



DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: AVANÇOS E RECUOS¹

DEMOCRATIZATION OF SCHOOL MANAGEMENT: ADVANCES AND SETBACKS

Arlene Maria Soares de Medeiros²

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, UERN, Brasil

Resumo

Este artigo objetiva discutir os avanços e recuos da política educacional implementada pelo município de Mossoró-RN, Brasil, quanto ao processo de democratização da gestão, cuja referência empírica diz respeito aos estudos realizados em escolas públicas municipais da cidade. Reflete-se sobre a democratização da gestão considerando o provimento ao cargo de diretor em escolas públicas municipais, a partir dos discursos de profissionais da educação (diretores, vice-diretores e supervisores), colhidos por meio de questionário com perguntas abertas e fechadas. A política de democratização da gestão em Mossoró apresenta-se ambígua e pouco expressiva para assegurar ou favorecer a democracia na escola. A superação do conservadorismo que o sistema municipal implementa conforma-se à manutenção do clientelismo. A democratização da gestão não é concessão nem regulação, mas, sim, construção democrática e inclusão dos diferentes sujeitos que fazem cotidianamente a escola pública.

Palavras-chave: Democratização da gestão; Conservadorismo; Democracia; Inclusão.

Abstract

This article aims to discuss the main advances and setbacks regarding educational policies in Mossoró - Rio Grande do Norte, Brazil. Thus, empirical studies were realized in public schools in Mossoró. The research reflects on issues related to democratic management of municipal school directors. The work dealt with the discourse of these educational professionals (directors, vice-directors and supervisors). The data was collected via open and closed questionnaire. It is seen that democratization of management policy presents itself as being ambiguous and little expressive and does not favor scholar

¹ Trabalho apresentado no VI Colóquio Nacional da Associação Francófona Internacional de Pesquisa Científica em Educação (AFIRSE), realizado em novembro de 2011, na Universidade Federal do Piauí.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – POSEDUC/UERN e Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade – GEPEES/CNPq. arlene.medeiros@bol.com.br



democracy. Overcoming the conservatism system is related to municipal patronage maintenance. Scholar management democratization is not only a concession or even a regulation, it is rather perceived as a democratic construction as well as inclusion of different subjects that are part of public school routine.

Key words: Democratization of Management; Conservatism; Democracy; Inclusion.

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: AVANÇOS E RECUOS

A pretensão deste artigo é discutir os avanços e os recuos da política educacional implementada pelo município de Mossoró-RN quanto ao processo de democratização da gestão, tomando como referência empírica os estudos realizados em escolas públicas municipais de Mossoró-RN³. A democratização da gestão está sendo entendida como uma dimensão social e institucional inerente ao desenvolvimento da educação pública que imprime um novo protótipo de “governabilidade” para as instituições de ensino, cujos substratos radicam fundamentalmente nos conceitos de autonomia (BARROSO, 1996) e de descentralização (KRAWCZKY, 2002). Os caminhos para se evidenciar a democratização da gestão são inúmeros e as possibilidades são as mais variadas e multifacetadas, principalmente quando se percebe a flexibilização da própria legislação educacional (LDB 9.394/96), ao propor que cada sistema de ensino⁴ se responsabilize por elaborar suas normas e mecanismos de gestão democrática.

Neste estudo, o caminho vislumbrado consiste em analisar o mecanismo de provimento ao cargo de diretor em escolas públicas de Mossoró, evidenciando os avanços e os recuos da política educacional mossoroense. Para tanto, dentro desse recorte empírico, cabe elucidar, à luz dos discursos dos profissionais pesquisados (diretores, vice-diretores e supervisores), compreensões acerca da democratização da gestão, relacionando-as às diretrizes políticas traçadas pelo poder local e às perspectivas atuais da democracia, com o intuito de identificar se a política educacional se manifesta como uma iniciativa democrática de baixa ou de alta intensidade (SANTOS, 2007). Antes de avançar na discussão, surge a necessidade de esclarecer que a democracia de baixa e de alta intensidade

³ Cidade do estado do Rio Grande do Norte, localizada ao oeste do referido estado e ponto de ligação entre Natal e Fortaleza, duas capitais do Nordeste do Brasil. Mossoró se destaca economicamente no contexto nacional por ser a segunda maior produtora de petróleo em terra do país e por ser a primeira na refinação e exportação de sal marinho.

⁴ Por sistema de ensino, compreende-se a política e organização desenvolvidas pelo poder público (federal, estadual ou municipal), no sentido da estruturação das redes públicas de ensino. Nesse caso, trata-se de evidenciar diretrizes de um processo de democratização da gestão desencadeado pela Prefeitura de Mossoró, através de sua Secretaria Municipal de Educação.



não reflete um processo de graduação automático em que as sociedades democráticas nascem de baixa e tornam-se no decorrer do tempo de alta intensidade. Trata-se de um processo impregnado de atitudes e comportamentos que dificultam a construção da democracia, encontrando-se, nessa perspectiva, a corrupção, o clientelismo, a manipulação de interesses.

A democratização da gestão reflete a própria construção da democracia no âmbito da sociedade brasileira. Nessa esteira de argumentação, é necessário frisar que no Brasil a construção da democracia é tardia e instável, se considerarmos os períodos em que esta se sobrepunha à autocracia (SAES, 2001), por isso as compreensões acerca da democratização da gestão são igualmente instáveis, superficiais e tardias.

Anterior à nova democracia – período Constitucional de 1988 –, o Brasil republicano acompanhou duas curtas experiências democráticas que compreenderam, respectivamente, os períodos de 1889-1930 e de 1945-1964. O instigante da democracia no Brasil é que, mesmo com os sinais da experiência de abertura política, de respeito à pluralidade de pensamento, de valorização da democracia representativa em todas as esferas da federação, o período pós-Constitucional – que completou vinte e quatro anos de vigência em 2012 – continua circunscrito às experiências limitadas, demonstrando que o padrão de democracia brasileiro não se compara ao que se conseguiu construir e exercitar nos países desenvolvidos. Sobre tal questão, Saes (2001, p. 128) esclarece:

Estamos portanto no Brasil, desde 1988, diante de mais um exemplar histórico de democracia limitada; isto é, diante de uma experiência democrática que se revela pouco desenvolvida quando comparada com o padrão democrático vigente nos países capitalistas centrais. Nesse ponto, impõe-se refletir sobre as perspectivas dessa democracia no Brasil atual.

Sendo a democracia brasileira um exemplo de padrão limitado, ressalta-se a existência de práticas patrimoniais que convivem lado a lado com as possibilidades de democratização da sociedade e da educação. De acordo com Mendonça (2000), o patrimonialismo constitui uma forma de organização social baseada na autoridade tradicional, cuja administração acontece por meio da realização das necessidades pessoais e da ordem privada. Assim sendo, dentro de um Estado patrimonial, a escolha de servidores ocorre pela confiança pessoal e não pela competência e impessoalidade, princípios básicos da burocracia moderna.

Em Estados patrimoniais, as experiências de democratização (da gestão) são tão duvidosas que, por vezes, não passam de arranjos sociais e institucionais como forma de os governos se valerem perante a sociedade civil organizada do cumprimento da lei e da ordem. A propósito, este estudo provoca essa reflexão no sentido de compreender as implicações políticas e institucionais da democratização da gestão em escolas públicas mossoroenses, refletindo sobre a cultura do privilégio e das práticas clientelistas que continuam resistindo dentro das experiências, supostamente, ditas como democráticas e democratizantes. É como se fosse possível a



convivência da democracia de alta intensidade com o privilégio e a negação do direito à participação.

A proposta de democracia que invade e se espalha pelos diferentes espaços e regiões em todo o mundo precisa ser (re)qualificada, cabendo admitir a necessidade de sua efetiva concretização (SANTOS, 2007). Assim sendo, ao procurar investigar a problemática da democratização da gestão escolar, este trabalho se estrutura a partir de dois aspectos fundamentais: 1) discute a democracia, cuja disseminação acaba sendo uma experiência paradoxal, e que as perspectivas do modelo de representatividade estão sendo reavaliadas na contemporaneidade, com vistas à construção de uma democracia que enseja a participação; 2) discute a experiência de democratização da gestão em escolas públicas municipais da cidade de Mossoró a partir dos discursos de profissionais, destacando aspectos que sinalizam avanços e/ou recuos da política educacional local frente às perspectivas de exercício de práticas democráticas, que incluem a representação e a participação.

1. Democracia: disseminação e perspectivas

Com os fenômenos da era contemporânea, dentre eles, o da sociedade global, a democracia, como os demais conceitos das Ciências Políticas (Estado, sociedade civil, classes sociais), passou a lograr novas (re)configurações teóricas e práticas em virtude da impossibilidade da adoção de pressupostos universalistas, conforme nos lembra Santos (2007). Os pressupostos da homogeneidade e da linearidade não mais correspondem às demandas atuais, pois não atendem aos profundos e complexos desafios que as sociedades passaram a conviver nas últimas décadas, exigindo-nos, portanto, um tratamento mais acurado de suas idiossincrasias em face do movimento global. Ou seja, no debate atual, o local é evidenciado não apenas como aspecto secundário do global, mas como central para o desenvolvimento de políticas alternativas em virtude da conjuntura e estrutura do capitalismo contemporâneo. (CANÁRIO, 2006)

A democracia sempre se constituiu num conceito polissêmico, com nuances e perspectivas diversas. Para Jean Jacques Rousseau (apud SANTOS, 2007, p.90), não é possível existir a democracia ideal e, se levarmos a cabo suas acepções, iremos perceber o motivo que justifica tal inexistência entre nós:

[...] é democrática somente uma sociedade na qual ninguém seja tão pobre que tenha de se vender, nem ninguém que seja tão rico que possa comprar alguém. Em nossas sociedades, há de fato muita gente que tem de se vender e muita gente que tem dinheiro para comprar essa gente.

Decerto, decepcionamo-nos com a democracia porque esperamos dela um ideal irrealizável, à proporção que as políticas de manobras estão bastante evidenciadas fazendo a democracia assumir um nível de baixa intensidade, o que reforça as estratégias de manipulação, de

corrupção e, conseqüentemente, aumentando o descrédito dos cidadãos em relação à própria democracia.

No contexto das políticas de manobras, dois mercados se unem para garantir a eficiência de seus propósitos sociais.

O mercado **econômico**, em que se intercambiam valores com preço, e o mercado político, em que se intercambiam valores sem preço: ideias políticas, ideologias. Vemos hoje que esses dois mercados se confundem cada vez mais, estamos entrando em um processo no qual somente tem valor o que tem preço, e portanto o mercado econômico e político se confundem. Com isso se naturaliza a corrupção, que é fundamental para manter essa democracia de baixa intensidade, porque naturaliza a distância dos cidadãos em relação à política – “todos são corruptos”, “os políticos são todos iguais” etc. –, o que é funcional ao sistema para manter os cidadãos afastados. Por isso a naturalização da corrupção é um aspecto fundamental desse processo (SANTOS, 2007, p. 91, destaques no original).

Começamos, então, pelo nível de intensidade da democracia para compreendermos o quão ela se encontra vinculada às demandas crescentes da corrupção, da descredibilidade política, endossando a tese de que a própria democracia passou também a ser parte do problema, exatamente o contrário de nossas convicções quando pensávamos sê-la a possibilidade para a solução de muitos problemas sociais. Tanto Santos (2007) quanto Hobsbawm (2007) nos alertam para os limites e perspectivas da democracia representativa, liberal, que significa convencionalmente

[...] um Estado constitucional, que oferece a garantia do império da lei e de vários direitos e liberdades civis e políticas e é governado por autoridades, que devem necessariamente incluir assembleias representativas, eleitas por sufrágio universal e por maiorias numéricas entre todos os cidadãos, em eleições realizadas a intervalos regulares entre candidatos e/ou organizações que competem entre si (HOBSBAWM, 2007, p. 98).

Mesmo com o visível desgaste da democracia representativa, haja vista as eleições não garantirem nem assegurarem a cidadania do povo, a todo feito, ela ajuda a coibir a presença de governos sem a participação do povo. Está ficando claro que a democracia é “contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2006, p. 30). Portanto, trata-se de um conceito basicamente político no qual toda e qualquer forma de governo autoritário minimiza as possibilidades da democracia, uma vez que esta diz respeito às regras do jogo pelas quais são filtrados não apenas os procedimentos práticos, mas também as condições



básicas para o exercício democrático do poder decisório. Aqui estaríamos exercitando as condições concretas de uma democracia de alta intensidade, ampliando a participação dos indivíduos no tecido social das articulações dos interesses e necessidades da coletividade, haja vista a relevância de enfrentamento de uma acepção de democracia traduzida nos limites da “pura” representação.

Partindo da consideração de que a democracia brasileira seja de baixa intensidade, por causa de suas evidências cotidianas de corrupção, de clientelismo, de ceticismo, da presença de práticas antidemocráticas nas instituições e corporações, argumentamos que esse modelo de democracia também se manifesta na situação local mossoroense, quando se percebe que o próprio poder público local não consegue se desvencilhar de práticas clientelistas no contexto das políticas educacionais. O terreno das políticas educacionais continua sendo fecundo para o desenvolvimento da racionalidade estratégico-instrumental (MEDEIROS, 2007), dificultando, sobremaneira, a democratização da gestão nas escolas públicas de Mossoró.

2. Democratização da Gestão em Mossoró: implicações práticas de uma democracia de baixa intensidade

A democratização da gestão – enquanto possibilidade de administração política, financeira e pedagógica da escola pública – tem sido nas últimas décadas motivo de desenvolvimento de pesquisas, uma vez que a “gestão democrática do ensino público” passou a configurar-se como um princípio constitucional, cabendo a LDB 9.394/96 reforçá-lo no âmbito da educação brasileira, assim como sua normatização pelos sistemas federal, estaduais e municipais, abrangendo todos os níveis e modalidades da educação brasileira. Para compreendermos como o sistema municipal de ensino de Mossoró vem absorvendo, na prática, o princípio da gestão democrática, propusemos uma pesquisa qualitativa sobre a *Democratização do Acesso ao Cargo de Diretor nas Escolas Públicas Municipais de Mossoró-RN*, donde nascem nossas reflexões.

A referida pesquisa buscou através de questionário aplicado a diferentes profissionais, com questões abertas e fechadas, coletar informações sobre a democratização da gestão, com ênfase na escolha de diretor escolar. As questões foram articuladas no sentido de compreender o que os profissionais que atuam na escola pensam acerca da política educacional de Mossoró, suas contradições e limitações. Participaram dessa pesquisa 11 diretores escolares, que passaram por um processo seletivo interno⁵; 05 vice-diretores, que não se incluíram nesse processo, pois foram profissionais escolhidos pelo poder público local para exercer tal função na escola; e 20

⁵ Somente podia participar do processo quem já tinha vínculo com a rede. Portanto, não se tratou de um concurso público, mas de um processo seletivo interno que consistiu de uma prova escrita, curso de formação na área da gestão e entrevista. Tudo sob a responsabilidade do Instituto Ayrtton Senna.

supervisores⁶. É importante ressaltar que nem toda escola municipal tem vice-diretor, apenas nas escolas consideradas de médio e grande porte é que a presença do vice-diretor se faz necessária. Ou seja, escolas com o número inferior a 300 alunos matriculados não disponibilizam de vice-diretor.

Na realidade mossoroense, desde 1998, a Prefeitura vem desenvolvendo uma parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS), através de seus Programas: Acelera Brasil; Se Liga; Gestão Escola Campeã; Gestão Nota 10. Tal parceria surge no interior dos intentos das políticas neoliberais como forma de desenvolver a terceirização dos serviços educacionais públicos, cuja racionalidade subjacente consiste na adoção de uma administração similar à empresa, conforme preconiza a regulação capitalista. De qualquer forma, essa parceria apresenta o “desafio não só à consolidação da gestão democrática em âmbito local, mas também à efetivação de processos educacionais reflexivos, pautados na ampliação de espaços mais participativos e autônomos” (ALBUQUERQUE, 2012, p. 157).

Ora, se a parceria dificulta a efetiva democratização da gestão, depreende-se daqui que os governantes de Mossoró, por intermédio de seu órgão responsável pela organização e estruturação do sistema de ensino, Secretaria Municipal de Educação, não intencionavam desenvolver e implementar uma política pública que objetivasse ampliar as práticas democráticas, mas aparelhar o sistema de estratégias compatíveis às demandas do Estado neoliberal.

A parceira com o IAS fez a Prefeitura adotar outro modelo de escolha/seleção dos diretores escolares, uma vez que a indicação política era o mecanismo utilizado. Observando o processo de democratização da gestão em Mossoró, constata-se uma realidade diferente do que ocorre em várias regiões e países, quando se percebe a vinculação direta entre a organização da sociedade civil e a ampliação de práticas democráticas na escola pública, mas de exigências exógenas (MEDEIROS; SOUSA, 2007). Esse fato ocorre porque o IAS passa a ser o articulador direto da política educacional local, cabendo à Secretaria Municipal de Educação a condição de executora. Além disso, a exclusão dos vices do processo de escolha mediante a seleção interna significa que o poder público continua vinculado às práticas patrimoniais (MENDONÇA, 2000), imprimindo a fragilidade política e epistemológica da democracia institucional que as escolas continuariam convivendo.

Tanto a tentativa de superação (com o processo seletivo) quanto a de manutenção (com a exclusão dos vices) do conservadorismo imprimem uma democracia de baixa intensidade. Vejamos os argumentos que podem ser considerados em relação à nossa assertiva: a seleção dos diretores é democrática até certo ponto, pois mesmo diante da aprovação do candidato cabe ou não ao poder público contratá-lo, contrariando o discurso da burocracia (competência comprovada) e da própria democracia; a exclusão dos vice-diretores explícita, dentre tantos aspectos, o limite mais evidente do processo de democratização da gestão. Portanto, a não participação dos vices

⁶ Além desses profissionais, vinte e três professores também participaram da pesquisa. No entanto, para efeitos de delimitação, preferimos trabalhar com esses sujeitos posteriormente.



no processo seletivo interno consiste na manutenção de escolha pelo critério da confiança do governo, forma de escolha predominante no Brasil.

Essa forma de provimento, [...], baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática (MENDONÇA, 2000, p. 408-409).

É diante da nomeação dos vices pela indicação que o clientelismo passa a ser evidenciado com maior ênfase na política educacional de Mossoró, cujo objetivo é manter-se numa lógica administrativa de preservação da dominação entre quem indica e quem é indicado, cabendo ao último o exercício da obediência. O clientelismo na condução da democratização da gestão reflete a democracia de baixa intensidade no contexto mossoroense.

Dos diretores pesquisados, 82% deles responderam que o processo seletivo é uma proposta democrática e 18% responderam negativamente. A maioria dos diretores alegou que é democrático por razões bastante óbvias: dá oportunidade a qualquer profissional da rede de se inscrever no processo e ter acesso ao pleito, afastando-se, assim, das interferências político-partidárias. Os 18% que disseram não ser democrático revelaram como principal causa a ausência da participação da comunidade nesse processo de escolha, impedindo que a democratização de fato aconteça. Uma das diretoras se posicionou: “Não podemos dizer que se constitui em processo democrático, em sua essência, mas pode se constituir em caminho para construção desse processo” (Diretora Helena⁷).

Para 100% dos vice-diretores, o processo seletivo é mesmo democrático, justificando igualmente a possibilidade de qualquer profissional participar do processo, assumindo os mais capacitados. Essa unanimidade é bastante intrigante, porque os vices não participaram do processo e a discordância das diretrizes traçadas pelo poder público local pode significar afastamento do cargo, uma vez que a obediência é critério fundante quando a indicação é o mecanismo de escolha. Eles, porém, não veem sua exclusão como uma condição limitadora da democracia no interior das políticas educacionais e da gestão escolar. A exclusão consentida dos vices imprime um ataque às possibilidades de democratização da gestão, por uma razão bastante óbvia: a indicação não pode nem deve ser considerada uma escolha democrática.

Tanto para os diretores quanto para os vices, o que ficou evidente foi a contribuição que o processo seletivo trouxe para o desaparecimento político clientelístico do sistema municipal de ensino de Mossoró, impedindo que ocorram ingerências na escolha do dirigente escolar. De fato, tal discurso não encontra sustentabilidade prática, porque a ingerência política não está totalmente descartada, pois cabe ao poder público utilizar diferentes

⁷ Todos os nomes são fictícios, para preservar o anonimato dos profissionais que participaram da pesquisa.

mecanismos de escolha, inclusive fazer uso da estratégia da indicação política para nomeação dos vice-diretores. Constitui-se em discurso ambíguo e paradoxal se pensar no desaparecimento patrimonial do sistema, na medida em que a exclusão à participação torna-se defensável pelos próprios profissionais excluídos.

Em relação aos supervisores, 10% deles deixaram de responder a questão; 35% afirmaram que o processo não é democrático e 55% manifestaram o inverso. Os supervisores que deixaram de assinalar as alternativas sim ou não fizeram questão de registrar suas dúvidas em relação ao processo de democratização da gestão. “Ainda tenho algumas dúvidas que não me permitem afirmar nenhuma alternativa, pois desconheço em parte o procedimento da Gerência⁸ a esse respeito” (Supervisora Beatriz).

De modo geral, as respostas dos supervisores evidenciaram que o processo não é tão democrático o quanto parece ser para os diretores e, principalmente, para os vices, que, por unanimidade, responderam que é realmente democrático. Os 35% que afirmaram que o processo não era democrático elegeram as seguintes justificativas: a) ausência da comunidade no processo de escolha; b) pouca autonomia dos diretores frente às imposições do sistema; c) limitação do processo. Citemos alguns depoimentos para ilustrar o exposto:

Ele realiza o acesso, mas, a partir daí, os diretores seguem a risca as imposições do sistema. Vale lembrar que a democratização começa em cada escola, com plena autonomia (Supervisora Aline).

Pode ser um processo que permite selecionar pessoas competentes, mas não é democrático, uma vez que a comunidade escolar não participa dessa seleção (Supervisora Gioconda).

Só será mesmo democrático, quando for escolhido pela comunidade escolar, mas que seja pessoa comprometida e com experiências na educação (Supervisora Débora).

As supervisoras Aline e Gioconda são bastante conscientes das possibilidades e limites do processo. Admitem que a seleção e o acesso ao cargo não respondem pela democratização da gestão, pois, mesmo sendo selecionados e competentes, os diretores continuam respondendo prontamente às demandas e às imposições do sistema, reforçando que a democratização se firma na esteira da democracia de baixa intensidade. A democratização não se concretiza mediante a falta de autonomia dos dirigentes escolares. Ademais, o processo é antidemocrático, por não favorecer a participação da comunidade. Nesse contexto, considera-se democrático quando a participação da comunidade ocorre através das eleições. De fato, de acordo com Mendonça

⁸ Gerência Executiva de Educação era a denominação para Secretaria Municipal de Educação.



(2000), as eleições, dentre as várias alternativas de escolha, podem possibilitar o combate direto ao clientelismo.

Como se percebe, a convicção dos diretores e vices quanto à democratização do processo não é a mesma para os supervisores. Por sua vez, 55% destes afirmaram ser o processo democrático, elegendo como justificativa os seguintes aspectos: a) oportunidade de selecionar funcionários e não apenas fazer indicações por conveniência político-partidária; b) seriedade no processo; c) passos iniciais para o processo de democratização da gestão.

Embora lutemos para que haja uma eleição, considero como primeiros passos para este fim. É democrático, pois é ofertada para professores e supervisores ligados a rede municipal só que estes não têm um plano de carreira e salários, o que fica a desejar (Supervisora Beatriz).

Porque acontece de forma muito “séria”, através de provas de seleção e de entrevistas (Supervisora Júlia).

A escolha do diretor escolar nunca foi uma questão consensual, embora as eleições tenham predominância sob as demais formas: concurso, plano de trabalho, *currículum*, plano de carreira, etc. As experiências da democracia participativa no âmbito da gestão revelam também sua vinculação com a democracia de baixa intensidade, porque nelas as formas de condução assemelham-se às formas conhecidas por nós nos processos eleitorais para o Poder Executivo e Legislativo, admitindo que as eleições possam garantir a participação na escolha, mas não asseguram a democratização da gestão.

Isto implica dizer que, de fato, democracia representativa e democracia participativa não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes (BOBBIO, 2006, p. 65).

Às vezes, deposita-se uma expectativa muito grande no processo eleitoral para dirigentes escolares sem, no entanto, perscrutar as limitações inerentes às democracias de baixa intensidade. Entre um processo seletivo e um processo eleitoral, não se pode afirmar qual deles melhor reflete as possibilidades de uma democracia de alta intensidade. Obviamente que o processo seletivo, conforme está traçado pela política educacional de Mossoró, representa uma democracia de baixa intensidade, o que passa a exigir a criação de mecanismos que provoquem o aprimoramento da democracia no contexto das escolas públicas.

Um aspecto importante, a ser destacado na fala da supervisora Beatriz, refere-se à inexistência de um plano de carreira e salários para os profissionais da gestão escolar. Sem esse plano que assegure aos

profissionais melhores condições no exercício de suas funções, bem como a permanência deles no cargo, a tendência comum é da desistência e do abandono dos selecionados ao cargo, por considerar, de um lado, que a responsabilidade é demasiadamente grande para o pouco reconhecimento social e salarial, o que gera um profundo mal-estar. (CANÁRIO, 2006)

Quando os profissionais foram questionados se o vice-diretor deveria submeter-se ao mesmo processo seletivo, expressaram o seguinte resultado: para 91% dos diretores, os vices deveriam participar da mesma seleção que eles, cumprindo todas as etapas, a saber, prova de conhecimento, entrevista, curso preparatório, uma vez que “o vice-diretor não deixa de ter as mesmas obrigações que o diretor. Os desafios postos para esse profissional não são diferentes; as metas da escola são eleitas por todos e todos têm compromisso e responsabilidades iguais” (Diretora Helena). Apenas 9% deles disseram que não há necessidade de o vice-diretor participar do processo seletivo, porque o “gestor é o diretor” (Diretora Laura). Subjacentemente à afirmativa dessa diretora há o reforço da política de descaso empreendida pelo sistema quando a matéria em questão é a função do vice-diretor dentro da escola. O próprio sistema não tem clareza se tal função deveria ou não existir no contexto da escola. Parece-nos, entretanto, que sua permanência reflete apenas a necessidade de manutenção dessa função para não obstruir, por completo, os espaços para o exercício do clientelismo. A situação mais evidente de práticas patrimonialistas diz respeito ao fato de a escolha do vice-diretor se dar pela indicação política. Mendonça (2000, p. 179) afirma: “Esse procedimento está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permitiram sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de seu funcionamento”.

Para 60% dos vices, seria importante sua inclusão no processo seletivo, pois possibilitaria a participação do profissional, bem como aconteceria a escolha do mais capacitado para o exercício de vice. Existe uma contradição nos depoimentos dos vices quando, na questão anterior, 100% deles afirmaram ser o processo democrático, mesmo com sua exclusão do processo. Para os 40% dos vices que não concordaram com a ideia de participação do processo, encontramos as seguintes justificativas: a) tira “[...] a oportunidade de participação de alguém que por alguma razão não gostaria de submeter-se ao teste seletivo” (Vice-diretor Bruno); b) acredita que “[...] os governantes já têm esse retorno de um trabalho coletivo coordenado pelos diretores(as), garantindo assim a existência de um trabalho eficaz nas escolas” (Vice-diretora Carla). Diante dessas justificativas, principalmente a do vice-diretor Bruno, não há razões plausíveis dentro da democracia, pois esse argumento acaba sendo uma adesão ao patrimonialismo, na medida em que nega a democratização da gestão de maneira mais ampla. Ou seja, o vice-diretor que assim pensa não estaria disposto a submeter-se ao processo seletivo, no qual, em tese, sua competência técnica seria testada, mas aceita assumir pela indicação política, mecanismo que retrata o Estado patrimonial brasileiro. Aliás, tal defesa representa uma renúncia à democratização, com o pleno consentimento dos profissionais excluídos do processo.



Quanto ao fato de os governantes já disporem de um trabalho coletivo desenvolvido pelos diretores, não é aspecto impeditivo para que proporcionassem mecanismos de ampliação da democratização do acesso aos cargos mediante a realização do processo seletivo para as funções gratificadas dentro da escola. Os próprios vice-diretores, em grande parte, estão conformados com sua exclusão no processo, quando se referem ao processo seletivo como sendo democrático. Decerto, as condições pelas quais foram escolhidos estão determinando seu discurso e endossando o discurso compatível com os interesses patrimoniais do sistema educacional mossoroense.

Para 95% dos supervisores escolares, há necessidade e urgência de o processo seletivo se estender também aos vices, como forma de garantir a qualidade da gestão. Um dos supervisores faz a seguinte afirmativa: “[...] ele faz parte da administração escolar, e já que o processo existe que seja mais completo. O vice-diretor como membro da administração escolar continua sendo indicado por políticos, tornando o processo seletivo incoerente e a gestão antidemocrática” (Supervisor Quirino). Na mesma direção, há outro depoimento: “Para ‘evitar’ apadrinhamentos políticos e fortalecer a gestão com pessoas realmente qualificadas para o exercício de suas funções” (Supervisor Marcos).

Percebe-se que, para os supervisores, existe a necessidade de superar a incoerência da política educacional de Mossoró, os apadrinhamentos políticos, rompendo assim a tentativa de manutenção do conservadorismo que persiste em suas iniciativas. Os supervisores também se ocuparam em frisar que não há espaço para o profissional assumir a vice-direção de uma escola sem que haja qualificação profissional para tanto. “Como o vice tem por função acompanhar o diretor nas ações escolares, assim o mesmo deve estar qualificado e ter conhecimento das políticas educacionais. Pois muitas vezes os que são ‘indicados politicamente’ desconhecem a realidade educacional” (Supervisora Clarice).

Apenas 5% dos supervisores informaram que o vice não deveria participar do processo, “porque não garante a democratização da gestão nas escolas, que é uma velha bandeira dos movimentos da educação pública” (Supervisora Aline). É evidente que a democratização da gestão é mais complexa do que a seleção de diretores e vices para assumirem tais funções no âmbito escolar. Porém, não se pode esquecer que o mecanismo de escolha desses profissionais pode significar adesão às práticas patrimonialistas ou a superação delas.

O processo seletivo, na medida em que não comporta regras efetivamente democráticas, conforme já discutimos ao longo deste trabalho, torna-se um processo em que a democracia é de baixa intensidade, cabendo, a partir da luta constante, sua reinvenção crítica para torná-la de alta intensidade, se é que é possível em uma sociedade como a nossa. Os dados da pesquisa apontam a necessidade de reinventar a democratização da gestão em Mossoró, sem esquecer que não existe mecanismo de escolha de diretor e vice-diretor perfeito. O que há são mecanismos que reforçam o clientelismo,



como também há os que imprimem melhor a democracia representativa e participativa.

3. Da possibilidade de superação à manutenção do conservadorismo na gestão escolar: aspectos conclusivos

A democratização da gestão se complexifica no raio das políticas educacionais, porque sempre estão em jogo os (des)mandos de um poder local, nesse caso, fala-se do poder local mossoroense, que suprime as alternativas aventadas pela democracia representativa e participativa, por isso a política de democratização da gestão nas escolas públicas de Mossoró ressentem-se da ambiguidade e da baixa intensidade. A superação do conservadorismo na gestão escolar ainda está longínqua. O sistema municipal de ensino continua mantendo a escolha dos vice-diretores para não abrir mão de seu controle no âmbito da escola. Portanto, há exclusão dentro dos próprios intentos de democratização. Então, vale o questionamento: é possível democratizar partindo do pressuposto de que a exclusão é uma prerrogativa?

Todavia, a democratização da gestão é um exercício constante que exige compreensão entre as partes interessadas (sistema e escola), bem como perseverança dos profissionais da educação e da sociedade civil organizada, como um todo, no sentido de não abrir mão do direito à educação pública de qualidade e democrática. A democratização da gestão não se materializa no plano da concessão e da regulação, porque, efetivamente, ela reside no plano da construção da democracia escolar e social, com a efetiva participação e inclusão dos sujeitos que fazem cotidianamente a escola pública de nosso país.

Referências

ALBUQUERQUE, Eugênia Moraes. Accountability: novas estratégias de controle da gestão escolar na rede municipal de educação de Mossoró-RN (2005-2009). In: MEDEIROS, Arilene Maria Soares; OLIVEIRA, Francisca de Fátima Araújo; DIEB, Messias Holanda. **Educação na contemporaneidade: políticas e gestão dos sistemas e da escola pública**. Curitiba: CRV, 2012.

BARROSO, João (Org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

CANÁRIO, Rui. **A escola tem futuro?** Das promessas às incertezas. Porto Alegre: Artmed, 2006.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.



KRAWCZKY, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares. **Administração educacional e racionalidade**: o desafio pedagógico. Ijuí: Editora da Unijuí, 2007.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares; SOUSA, Allan Solano. Democratização do acesso ao cargo de diretor nas escolas públicas municipais de Mossoró-RN: proposições e discursos do sistema. In: **Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste**, 18., Maceió, 2007.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Faculdade de Educação da UNICAMP, 2000.

SAES, Décio. **República do Capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

Enviado em: 14/05/2012 Aceito em: 07/03/2013
