

A gestão escolar e formas de provimento ao cargo de diretor escolar: o Plano de Ações Articuladas em foco

School management and ways of providing to the charge of school principal:
the Articulated Actions Plan in focus

La gestión escolar y formas de provisión al cargo de director escolar:
el plan de acciones articuladas en foco

Vera Lúcia Jacob Chaves^{*1}, Valéria Silva de Moraes Novais^{**2},
Gilmar Barbosa Guedes^{***3}

*Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, Brasil

**Universidade do Estado do Amapá (UEAP), Macapá-AP, Brasil

***Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal-RN, Brasil

Resumo

Esse texto tem por objetivo analisar as tendências recentes na escolha de dirigente escolar, considerando que desde a aprovação da Constituição Federal (Brasil) há o direcionamento das políticas para a adoção da gestão democrática, entretanto, ainda hoje é observado que muitos diretores escolares assumem o cargo por meio de indicações políticas. Nesse artigo, busca-se responder a seguinte questão central: como é efetivado o processo de escolha de dirigentes escolares após a adoção do Plano de Ações Articuladas (PAR)? Utilizou-se como metodologia o estudo documental dos manuais orientadores do PAR, e diagnósticos de 10 (dez) municípios localizados nos estados do Rio Grande do Norte e Pará. Também foram realizadas 39 entrevistas semiestruturadas no Pará e 24 no RN com sujeitos que participaram da elaboração do PAR nos municípios investigados. Concluímos que a lógica patrimonial ainda encontra terreno fértil na gestão das escolas, e que a falta de legislação que defina o perfil do diretor e regras para a realização de eleições diretas, ou de ações concretas que direcionem a democratização da gestão escolar, possibilita que o princípio da gestão democrática esteja definido apenas no texto constitucional. Por outro lado, o PAR não contribuiu para o processo de democratização, haja vista que até hoje na maioria dos municípios investigados não há eleição para escolha de dirigentes com ampla participação da comunidade escolar predominando ainda as indicações políticas.

Palavras-chave: Gestão escolar, Escolha de dirigentes escolar, Plano de Ações Articuladas.

Abstract

This paper aims to analyze the recent tendencies when choosing the school principals considering that since the approval of the Federal Constitution (Brazil) there is the directioning of policies to adopt the democratic management, however, it is possible to note that a lot of school principals still take the charge by means of political indications. This paper will

1 Doutora em Educação pela UFMG, Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior – GEPES/UFPA, integrante da Rede Universitas/Br e pesquisadora do CNPq nível 2. E-mail: veralucijacob@gmail.com.

2 Doutora em Educação pela UFPA, Professora Adjunta da Universidade do Estado do Amapá. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIFAP, Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Gestão – GEPPEG/UEAP, integrante da Rede Universitas/Br. E-mail: valeria.ueap@yahoo.com.br.

3 Doutor em Educação pela UFRN, Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN, Membro da Linha de Pesquisa: Educação, Política e Práxis Educativa. Integrante da Comissão Assessora de Área do ENADE/Pedagogia/INEP. E-mail: gbguedes@uol.com.br

Financiamento: OBEDUC/CAPES

try to answer the following central question: how the process of choosing the school principals is made after adopting the Articulated Actions Plan (PAR)? The methodology used was the documental study of the guidance manuals of the PAR, and of the diagnosis of 10 (ten) cities in the states of Rio Grande do Norte and Pará. 39 (thirty-nine) semi-structured interviews in Pará and 24 (twenty-four) in Rio Grande do Norte, with persons that participated of the PAR's elaboration on the investigated cities, were also performed. It was possible to conclude that the patrimonial logic still finds breeding ground on the management of schools, and that the absence of legislation to define the principal's profile and rules to perform direct elections, or of concrete actions to direct the democratization of the school management, allows that the principle of democratic management to be defined only on the constitutional text. On the other hand, the PAR does not contribute for the democratization process, evidence of which being that there is no election with a wide participation of the school community to choose the principals in most of the cities investigated, still predominating the political indications to this day.

Keywords: School management, Choosing of school principals, Articulated actions plan.

Resumen

Este texto tiene por objetivo analizar las tendencias recientes en la elección de dirigente escolar, considerando que desde la aprobación de la Constitución Federal (Brasil) tiene el direccionamiento de las políticas para la adopción gestión democrática, sin embargo, aún hoy se observa que muchos directores escolares asumen el cargo por medio de indicaciones políticas. En este artículo, se busca responder a la siguiente cuestión central: ¿cómo se efectúa el proceso de elección de dirigentes escolares después de la adopción del Plan de Acciones Articuladas (PAR)? Se utilizó como metodología el estudio documental en los manuales orientadores del PAR y diagnósticos de 10 (diez) municipios ubicados en los estados de Rio Grande do Norte y Pará. También se realizaron 39 entrevistas semiestructuradas en Pará y 24 en el RN con sujetos que participaron en la elaboración del PAR en los municipios investigados. Concluimos que la lógica patrimonial aún encuentra terreno fértil en la gestión de las escuelas y la falta de legislación que defina el perfil del director y reglas para la realización de elecciones directas o acciones concretas que direccionen la democratización de la gestión escolar posibilitan que el principio de la gestión democrática esté definido sólo en el texto constitucional. Por otro lado, el PAR no contribuyó al proceso de democratización, ya que hasta hoy en la mayoría de los municipios investigados no hay elección para elegir dirigentes con amplia participación de la comunidad escolar predominando aún las indicaciones políticas.

Palabras clave: Gestión escolar, Elección de dirigentes escolares, Plan de acciones articuladas.

Introdução

O artigo é resultado de pesquisa realizada com o objetivo de analisar as tendências recentes na escolha de dirigente escolar, considerando que desde a aprovação da Constituição Federal há o direcionamento das políticas para a adoção da gestão democrática, entretanto, ainda hoje é observado que muitos diretores escolares assumem o cargo por meio de indicações políticas.

Nesse artigo, busca-se responder a seguinte questão central: como é efetivado o processo de escolha de dirigentes escolares após a adoção do Plano de Ações Articuladas (PAR)? O princípio da gestão democrática estabelecido na Constituição Federal de 1988 vem sendo aplicado nos municípios investigados?

Utilizou-se como metodologia o estudo documental nos manuais orientadores do PAR e diagnósticos de 10 (dez) municípios localizados nos estados do Rio Grande do Norte e Pará. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sujeitos que participaram da elaboração do PAR nos municípios investigados. Foram entrevistados 39 (trinta e nove) sujeitos no Pará sendo: 15 (quinze) em Altamira; 07 (sete) em Castanhal; 07 (sete) em Cametá; 07 (sete) em Belém e 03 (três) em Barcarena. No Rio Grande do Norte 24 (vinte e quatro) sujeitos foram entrevistados sendo 02 (dois) em Acari, 10 (dez) em Mossoró, 04 (quatro) em Natal, 04 (quatro) em Riachuelo e 04 (quatro) em São José do Campestre. Foram entrevistados os seguintes sujeitos: ex-secretários municipais de educação; técnicos de educação que atuam nas secretarias municipais; professores da rede e membros dos sindicatos dos professores. Nesse artigo selecionamos as entrevistas feitas com técnicos das secretarias que participaram da elaboração do PAR.

Esse texto está estruturado em três seções, além dessa introdução. Inicialmente discutiremos como a gestão escolar brasileira veio se constituindo após a Constituição Federal de 1988 e como a reforma do Estado de 1995 impactou nas políticas educacionais direcionadas para a gestão educacional. Na segunda seção, abordamos uma breve contextualização histórica das formas como ocorreu o provimento ao cargo de dirigente escolar e as tendências da atualidade, articulando com o modelo de gestão em vigor. Na terceira seção analisamos como o Plano de Ações Articuladas, enquanto importante instrumento do planejamento educacional, orienta as ações das secretarias de educação no provimento ao cargo de diretor escolar.

A gestão escolar nas políticas educacionais recentes

A gestão escolar brasileira tem sido inspirada pelo princípio da gestão democrática, conforme preconizou a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.394/1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que ao definir tal princípio orientador, estabeleceu como premissa básica da gestão escolar pública a participação coletiva nas tomadas de decisões e, conseqüentemente, a autonomia e descentralização nas decisões.

O princípio da gestão democrática consiste numa orientação política-ideológica que possibilita combater a centralização do poder, socializar as tomadas de decisões e compartilhar as responsabilidades que, no caso das escolas públicas, permite que toda comunidade escolar participe e atue no processo educativo e assim se instaure o processo contínuo de democratização da gestão.

Tal perspectiva de gerenciar a coisa pública foi defendida e pautada na busca por superar modelos administrativos centralizadores, burocráticos e mesmo autoritários, vivenciados na história brasileira. A culminância do princípio democrático se materializou na Constituição de 1988, exatamente para se contrapor ao período da ditadura militar, ocorrido entre os anos de 1964 a 1985.

Fato é que a gestão escolar democrática continua sendo um desafio a ser superado, uma vez que não se conseguiu ainda democratizar efetivamente, ou em outras palavras, estabelecer um processo contínuo de democratização da gestão, socializar poderes e garantir a participação social coletiva. Alguns autores ganham destaque pela grande contribuição para tal discussão, como Vitor Paro (1987, 1999, 2001, 2003), Carlos Jamil Cury (2005), entre outros que discutem tal temática.

A gestão pública, aqui especialmente da educação, é considerada por diversos autores como um campo em disputas, que historicamente esteve ligado às orientações político-econômicas e culturais (DOURADO, 2013; PARO, 1999). Ao analisarmos tal conjuntura, observamos que os formatos adotados nas últimas décadas são resultantes de um conjunto de determinações imersas num contexto mundial, que, após a crise de 1973 (conhecida como a crise do petróleo), reestruturou as dinâmicas de sociabilidade capitalista e está repercutindo nas políticas educacionais desde então.

Desde os anos 1990 aos dias atuais, a conjuntura de crise do sistema do capital e o avanço do ideário neoliberal se materializaram em diversas e profundas reformas implantadas no Brasil que vão desde a reconfiguração dos conceitos de público e privado na administração pública e, de forma mais perversa, ao conjunto das políticas sociais que, para a educação pública, possibilitou a coexistência de diferentes orientações contraditórias quanto a seu papel e sua função social.

No tocante à gestão pública, as reformas alteraram principalmente a sua organização e finalidade, pois estas, historicamente, sofreram influências das teorias organizacionais da administração. A busca pela eficiência com redução de custos, elevação da produtividade, maximização dos rendimentos em menor espaço de tempo são características do modelo adotado.

A sociabilidade capitalista construída nos últimos anos auxiliou na sistematização de um novo modelo de gestão pública, a partir de um conjunto de ideias, que, aliadas às técnicas e ferramentas disponíveis e mediadas pela tecnologia, encontram-se potencializadas na gestão gerencial e na alteração no papel do Estado.

Nessa direção, Castro, Terto e Barbosa (2016) consideram que o contexto mundial de modernização do setor público, flexibilização e abertura para novas formas de gestão, iniciado na década de 1970, influenciou na reforma da administração pública e visou, essencialmente, aproximar as formas de produção do setor público com as formas de produção do setor privado. Assim, estabelece-se uma alternativa de superação do modelo de administração burocrático e uma forma evoluída do gerencialismo clássico, instaurando-se assim a Nova Gestão Pública – NGP, como alguns autores costumam chamar.

As características dessa Nova Gestão Pública estão pautadas em: foco nos resultados, qualidade dos serviços prestados, transparência das ações, prestação de contas e flexibilização organizacional do aparelho estatal mediante novas formas inovadoras de gestão (CASTRO; TERTO; BARBOSA, 2016). Para Abrucio, essa NGP “tem uma série de peculiaridades que dizem respeito à necessidade de se ter instrumentos gerenciais e democráticos novos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo” (2007, p.74). Dasso Júnior (2014) destaca cinco conceitos fundamentais presentes nos discursos de seus defensores e que buscam conformar a Nova Gestão Pública, que são:

- a) a “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política (DASSO JÚNIOR, 2014, p.16).

A busca por incrementar o bom desempenho do Estado implicou na formatação de ações públicas com ênfase para a importância de parcerias (públicas e privadas)

e na descentralização para oferecimento dos serviços. Assim as principais medidas das reformas educacionais foram adotadas, mediante: a) transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado (criação do setor público não estatal) e b) reorganização das atividades públicas estatais, transferindo educação, saúde, desenvolvimento da ciência e tecnologia, para o setor de atividades não exclusivas do Estado, podendo ser delegadas a organizações e entidades não ligadas ao Estado (GANDINI; RISCAL, 2002).

Nessa lógica, a redefinição do papel do Estado se constituiu como estratégia precípua, cuja necessidade foi ideologicamente propalada sob o discurso de reformar o contexto institucional para superar o modelo burocrático ineficiente e improdutivo (CABRAL NETO; CASTRO, 2011). A Reforma do Estado, portanto, foi reestruturada adotando-se o modelo de gestão gerencial, que, segundo Cabral Neto e Castro (2011), foi importado da iniciativa privada, como ocorreu na Grã-Bretanha, na Austrália e na Nova Zelândia.

As bases do modelo gerencial, que estão pautadas em eficiência, eficácia, produtividade, controle e redução dos gastos públicos, qualidade dos serviços públicos, descentralização administrativa, são expressões encontradas em diversos trechos do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995)⁴. O gerencialismo permeou as reformas educacionais desde as últimas décadas do século XX aos dias atuais, cujos sustentáculos orientadores das políticas educacionais são: focalização de programas, descentralizações, privatizações e desregulamentações.

Na contramão da gestão gerencial, a gestão democrática foi legalmente instituída como princípio constitucional no art. 206 da Constituição Federal de 1988. Tal princípio se fundamenta na possibilidade do compartilhamento do poder, no respeito às decisões colegiadas, na valorização da participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo e na autonomia.

Apesar de ser constitucionalmente considerada um princípio de gestão pública brasileira, a gestão democrática vem sendo implementada de forma dual e antagônica, ressignificada por uma democracia com viés gerencial que se fundamenta na aferição técnica e no gerenciamento adequado dos recursos humanos, materiais e financeiros. Ideologicamente, o princípio de gestão adotado não está orientado para transformação de qualquer ação ou ato de centralidade de poder. Portanto, se distancia de uma perspectiva de democracia socialista, que possui caráter superador e transformador de qualquer condição de dominação e caminha, intransigentemente, para uma concreta partilha do poder, a qual não ocorrerá sem que antes seja superada a divisão de classes sociais (COUTINHO, 2002; 2008).

Diante disso, é perceptível como a perspectiva de gestão democrática se reduziu ou, como denunciou Coutinho (1979), assumiu uma versão minimalista e procedimental frente às demandas da sociedade capitalista, característica que fica mais evidente quando discutimos os elementos analíticos que propusemos (as formas de escolha de dirigentes).

Para ampliarmos a discussão, é importante refletirmos sobre o conteúdo ideológico que os termos administração e gestão, ainda provocam. Chaves et al. (2014) destacam

4 De acordo com o PDRE (1995), a importância da gestão gerencial é assim justificada: “É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p.7).

que os termos gestão e administração da educação são utilizados como sinônimos em algumas literaturas educacionais. No entanto, estes assumem significados diferenciados, que variam dependendo do projeto político que determinado grupo utiliza.

De acordo com Paro (2005), a administração é a mediação entre a utilização racional de recursos e a realização de fins determinados, pensada inicialmente na estrutura de uma empresa e ao ser introduzida no campo educacional instrumentaliza a execução dos objetivos de uma instituição escolar, em busca de otimização dos meios, modernização, eficiência e eficácia para o alcance dos fins almejados.

Essa busca por otimização de tempo, meios, produtividade, eficiência e eficácia esteve muito presente nas teorias da administração e em toda a evolução do pensamento acerca destas, presentes nas obras de Frederick Taylor e Henry Fayol – precursores que influenciam até hoje as teorias organizacionais administrativas. Apesar de não haver rompimento com a premissa de racionalização de recursos e aumento crescente de produtividade, eficiência e eficácia, esses objetivos se complexificaram para atender as demandas capitalistas frente às crises cíclicas desse sistema. Vale acrescentar a forma rígida, o destaque para a técnica e a ênfase nos aspectos formais de como os recursos são concebidos para o êxito de uma boa administração, especialmente os recursos humanos. Além disso, concebiam-se os interesses de classes como elementos que se equilibrariam numa harmonia natural dentro do processo de produção (DOURADO, 2013).

A adoção da concepção de gestão, entretanto, significava superar as deficiências do antigo modelo de administração pública (considerado autoritário, paternalista e burocrático), que, numa concepção capitalista, percebia o homem como um recurso que deve ser utilizado de forma racional para aumentar a eficiência e a produtividade (CHAVES et al., 2014). Para Cury (2005), a gestão está relacionada a algo que implica sujeitos, um ou mais interlocutores que dialogam, e o diálogo entre as pessoas é a forma superior para solucionar conflitos. Por essa razão, “a gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo” (CURY, 2005, p.15).

É nessa perspectiva que Camini (2009) destaca que há consenso na adoção do termo “gestão escolar”, em contraposição a “administração escolar”, dadas as concepções de participação e presença política necessárias para a escola, bem como a compreensão de que educação extrapola os limites da escola, e a perspectiva da escola democrática já vinha sendo debatida na década de 1980. Para a autora, o contexto político-econômico e ideológico da década de 1990 apresentava a gestão empresarial enquanto parâmetro a ser seguido, entrelaçado à concepção de sucesso escolar, entre outros padrões que aproximam do mercado e direcionavam a gestão pautada em resultados para aplicação de recursos, o que possibilitou a efetivação na troca dos termos.

Apesar de ser consensual utilizar “gestão”, é importante esclarecer que envolvimento coletivo e diálogo não são elementos que por existirem caracterizam o processo de democratização, haja vista que tais características não garantem socialização do poder, autonomia, descentralização e participação efetiva, ativa e voluntária que coadunem com a integração popular na tomada de decisões.

Acrescentamos ainda que a adoção do termo gestão não está presente apenas no contexto educacional. Na construção de novas relações produtivas decorrentes da

crise econômica que se enfrentava nos primeiros anos da década de 1990, o projeto de sociabilidade que se construiu também incorporou o termo gestão em seu discurso, adjetivando-a com o termo “gerencial” e daí se reorganizou o conjunto de medidas que afetaram o Estado e os serviços públicos, iniciadas com a Reforma do Estado de 1995, que acarretou no reordenamento de todos os setores públicos.

Dourado (2013) ressalta que as tendências atuais da gestão da educação têm seus direcionamentos difundidos por duas correntes. Uma é inspirada nas teorias das escolas de administração e percebe os problemas da educação como meramente de ordem administrativa e requer adequação dos meios disponíveis aos fins determinados, e as ações da direção devem estar orientadas para o alcance dos ganhos imediatos. Antagonicamente, há os defensores de uma corrente inspirada nos valores da escola, na formação humana e sociocultural, preocupada com a forma de conduzir a escola que reflita as concepções, as especificidades e as singularidades desta e incentive a participação, tais como Gadotti (2010), Paro (2005), Freire e Shon (1986), entre tantos outros.

Tais tendências também influenciam a dinâmica de funcionamento da escola pública, uma vez que acaba se aproximando de uma gestão gerencial. A função social da escola, conseqüentemente, traz duas perspectivas contraditórias. É possível identificarmos uma perspectiva de educação que visa oferecer a habilitação e a qualificação necessárias para que o indivíduo tenha condições mínimas para vender sua força de trabalho e se adapte às mudanças capitalistas sem superar e transformar as contradições inerentes. Em contrapartida, a escola também assume (pelo menos nos discursos) a função de promover a formação política, social, cultural e profissional, possibilitando aos sujeitos a participação no processo educativo, enquanto momento indispensável para exercer sua prática social.

As perspectivas de função social da escola podem facilmente ser identificadas nas diferentes legislações que regem o funcionamento da escola pública, bem como nos documentos norteadores das ações da política educacional. No entanto, não podemos esquecer que a escola é uma organização social que está inserida numa sociedade capitalista e que, por isso, é uma instância dessa sociedade que acaba contribuindo para sua manutenção, mas também cabe a ela provocar a superação das contradições, permitindo a possibilidade de construir práticas de gestão direcionadas à transformação social, à participação coletiva e à radical contraposição a qualquer forma de centralização de poder (DOURADO, 2013).

De outro lado, encontramos na produção acadêmica a discussão acerca da gestão compartilhada enquanto sinônimo ou integrada ao princípio do ideário democrático, incentivando a necessidade de processos participativos. Porém, apesar de até envolver maior número de pessoas, se configura sob uma dinâmica que visa atender a uma concepção minimalista de democracia, centrando-se no aspecto formal.

Para Lima, Prado e Shimamoto (2011), a partir da reforma do Estado em 1995, vemos formas sutis de transformação do ideário democrático pregado no período da redemocratização, que, ao invés de compartilhar poder, compartilha manutenção do atual modelo societal, acrescenta à democracia um valor de mercado e adiciona uma perspectiva de participação mediada por instrumentos formais que não garantem partilha de poder, os quais denominaram de participacionismo. Para os autores,

Discursos democratizantes envoltos em contextos autocráticos são realidade que implanta mecanismos de participacionismo e desconcentração domesticando e entorpecendo ações conscientes e coerentes que interfiram na raiz propriamente dita. A **gestão compartilhada** também é uma prática política, porém contraditória em relação à prática democratizadora. Sua marca principal é a de responsabilizar a comunidade pelo fracasso escolar, pelo abandono da escola. Busca, assim, não compartilhar o poder de decisão, mas compartilhar o poder de manutenção (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 6).

Em síntese, a gestão escolar acaba seguindo o modelo que está alinhado com a lógica gerencial e, nessa perspectiva, pode assumir duas possibilidades de princípios inspiradores: a gestão compartilhada ou participacionista e a gestão democrática (conforme consta no Art. 206 da CF/1988 e no Art. 3º da LDB). Para Camini (2009), apesar da gestão democrática pensada desde a CF/1988 não corresponder aos anseios da sociedade em participar do processo de tomada de decisão e combater práticas autoritárias e centralizadoras, permitiu-se, entretanto, que outras leis fossem aprovadas, destacando os seus princípios constitutivos, a exemplo da Lei nº 13.005/2014 – o atual PNE.

Reiteradamente, vemos que a lógica de eficiência, eficácia, produtividade, redução de custos e controle de gastos perdura nos discursos oficiais há séculos, sem concretamente superar o modelo de administração considerado inoperante, conforme justificado para conformação da gestão gerencial. De acordo com Lima, Prado e Shimamoto (2011), presenciamos, desde a década de 1990, um conjunto de distorções que servem para facilitar e direcionar a manutenção de um modelo autocrático, fortalecer a desresponsabilização do Estado e solidificar a cultura mercadológica competitiva e unilateral, mascarados estrategicamente sob o viés da democratização.

A realidade evidencia uma propalação e aceitação do termo “gestão escolar democrática” pautada na descentralização do poder, na participação coletiva e na autonomia para tomada de decisões, e tais princípios requerem uma análise e problematização mais detalhada sob diferentes possibilidades, dada a ampliação de instrumentos democráticos criados para efetivá-la, tais como, os conselhos escolares, a eleição para direção com participação da comunidade escolar, os diferentes meios de controle social que podem ser implementados no interior das escolas públicas (grêmio estudantil, conselho de acompanhamento da merenda escolar, conselhos de classe, entre outros). Optamos nesse estudo em aprofundar a discussão na escolha de dirigentes, que fazemos a seguir.

Tendências históricas na escolha de dirigentes escolares

A importância de um diretor de escola ser eleito pela comunidade se assenta no argumento de que esta é a forma mais democrática que as outras possibilidades de provimento para o cargo que tendem para o prevalecimento de critérios político-clientelistas (PARO, 2003). Além disso, a escolha de diretores por via da eleição permite reduzir a dependência patrimonialista presente nos conchavos políticos e sua relação com as instâncias superiores e aproximar a gestão da escola aos anseios da comunidade.

Nas escolas públicas brasileiras, é possível identificarmos diferentes formas de provimento para o cargo de diretor escolar: indicado por poderes políticos, diretor de carreira, por concurso público, indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas e eleito,

as quais até a década de 1980 eram as formas mais usuais (DOURADO, 2013). Para Vitor Paro (2003), a partir da década de 1990, podemos encontrar três formas de provimento: a indicação, a seleção através de concurso público ou de aferição da competência técnica e; a eleição, e cada uma dessas formas traz em seu bojo diferentes concepções de gestor e de direcionamentos para a gestão escolar.

A forma de provimento indicativa tem sido o principal instrumento de escolha de diretores, e a persistência desse tipo de provimento é uma evidência de que práticas patrimoniais ainda hoje se fazem presentes e são entraves históricos para a implantação de mecanismos democráticos e, inclusive, marcou profundamente o período oligárquico brasileiro (PARO, 2003).

O interessante nesse contexto é que há uma crescente discussão sobre os benefícios e a importância da escolha eletiva do diretor para a efetivação da gestão democrática. Para Paro (2003), faz-se necessário frisar que a escolha do diretor por meio da eleição não é, e nem cabe apenas a ela, a solução para os problemas da escola e nem garante de fato que haja uma gestão democrática, entretanto, é um dos fatores para a democratização. Nessa direção, Paro (1996), ao analisar os processos de eleição para diretor em alguns estados (como Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e o Distrito Federal), identificou que a prática eletiva foi incipiente e incapaz de eliminar clientelismos.

Paro (1996) elencou alguns limites na prática de eleições para dirigentes escolares, tais como: a) ela não elimina os autoritarismos existentes na escola e nem a falta de participação de pais, professores e demais funcionários nas decisões; b) não garante o rompimento com a postura monocrática que o diretor pode assumir e sua percepção em se considerar a autoridade máxima na escola; c) não rompe com corporativismos existentes entre grupos que interagem na escola; e d) não garante a participação e o envolvimento dos sujeitos nas ações da escola. Esses limites evidenciam a redução do processo democrático apenas pela delegação de poderes e não para fortalecer uma tradição democrática, inclusive influenciam no perfil do diretor, que ainda se encontra em dúvida sobre que posição assume. Nesse sentido, Paro destaca que o diretor

Sente que tem obrigação para com o Estado, mas, ao mesmo tempo, recebe pleitos de seus liderados que entram em contradição com as determinações do sistema superior de autoridade, e se vê em conflito pois não pode deixar de ouvir aqueles que o elegeram. Sente, por isso, que era mais fácil a situação anterior em que recebia determinações superiores e as impunha aos seus comandados, sem maiores dificuldades (1996, p.05).

A hesitação apontada por Paro (1996) demonstra como a perspectiva autoritária e patrimonial se configura como uma tradição persistente e histórica, que, na inevitabilidade de adotar o discurso democrático, estabelece uma relação simbiótica com a tradição democrática. É importante, entretanto, que tenhamos clareza de que “O processo de escolha é apenas um dos múltiplos determinantes a influir na maneira de gerir a escola e, em especial, no modo de agir do próprio diretor” (PARO, 1996, p.04).

Aliado a isso, é importante refletir sobre o papel exercido pelo diretor, pois, para Paro (1987), temos um sistema hierárquico que concentra o poder nas mãos do diretor, que, contraditoriamente: a) é considerado a autoridade máxima de um lado e noutro é um mero preposto do Estado, responsável por cumprir a lei; e b) por um lado, deve ter competência técnica para administrar e gerir os recursos e, por outro,

não tem autonomia em relação aos escalões superiores, além de que não há melhores métodos e técnicas para administrar a falta de recursos. Para esse autor, a falta de autonomia do diretor reflete também a falta de autonomia da escola.

Ao aproximarmos a discussão acerca da eleição para diretores e sua relação com o Plano de Ações Articuladas, é perceptível sua inclinação em defesa da lógica gerencial, haja vista que o indicador estabelecido está preocupado em criar critérios para a escolha e não necessariamente para a democratização desse.

As orientações do Plano de Ações Articuladas na escolha de dirigentes escolares

As alterações na gestão pública brasileira e o alinhamento às orientações/determinações internacionais estão consonantes com o projeto neoliberal, que defende a priorização da estabilidade monetária, mediante constante disciplina orçamentária e redução de gastos com as políticas sociais. Para o alcance dessa estabilidade, prega-se um rigoroso equilíbrio fiscal a partir da constante política de ajuste fiscal, que implica diretamente na educação pública brasileira (ANDERSON, 1995).

Na efetivação das políticas educacionais que incentivam a melhoria da educação, especialmente sob o viés do planejamento estratégico da gestão educacional, o Plano de Ações Articuladas – PAR, criado pelo Decreto n. 6.094/2007, vem se constituindo como principal mediação integradora do projeto de sociabilidade capitalista e, conseqüentemente, ultrapassa a mera perspectiva de viabilizar o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e instituir as 28 diretrizes do Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação – PMCTE, conforme estabelece o decreto.

É necessário destacar que o PDE trouxe em seu cerne a predominância de duas principais características assumidas pelo Estado após as transformações decorridas da Reforma do Estado, que são as suas funções de avaliador e de regulador (KRAWCZYK, 2008). A função avaliadora do Estado brasileiro é estabelecida no Decreto nº 6.094/2007, pela centralidade que o Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB assume ao ser considerado o parâmetro de aferição da qualidade da educação básica e verificador do cumprimento das diretrizes do PMCTE, conforme expressa o parágrafo único do artigo 3º do decreto supracitado: “Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007).

A adesão ao Plano de Ações Articuladas vem incentivando uma visão de gestão operacional e formal, o que comumente é difundido como gestão democrática, em que explicitamente prevalecem os elementos gerenciais defendidos pela atual tendência neoliberal. Cabe destacar que o PAR propicia um modelo de planejamento e gerenciamento da educação pública que prioriza aspectos técnicos, formais e fechados que impactam diretamente com a perspectiva de coletividade, autonomia e descentralização do poder, que são a base de uma gestão democrática.

A concepção estratégica e técnica do PAR está dividida em dimensões de análises, que possibilitam uma totalidade do diagnóstico a ser realizado pelos entes federados, e contempla: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Cada uma dessas dimensões conta com indicadores definidos pelo MEC e, na fase diagnóstica, recebe uma pontuação que refletirá a situação de onde será gerada a

ação e as estratégias a serem desenvolvidas pelos entes federados. As pontuações a serem recebidas são: “1 – quando apresenta uma situação crítica; 2 – quando aponta para uma situação insuficiente; 3 – quando apresenta uma situação satisfatória; e 4 – quando aponta para uma situação positiva” (MEC, 2011).

No final do período de execução do primeiro PAR⁵, o MEC lançou um documento para elaboração do plano seguinte. Nessa direção, a gestão educacional no âmbito do PAR 2007-2010 delimitava as seguintes áreas para análise situacional: Gestão democrática; Desenvolvimento da educação básica; Comunicação com a sociedade; Suficiência e estabilidade da equipe escolar e Gestão de finanças. Para o PAR 2011-2014, o documento lançado descrevia as seguintes áreas: Gestão democrática; Gestão de pessoas; Conhecimento e utilização de informações; Gestão de Finanças; e Comunicação e interação com a sociedade. Para cada área, são elencados indicadores que deverão ser pontuados e permitirão uma visualização da gestão desenvolvida por um determinado ente federado.

A análise nos documentos do PAR dos dez municípios envolvidos⁶ e a realização de entrevistas com os sujeitos que participaram da elaboração dos documentos evidenciaram que é perceptível a defesa da lógica gerencial, haja vista que o indicador estabelecido está preocupado em criar critérios para a escolha e não necessariamente para a democratização da gestão.

O cenário evidenciado nos municípios paraenses acerca da definição de critérios para escolha de diretores, a partir das falas dos sujeitos entrevistados, revela diferenciados contextos entre esses entes. De modo geral, o critério para escolha de diretor não está regulamentado em legislação específica, no entanto foi explicitada nas falas a tentativa de normatizar os critérios.

Ao serem questionados sobre o perfil do diretor, os entrevistados destacaram que o cargo deve ser de: Pedagogo ou Licenciado com pós-graduação em Gestão Escolar ou na área da gestão educacional. Ao analisarmos as formas de participação na escolha de diretores observamos que não há participação para escolha do diretor, nem critérios para seleção na maioria dos municípios. O provimento do cargo se dá principalmente por indicação política e o incentivo à coletividade na participação das decisões é condicionada ao atendimento de regras ou aspectos técnicos.

Nos municípios de Altamira e Cametá não há participação na escolha do diretor, pois prevalece a indicação política, exclusivamente. Em Castanhal a participação é condicionada ao número de alunos matriculados. Em Barcarena não ficou explícito que os diretores que assumiram as escolas municipais de Barcarena foram eleitos ou indicados, somente a menção de que a maioria dos diretores era efetiva e do quadro de pessoal da rede. No caso do município de Belém, a escolha de dirigentes escolares foi definida na Lei Municipal nº 7.722/1994 (BELÉM, 1994), em seu artigo 16, estabelecendo uma forma mista constituída por um processo seletivo e eletivo para escolha dos diretores, ficando sob a responsabilidade da SEMEC organizar o pleito. Não havendo a candidatura de no mínimo dois candidatos, o Secretário de Educação deverá nomear um diretor. Tais orientações continuam válidas até hoje, o que foi evidenciado nas falas dos técnicos da SEMEC entrevistados.

5 Atualmente, os entes federados que aceitaram o termo de compromisso estão desenvolvendo seu terceiro PAR, que contempla o período de 2016 a 2019 (o primeiro foi desenvolvido no período de 2007 a 2010, e o segundo, de 2011 a 2014).

6 Os 10 municípios pesquisados foram: no estado do Pará: Altamira, Castanhal, Cametá, Belém e Barcarena. No Rio Grande do Norte os municípios selecionados foram Acari, Mossoró, Natal, Riachuelo e São José do Campestre.

Nas entrevistas os sujeitos de modo geral apontaram que participação para escolha do diretor é frágil em alguns municípios e inexistente na maioria deles. Nessa direção, a não participação se caracteriza de forma imposta ou forçada (LIMA, 2003), ou seja, a população não é convidada a efetivar sua participação nas tomadas de decisões.

Se considerarmos a caracterização de participação sob seu caráter ideológico, apontada por Sayago (2000), podemos definir que a participação coletiva nas escolas municipais paraenses é instrumental, uma vez que a população até é incluída no processo de decisão (isso para alguns municípios), no entanto é condicionada a legitimação após atendimento dos aspectos gerenciais considerados mais importantes. Eis aí um clássico e recorrente caso de persistência de um modelo de administração patrimonialista, ou como classificaria Gohn (2000) uma participação autoritária, onde a integração ocorre verticalmente.

A autonomia para tomada de decisões na escolha de diretor, no conjunto dos municípios analisados se mostrou limitada, estando condicionada as decisões exógenas à escola. Para provimento do cargo de diretor ainda prevalece a indicação política na maioria dos municípios. Outra forma de provimento identificada foi o processo misto (processo seletivo e eleição).

A lógica patrimonial ainda predomina nos municípios de Altamira e Cametá, onde a indicação política é a principal forma de provimento do cargo de diretor. Em Barcarena, os sujeitos entrevistados evidenciaram que é unânime a identificação de que não há critérios de escolha de diretor o que evidencia que a participação coletiva não se efetiva nesse município. Quanto ao perfil do diretor indicado, os entrevistados ratificaram que este deve ser pedagogo ou possuir licenciatura com especialização na área da gestão educacional. Em Castanhal, a possibilidade de eleição para diretor é condicionada a quantidade de alunos matriculados. Se a escola possuir mais de 300 alunos (houve imprecisão nas falas dos sujeitos entrevistados ao definir o mínimo de alunos matriculados, alguns destacaram que o número mínimo de matriculados é de 250), então a comunidade elegerá o gestor. Aliado a isso, em Castanhal coexistem duas formas de provimento de diretor: indicação política ou eleição.

No município de Belém foram identificados processos mistos para provimento do cargo de diretor. Assim como determinado na legislação municipal, nas falas dos entrevistados, foi ratificado que antes de haver eleição direta, o candidato deve submeter-se à prova escrita e elaboração de projeto de gestão, após aprovação nessa fase é que será considerado apto para eleição. De acordo com um dos entrevistados: “É, continua o mesmo processo. Ele é, prova técnica, né, e eleição. Aí faz uma prova. Aprovados na prova eles são candidatos e aí vai pra eleição. Não havendo candidato, aí há indicação” (SUJEITO BELÉM 01). Apesar da orientação seguir uma lógica gerencial, na realidade concreta, os diretores da rede municipal de Belém em sua maioria são indicados. Percebemos que há uma legislação criada há mais de 20 anos que se mantém inalterada (Lei 7722/1994) e já estabelecia processo misto para escolha de diretor, entretanto, a herança patrimonialista da indicação ainda é a principal forma de provimento do cargo.

É interessante destacar que apesar do crescente prevalecimento de uma perspectiva de democracia gerencial, que prima por aspectos técnicos e meritocráticos, ainda seja tão persistente a indicação política, a qual é justificada pela falta de comprometimento do diretor, que reflete a limitação em pensar que o problema é essencialmente de gestão, por falta de habilidade para gerenciar a escola. Ou seja,

prega-se a importância de critérios técnicos, e contraditoriamente, mantem-se a indicação, que em alguns casos (como destacado na fala acima) apenas realizam permutas entre diretores, onde os considerados inábeis continuarão na gestão.

Portanto, reiteramos que a escolha de diretores nos cinco municípios investigados do estado do Pará ainda carece de legislação específica. Além disso, é possível identificar duas formas de provimento ao cargo, uma de cunho patrimonialista e presente em todos os municípios e uma de cunho gerencialista, onde prioriza-se aspectos técnicos prioritariamente, secundarizando a eleição direta e participação da comunidade escolar.

Diante do exposto, observa-se que a autonomia das escolas municipais do Pará assume as características da intitulada autonomia decretada, conforme destacou Barroso (1996), que esteve presente em todos os municípios paraenses, uma vez que mesmo naqueles que ocorrem eleição, estas são condicionadas a aspectos pré-definidos e não como um princípio constituinte de gestão democrática. Para Barroso (1996) a autonomia decretada está limitada a quadro legal que serve principalmente para legitimar o controle do que propiciar às escolas a capacidade de tomar decisões.

No Estado do Rio Grande do Norte o panorama de consecução da gestão escolar democrática, no que diz respeito ao provimento do cargo de gestor escolar, apresentava-se de forma desfavorável, isto porque dos cinco municípios pesquisados, apenas em dois, São José de Campestre e Natal, a escolha é feita pela comunidade.

Em São José de Campestre, o processo inicia-se apenas na década passada, conforme afirma um dos sujeitos entrevistados: “Se eu não me engano já é o quarto ou é o quinto mandato de gestão democrática aqui em Campestre. Foi um dos primeiros municípios a implantar” (SUJEITO-SÃO JOSÉ DE CAMPESTRE-02). Em Natal, a escolha democrática ocorre desde a década de 1980 em consequência da mobilização dos profissionais da educação municipal durante o período de eleição e mandato do primeiro prefeito eleito da capital Potiguar, esse primeiro pleito nas capitais foi resultado do processo de redemocratização institucional oriundo do fim do regime civil-miliár instaurado em 1964.

Nos três municípios restantes – Mossoró, Acari e Riachuelo – a indicação é feita de forma indireta pelo prefeito municipal. Embora, nas duas primeiras redes de ensino, as administrações locais façam uso de processos seletivos que buscam qualificar essa designação indireta, isso porque em Mossoró é aplicada uma prova de conhecimentos administrativos e pedagógicos aos potenciais gestores e em Acari alega-se que a escolha considera critérios de competência e aceitação da comunidade escolar.

Nessa situação em que diagnosticamos uma multiplicidade de formas de escolha dos gestores escolares das instituições pertencentes às redes municipais de ensino do Estado, e, num cenário que tende para primazia da escolha pela via indireta. Essa é uma configuração assumida que denota uma condição em que os entes federados têm autonomia legal para definir como proceder no processo de implementação da gestão escolar democrática, em especial, fundamentados na LDB/96, que estabelece no Art. 14, o seguinte: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” (BRASIL, 1996).

Esse artigo legaliza a possibilidade legal de adaptação administrativa das redes de acordo com as peculiaridades municipais, logo, diante dessa brecha legal e num país em que as particularidades políticas e administrativas são enviesadas numa

direção de existência de práticas patrimonialistas na gestão do Estado. Por essa singularidade, explicamos esse cenário observado nas redes municipais de ensino em que a flexibilidade e a fragilidade legal-institucional favorecem aos interesses das elites políticas conservadoras e fragilizam, ou mesmo, inviabilizam, o processo de implementação e consolidação da gestão escolar democrática por meio da eleição de diretores nas escolas públicas.

Logo, dessa maneira multifacetada com diferentes modalidades de seleção para escolha de diretores que encontramos nas redes municipais de ensino norte-rio-grandenses, é uma natureza que, na maioria das vezes, explicita o grau de mobilização política da comunidade escolar intra-sistema (sindicatos, entidades classistas, partidos políticos, lideranças comunitárias, dentre outros segmentos da sociedade civil organizada).

Um exemplo dessa circunstância de mobilização política pode ser identificado na constituição do processo de implantação da eleição de diretores e dos conselhos escolares no município de Natal, quando o então prefeito autoriza que ocorram eleições para escolha direta dos diretores das escolas de Natal, na verdade, ele toma essa decisão pelo fato de ter assumido um compromisso eleitoral anterior com o movimento político organizado dos professores do Município, que, então, em meados da década de 1980, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, já buscavam implantar a gestão democrática na rede municipal. É necessário ressaltar que o município de Natal não se limita unicamente a realizar a eleição direta como referido anteriormente, mas, também, ministra uma formação daqueles docentes ou funcionários, com formação pedagógica, que desejam participar do processo eleitoral. Essa preocupação da Secretaria Municipal de Educação de Natal com a formação dos gestores que poderiam atuar na rede é bem relevante, tendo em vista que mesmo havendo a eleição para diretor, esse fato não pode ser considerado isoladamente, pois não garante a eficácia social e pedagógica na atuação desse novo gestor. Nesse sentido, Dourado (2013, p. 104) adverte que:

Embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas – e não o único –, é necessário não perdermos de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes [...].

Essa participação direta da comunidade é essencial para que possamos ter um diretor que apresente um perfil democrático e que reconheça o caráter político e pedagógico do cargo a ser exercido, isso porque o gestor eleito tende a demonstrar um compromisso, social e político, no atendimento ao direito à educação pública de qualidade daqueles membros da comunidade que o elegeu, logo, em contrapartida, deixando de focalizar de forma exagerada no cumprimento de suas funções técnico-burocráticas, a esse respeito Paro (2010) afirma que,

A esse respeito, já existem vários estudos e pesquisas que demonstram a importância da participação do pessoal da escola, alunos e pais na escolha democrática do diretor. Um diretor cuja lotação e permanência no cargo dependa não apenas do Estado, mas precipuamente da vontade de seus liderados, tenderá com muito maior probabilidade a se comprometer com os interesses destes e a ganhar maior legitimidade nas reivindicações junto ao Estado, porque estará representando a vontade dos que o legitimam e não exercendo o papel de mero ‘funcionário burocrático’ ou de apadrinhado político (PARO, 2010, p. 776, grifo do autor).

Nesse mesmo período (2007), ao contrário do município de Natal, Mossoró escolhia seus diretores por meio da aplicação de uma prova de conhecimentos relativos à gestão quanto aos aspectos legal, administrativo-financeiro e pedagógico, contudo, esse processo não se tratava de um concurso público, além disso, não havia alternância de profissionais na gestão escolar, tendo sido apontada pelos entrevistados a existência de poucas substituições de diretores nesse momento. Conforme observamos pelo relato dos entrevistados, embora não seja um concurso público de fato, as provas constituem-se numa primeira etapa de verificação do nível de conhecimento dos candidatos, para depois, à luz desse resultado, os candidatos serem nomeados pela Secretaria Municipal de Educação. Essa forma mista de escolha de diretores permite que os gestores municipais identifiquem aqueles indivíduos, potencialmente, mais preparados para a função nos termos dos conhecimentos pedidos e das tarefas inerentes ao cargo, para, dessa forma, poder ranquear os mais qualificados tecnicamente ao cargo. É sintomática essa forma gerencial do município de Mossoró realizar a seleção dos diretores, esse procedimento pode ser explicado porque foi feito num momento em que a gestão municipal havia aderido ao formato de gerir da Fundação Ayrton Senna⁷.

Já nos municípios de Riachuelo e Acari a indicação política continua a prevalecer sobre as demais formas de investimento para o cargo de gestor escolar, nessa condição a nomeação continuou a ser realizada pelo Prefeito. Estudos realizados por Santos e Terto (2016) identificaram que nos documentos do PAR o município de Riachuelo não havia definido critérios para a escolha dos diretores de escola, embora constasse no diagnóstico uma preocupação do município em implantar uma política democrática para escolha desses gestores. É patente que essa maneira de indicação política adotada pelos municípios referidos é uma forma controversa de escolher diretores, devido ao seu caráter antidemocrático e por não considerar a capacidade de atuação profissional do futuro gestor, seja nos aspectos político, pedagógico ou técnico-administrativo. Por esse motivo Paro (2011) considera que a nomeação por critério político é a pior alternativa de ocupação do cargo, pois,

A nomeação por critério político, em que o secretário da educação ou o chefe do poder executivo escolhe o ocupante do cargo, tendo como base o critério político-partidário, é comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente, já que o candidato é escolhido não por sua maior experiência e conhecimento de gestão de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou o grupo no governo do estado ou do município (PARO, 2011, p. 37).

De forma complementar no município de Acari os gestores entrevistados afirmam que no momento de escolha de um novo diretor de escola são considerados os critérios de competência administrativa e pedagógica, embora, reforcem que a aceitação da comunidade escolar é um aspecto primordial para decidir qual profissional será nomeado pela Secretaria Municipal de Educação. Nesse sentido, compreendemos que Acari aprimorou um sistema misto de escolha do diretor em suas

7 Sobre o processo de adesão da rede municipal de Mossoró as diretrizes de gestão gerencial adotadas pela Fundação Ayrton Senna, Albuquerque (2010, p. 86) afirma que: "O eixo político é tratado como competência técnica, vontade política; a gestão gerencial se fundamenta no acompanhamento da sistemática de processos e resultados (análise dos dados da sistemática de acompanhamento interno e externo, como IDEB, Prova Brasil, Aluno 100% alfabetizado, dentre outros), por um lado, e na gestão da Rede, por outro, que consiste na informatização dos programas em grande rede, realizada por uma empresa contratada, a Auge".

escolas municipais, no qual as capacidades profissionais do candidato é um fator importante a ser considerado. Busca-se, assim, eliminar uma parcela daqueles que não conhecem bem as competências do cargo, por outro lado, se mantém o critério de indicação do escolhido pelos mantenedores da gestão, uma situação que fragiliza a probidade do serviço público ao possibilitar a assunção, durante o processo seletivo, de características potenciais do corporativismo profissional de uma dada categoria e o clientelismo partidário, esse último, pode aflorar, em especial, em cidades de pequeno porte, a exemplo da cidade de Acari.

Portanto, a participação da comunidade escolar no processo de escolha de diretores é um compromisso com o aperfeiçoamento da democracia representativa burguesa, que contribui para inserir e esclarecer a classe que vive do trabalho, notadamente, a comunidade escolar, sobre seus direitos de participar de forma legal, ativa, coletiva e legítima.

Considerações finais

Os dados analisados indicam que o princípio da gestão democrática ainda é frágil, uma vez que após trinta anos de ser instituído constitucionalmente, ainda encontra-se resistências e dificuldades para sua efetivação, seja pela ausência ou limitada participação social, seja pelo prevalecimento de tendências gerenciais combinadas a fatores específicos de cada unidade federativa.

Ao partir da realidade dos municípios investigados no Pará e no Rio Grande do Norte podemos observar algumas formas de provimento ao cargo de diretor, sendo predominante a indicação política e a seleção por aferição de competência. A possibilidade de escolha de diretor pela comunidade escolar é uma questão ainda muito distante de ser implementada como regra geral, sendo adotada em poucos municípios, mas vinculada a outras formas de seleção.

Concluimos, assim, que a lógica patrimonial na gestão escolar ainda encontra terreno fértil para continuar se perpetuando. A falta de uma legislação específica que defina o perfil do diretor e o estabelecimento das eleições diretas ou ações concretas que se direcionem para a democratização da gestão escolar, possibilitam que o princípio da gestão democrática continue definido apenas no texto constitucional.

Nessa direção, o PAR pouco contribuiu para o processo de democratização, haja vista que até hoje não há critérios para escolha de dirigentes e tampouco reforço para a eleição com ampla participação da comunidade escolar. Tal perspectiva reforça a ideia defendida por Lima, Prado e Shimamoto (2011) de que as ações da política educacional de fato reforçam a manutenção de um modelo autocrático, mas sob as vestes de uma pseudodemocracia, fortalecem a desresponsabilização do Estado.

Referências

ABRUCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública: balanço crítico e renovação da agenda de reformas. In: **Revista Administração Pública**, v. 41, n. Série Especial. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005. Acesso em: 27 jun 2018.

ALBUQUERQUE, Eugênia Moraes. **A implantação do programa gestão nota 10 no sistema municipal de educação em Mossoró/RN**. 2010, 181f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio grande do Norte, Natal, 2010.

ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. **Pós neoliberalismo** – As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.9-23.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996. Disponível em: <http://www.geocities.ws/angesou/barroso.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

BELÉM. **Lei 7722/94** de 07 de julho de 1994. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação. Belém-PA, 1994.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 10 jul 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as leis e diretrizes nacionais para a educação brasileira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 jan 2017.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. 1995. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 mar 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mar 2014.

CABRAL NETO, Antonio; CASTRO, Alda Maria D. A. de. **Gestão escolar em instituições de ensino médio**: entre a gestão democrática e a gerencial. 2011. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf. Acesso em: 20 nov. 2017.

CAMINI, Lucia. **A Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**. 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. UFRGS, 2009.

CASTRO, Alda Maria D. A.; TERTO, Daniela C.; BARBOSA, Maria Wanessa. A Nova Gestão Pública e os desdobramentos para os planos e programas governamentais. In: CASTRO, Alda Maria D. A.; CHAVES, Vera L. J.; SILVA, Marcelo Soares P. da. **Plano de Ações Articuladas**: propostas, cenários e desafios. Campinas/SP: Mercado das Letras, 2016. p. 49-74.

CHAVES, Vera L. J.; GUTIERRES, Dalva V. G.; MENDES, Odete da C.; RIBEIRO, Maria Edilene da S. Gestão da educação: uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas-PAR. 2014. In: **Anais do IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO / VII CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/VeraLuciaJacobChaves_GT1_integral.pdf. Acesso em: 30 mar 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. 1979. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1979/mes/democracia.htm>. Acesso em: 21 fev 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas no Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia**: um conceito em disputa. 2008. Disponível em: http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/democracia_um_conceito_em_disputa.pdf. Acesso em: 25 mai 2016.

CURY, Carlos Jamil. Os princípios da gestão democrática. In: BRASIL. **Gestão Democrática da Educação. Boletim 19**. Brasília: MEC, 2005. p.14-20.

DASSO JUNIOR, Aragon. **“Nova Gestão Pública” (NGP)**: a teoria de administração pública do estado ultraliberal. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 19 abr 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C (Org.). **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 95-117.

FREIRE, Paulo; SHON, Ira. **Medo e ousadia**: o cotidiano de professor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GANDINI, Raquel P. C.; RISCAL, Sandra A. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2002. p.39-58.

GOHN, Maria Gloria. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2000.

KRAWCZYK, Nora. O PDE: novo modo de regulação estatal? In: **Revista Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LIMA, Antônio Bosco de; PRADO Jeovandir Campos de; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: ANPAE, Simpósio, 2011. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <http://anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelato%20s/0069.pdf>. Acesso em: 13/10/2015.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2003.

MEC. **Plano de Ações Articuladas**. Guia Prático de Ações para Municípios. MEC: Brasília, 2011.

MEC. **Guia prático do prefeito e do secretário municipal de educação**. MEC: Brasília, 2009.

MEC. **Manual do usuário**: etapa preparatória e diagnóstico. 2016. Disponível em: <http://undime-sc.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Manual-PAR.pdf>. Acesso em: 24 abr 2018.

PARO, Vitor. A utopia da gestão democrática. In: **Cadernos de Pesquisa**. Nº 60,1987. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/921.pdf>. Acesso em: 19 abr 2017.

PARO, Vitor. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1996.

PARO, Vitor. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: FERRETTI, Celso João; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N. (Orgs.). **Trabalho, formação e currículo**: para onde vai a escola. São Paulo: Xamã, 1999. p.101-120. Disponível em www.edilson santos.pro.br/textos/paremdeprepararparaotrabalho.doc. Acesso em: 19 abr 2017.

PARO, Vitor. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor. **Eleição de Diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor. **Administração**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, Vitor. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa**: Pensamento Educacional. Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011.

PARO, Vitor. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor da escola. In: **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010.

SANTOS, Gerlane da Silva Avelino; TERTO, Daniela Cunha. **O Plano de Ações Articuladas (2007-2011) do Município de Riachuelo e a Gestão Democrática**: uma análise dos conselhos escolares. In: IX SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE e o IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO/RN, 2016, Natal. p. 1-11.

SAYAGO, Doris A. V. **A invenção burocrática da participação**: discursos e práticas no Ceará. 2000. 210p. Tese (Doutorado em Sociologia), Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

SUJEITO-BELÉM-01. **Entrevista**. Belém. Pará, 22 de junho de 2015.

SUJEITO-SÃO JOSÉ DE CAMPESTRE-02. **Entrevista**. São José de Campestre. RN, 20 de setembro de 2015.

Enviado em: 07/julho/2018

Aprovado em: 18/agosto/2018