia da inconstitucionalidade da legislação fluminense, objeto desta ação (ADI 2.997/RJ, 2010, p.119).

<sup>4</sup> O Tribunal, por maioria, julgou procedente ação direta ajuizada pelo Partido Social Cristão - PSC para declarar a inconstitucionalidade do art. 308, XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro — que prevê a participação da comunidade escolar nas eleições diretas para a direção das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público —, bem como da Lei 2.518/96, que regulamenta o citado dispositivo, e do art. 5º, I e II, da Lei 3.067/98, do mesmo Estado-membro, que assegura a participação de professores, demais profissionais de ensino, alunos e responsáveis no processo de escolha dos dirigentes, e a participação dos responsáveis legais pelos alunos e dos discentes no processo de avaliação do ensino-aprendizagem. Considerou-se violado o disposto nos artigos 2º; 37, II; 61, § 1º, II, c e 84, II e XXV, todos da CF, os quais submetem à discricção do Poder Executivo a iniciativa de leis tendentes a mudar o regime jurídico de provimento dos cargos de diretor de escolas públicas, que são em comissão e, como tais, de confiança do Chefe daquele Poder, a quem o ordenamento confere as prerrogativas de livre nomeação e demissão *ad nutum*, incompatíveis com o sistema de eleições. Vencido o Min. Marco Aurélio que, reportando-se ao voto proferido quando do exame de concessão da medida cauteladora, julgava improcedente o pedido. (ADI 2997/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, 12.8.2009).

A referida decisão julgou inconstitucional o art. 308, XII, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, bem como toda a Lei nº. 2.518, de 16 de janeiro de 1996, e do art. 5º, I e II, da Lei nº. 3.067, de 25 de setembro de 1998, também do Estado do Rio Janeiro. Portanto, o julgado não tem efeito em relação a outras Leis ou Constituições de outros Estados, apesar de constituir-se num importante precedente.

Evidencia-se, assim, o quão longe ainda estamos da consolidação de um Estado Democrático de Direito, que não contrarie os próprios fundamentos constitucionais. Segundo o do art. 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. Ainda no mesmo artigo, em seu parágrafo único, consta que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Dessa forma, se todo o poder emana do povo, *a priori*, este detém o poder e a legitimidade para o trato dos assuntos estatais e, por conseguinte, detém o poder sobre a forma da condução do aparelho administrativo estatal. É claro, que em muitos casos, torna-se inviável a condução direta pelo povo dos assuntos estatais e, assim, necessário se faz a sua representatividade. Porém, ainda de acordo com o parágrafo único do art. 1º da CF/88, os representantes mais legítimos seriam aqueles escolhidos diretamente pelo verdadeiro detentor do poder, a saber, o povo.

Para o fortalecimento e cumprimento ao princípio fundamental da Democracia é sempre necessário criar e manter formas de exercício direto do poder, tais como iniciativa popular de Leis, Referendo e Plebiscito, uma vez que nesses casos a decisão emana diretamente do legítimo detentor do direito. Nos casos em que não são viáveis os instrumentos de participação direta do poder, primeiramente, a condução do aparelho estatal deve ser feita por representantes eleitos pelo povo, sendo, portanto, esta, a eleição, a forma de provimento do cargo de gestores escolares que mais se amolda ao princípio fundante da constituição.

Destarte, se a Constituição do Estado do Rio de Janeiro aprimorou e expandiu as possibilidades de provimento democrático de cargos públicos, determinando o provimento dos cargos de gestores escolares por eleição, nada mais fez do que potencializar um princípio constitucional fundante, que é a democracia. Parece desarrazoado pensar que os referidos marcos legais são inconstitucionais por não guardarem simetria com as formas de provimento de cargos públicos expressos na própria Constituição, pois os mesmos representaram um avanço e fortalecimento da democracia. Pensar dessa forma seria interpretar o princípio segundo a norma-regra, e não o contrário, o que, por si só, significa uma agressão à exegese jurídica.

Se não bastasse a questão de princípio exposta no que tange à forma de provimento dos cargos de gestores escolares, a eleição, ainda é prevista no art. 206, VI, da CF/88, uma vez que o ensino deve ter uma gestão democrática. Desta forma, ao lado das formas de provimento de cargos públicos gerais expressos na Constituição, concurso público

(art. 37, II) e livre nomeação para investidura em cargos comissionados (art. 37, II c/c, 61, § 1º, II, 'c', e 84, inc. II e XXV), a própria Constituição possibilitou uma forma especial de provimento de cargos de gestores escolares, a eleição.

Ainda que se reconheçam tais limitações e desafios, importantes avanços têm sido alcançados com as eleições para gestor escolar, pois se sabe que “[...] a forma de provimento ao cargo de diretor não defini o exercício, mas interfere no curso da gestão” (DOURADO, 2008, p. 91). Como exemplo, pode-se citar a Rede Estadual de Ensino do Estado do Ceará, que atualmente realiza a escolha do gestor escolar via eleições diretas, após longo período de posições autoritárias para indicação ao cargo de gestor escolar. Em pesquisa solicitada pela Secretaria de Educação Básica do Ceará, (MAIA; CRUZ; VIEIRA, 2001) afirmam que a eleição de diretores não efetiva, por si só, a democratização da gestão da escola pública, apontando para limitações como as possíveis rupturas causadas pelo processo eleitoral e a conservação dos quadros e práticas. Por outro lado, apontaram que, após as eleições, a comunidade aproximou-se mais da escola e a escola, por sua vez, está mais aberta à comunidade. Destacam ainda, que mesmo lentamente, os diretores eleitos imprimem novos rumos para construção de uma cultura escolar preocupada com a melhoria da qualidade da educação, além disso, enfatizam que para o aprimoramento das atitudes democráticas no interior da escola é necessário se aprender fazendo.

A forma de escolha do gestor escolar via eleição é fundamental para o processo de democratização da gestão da escola e da educação. Ainda que a Democracia não se encerre na eleição, num contexto de uma cultura autoritária e centralizadora, como a experimentada pela sociedade brasileira, é necessário que se reafirme a dimensão histórica e democrática que a eleição carrega. Ressaltem-se, ainda, as mudanças na atuação de muitos gestores escolares no sentido de assumirem uma postura mais flexível, aberta, evidenciando maior compromisso com a comunidade, maior conhecimento dessa comunidade e da escola. Ou seja: esses diretores tornaram-se mais sensíveis às demandas da comunidade, mais flexíveis, mais abertos às críticas, à inovação.

Outro avanço importante a ser destacado refere-se ao fato de a escola ter deixado de ser reduto de determinado grupo político, ainda que não esteja totalmente imune a esse tipo de interferência. Nos sistemas de ensino em que já se implantou a eleição para gestor escolar, a presença e atuação do Vereador ou do Deputado no interior da escola e perante a comunidade escolar, quando ocorre, já não se apresenta nos mesmos moldes de alguns anos atrás, quando a instituição escolar transformava-se em palco para divulgação de sua candidatura ou espaço para reunir cabos eleitorais.

A eleição para gestores escolares foi empunhada enquanto principal reivindicação dos profissionais da educação com rumos à consolidação de uma gestão democrática da escola pública brasileira nos fins dos anos de 1980. Contudo, como evidenciado no

decorrer do texto, ainda estão postos inúmeros desafios para uma gestão democrática da escola, como o efetivo e consciente funcionamento dos mecanismos de democratização.

Entretanto a eleição de gestores escolares, como já ressaltado, não efetiva por si só a democratização, mas, através desse exercício de cidadania, que deve ser estimulado e conscientizado pelos sujeitos no cotidiano escolar, abre-se a possibilidade de aproximação, conscientização e compromisso para com o exercício do ato político.

Em vários Estados da federação, as associações ligadas à educação colocaram em suas pautas de negociação a escolha do gestor escolar pela comunidade escolar através de eleições em que participassem os diferentes segmentos que a compõem, os professores, os servidores, os pais e alunos. No entanto, as iniciativas para a construção de uma gestão democrática, devido à ausência de movimentos associativos mais incisivos e de uma Lei da Educação Nacional que garanta explicitamente a escolha do gestor por eleição, não permitiram que o provimento para o cargo de gestor se efetivasse da mesma forma nos diversos Estados da federação, dada as particularidades e, em alguns casos, a perpetuação do clientelismo político e da centralização do poder dos órgãos centrais.

RESENDE, Fernanda Motta de Paula; ANTONINI, Vanessa Lara. Democracy and participation in Brazilian public schools: the possibilities of direct elections for school managers. *ORG & DEMO* (Marília), v. 15, n.1, p. 117-132, Jan./Jun., 2014.

**ABSTRACT:** After a long period of military dictatorship, the Brazilian people, following the redemocratization in the late 1980s, experimented the possibility of electing their political representatives. This experience of democracy and citizenship included in the electoral process, now, appear as one of the main challenges to make the Brazilian public schools more democratic and participative, through the election of school managers. The purpose of this paper is to discuss the historical aspects of the process of electing representatives in Brazil and the possibilities of direct elections for school managers. At first recovering the struggle of the Brazilian society in search of an effective political participation and, subsequently, pointing out the limits and possibilities of the introduction of direct elections for school managers as a mechanism to consolidate a more democratic school.

**KEYWORDS:** Democracy, election, school managers, democratic schools.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 2.997/Rio de Janeiro** (É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar). Min. Cezar Peluso. Brasília, 12 de agosto de 2009.
- CALAÇA, C. F. **Eleição de diretor de escola e gestão democrática:** um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Educação), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1993.
- CORRÊA; S. Clientelismo. In: FIDALGO, F.; MACHADO, L. **Dicionário de educação profissional.** Belo Horizonte: UFMG: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000.

- DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p.77-95.
- FRANÇA, R. L. **A reforma educacional em Minas Gerais na década de 90**: o impacto da descentralização das políticas públicas de educação no Brasil. 215f. (Tese de Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Uberlândia, Minas Gerais, 2002.
- FREIRE, P. **Política e educação**: ensaios. São Paulo: Cortez, 1997. (Col. Questões da Nossa Época, v.23).
- GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1994.
- LIMA, M. R. C. **Paulo Freire e a administração escolar**: a busca de um sentido. Brasília: Liber Livro, 2007.
- MAIA, M. H.; CRUZ, S. H. V.; VIEIRA, S. L. Eleição de Diretores no Ceará – uma visão geral do processo. In: VIEIRA, S. L. **Eleição de diretores**: o que mudou na escola? Brasília: Plano, 2001.
- MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Unicamp, 2000.
- OLIVEIRA, I. B. (org). **A democracia no cotidiano escolar**. 3.ed. Rio de Janeiro: DP&A. 2005.
- OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.
- PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2001.
- RESENDE, F. M. de P. **Gestão democrática e cultura organizacional na escola pública das Minas Gerais**: uma análise no contexto das políticas educacionais dos anos de 1990. 2006. 102 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.
- RESENDE, F. M. de P.; SILVA, M. S. P. Gestão da escola pública em Minas Gerais nos anos de 1990: quem são seus sujeitos? **Ensino Em Revista**. Uberlândia, v. 14, n. 1, jul. 2006, jul. 2007.
- RODRÍGUES, M. V. Globalização das políticas públicas: impacto social das reformas educacionais nos anos de 1990. In: LOMBARDI, J. C. **Globalização, pós-modernidade e educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas: Autores Associados, 2003. p.219-234
- RUSSO, M. H. Problemas centrais da gestão na escola pública e sua incidência na prática cotidiana segundo os gestores. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 25, n.3, p. 455-471, set./dez. 2009.
- SCHNECKENENBER, M. Democratização da gestão e atuação do diretor de escola municipal. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 25, n.1, p. 115-137, jan./abr. 2009.
- SILVA, M. S. P. **Relações de trabalho na escola pública**: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994). 1999. 300f. (Tese de Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, São Paulo, 1999.
- VIAN, E. **Gestão democrática escolar**: um mecanismo na perspectiva da emancipação humana. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. 2003.

---

Submetido em: 10-01-2014

Aprovado em: 10-06-2014

