

Indicação de direções escolares no Brasil: um debate necessário para a democracia

School directors appointment in Brazil: a necessary debate for democracy

DOI: 10.54033/cadpedv20n9-023

Recebimento dos originais: 08/11/2023

Aceitação para publicação: 11/12/2023

Mariângela Bairros

Doutora em Educação (UFRGS)

Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Faculdade de Educação

Endereço: Rua Paulo da Gama, 101/1003, Porto Alegre – RS

E-mail: mmbairros@gmail.com

Andréa Rosana Fetzner

Doutora em Educação (UFRGS)

Instituição: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Endereço: Av. Pasteur, 458, Urca, Rio de Janeiro – RJ

E-mail: andrea.fetzner@unirio.br

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo retomar os estudos acerca da eleição de diretores. O método utilizado foi um levantamento de dados, retirados diretamente do site do IBGE/MUNIC do ano de 2018, considerando os 26 Estados e Distrito Federal do Brasil e seus 5.570 municípios, tendo como foco a indicação e a eleição de diretores. Os resultados apontam que a indicação de diretores é a forma de provimento de cargos que têm uma maior adesão junto aos 5.570 municípios, sendo que destes, 4.416 indicam seus diretores, ou seja, a comunidade escolar não participa da escolha. O referencial teórico estabeleceu diálogo com o estado da arte sobre democracia e gestão educacional democrática, considerando o debate aqui proposto.

Palavras-chave: eleição, diretores, democracia.

ABSTRACT

The main objective of this article is to resumes previous studies on the election of directors. The method used was a survey of data, taken directly from the IBGE/MUNIC website for the year 2018, considering the 26 States and Federal District of Brazil and its 5.570 municipalities, focusing on the nomination and election of directors. The results show that the appointment of directors is the way to fill positions that have a greater adhesion with the 5.570 municipalities, and of

these, 4.416 indicate their directors, that is, the school community does not participate in the choice. The theoretical framework established a dialogue with the state of the art on democracy and democratic educational management, considering the debate proposed here.

Keywords: election, directors, democracy

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo apresentar resultados de pesquisa realizada em estágio pós-doutoral, acerca da eleição de diretoras/es de escolas. A pergunta que orientou a investigação foi como Estados e Municípios definem a ocupação do cargo de diretores de escolas. Procurou-se analisar como as práticas ligadas ao provimento deste cargo – eleição, concurso, indicação – têm se apresentado no campo da gestão.

A eleição de diretores, importante instrumento de uma gestão educacional democrática, nestes dias de ameaça à democracia vive muitos desafios, tornando-se necessário retomar suas dinâmicas e adversidades. Neste trabalho consideramos a eleição de diretores como um dos pilares de um processo coletivo, plural, acolhedor e de qualidade social nas escolas.

O trabalho escolar é essencialmente coletivo. A escola é uma instituição que só se faz no coletivo. Assim, o desenvolvimento de ações que promovam maior horizontalidade nas relações de trabalho na escola contribui para o incremento da própria natureza do trabalho escolar. Ou, dito de outra forma, quão mais horizontal a escola consegue operar, mais coletiva ela se faz. Quanto mais coletiva ela se produz, mais se aproxima da sua função formadora e de promoção da ação comunicativa, portanto, torna-se uma instituição com mais qualidade educacional (SOUZA, 2019, p. 279).

A discussão que promovemos parte da compreensão de que a democracia, no que se associa à gestão escolar democrática, sustenta-se, no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras, procedimentos e na constituição de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na escola (SOUZA, 2009 p. 123). Continua o mesmo autor, definindo materialmente este processo de gestão democrática:

Um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas (SOUZA, 2009, p. 125).

Nossa compreensão não resume a gestão democrática à eleição de diretores, mas compreende que este valor, gestão democrática da escola, está associado a práticas democráticas nas quais a eleição para o cargo de direção é parte constituinte da vivência democrática. A democracia, e suas práticas, entre elas a eleição, trazem valores em si, vinculados aos processos que desencadeiam, desde a construção de projetos políticos, a forma de acompanhamento e de participação nos mesmos, assim como os vínculos coletivos e o entendimento da complexidade da ação escolar quando dialoga com interesses e percepções diversas relacionadas a este fazer. Não seria a questão de associar a eleição para provimento do cargo à melhoria de desempenhos de aprendizagem em Matemática e Língua Portuguesa, como faz a pesquisa de (PEREDA; LUCCHESI; MENDES; BRESOLIN, 2015) que detalharemos mais adiante neste trabalho, mas das aprendizagens relacionadas à vivência da cidadania, construção de acordos, convivência com o diferente, exercício da persuasão pelo convencimento, como bem explica (PARO, 2001): a democracia na escola é a mediação de uma vida social orientada pelo princípio de liberdade, a vivência da cidadania é a vivência da democracia.

Alguns fatores motivaram esta pesquisa, em primeiro lugar, entendemos ser necessário repactuarmos este debate e de como a gestão das escolas afeta a organização e, até mesmo, os bons resultados da escola e de seus estudantes. A literatura ainda é pequena quanto ao impacto da eleição de diretores sobre a melhoria da educação (ABRUCIO, 2010). Obviamente que o presente estudo não pretendeu resolver tal lacuna, mas seu objetivo foi realizar um levantamento amplo sobre o processo de eleição e indicação de diretores no Brasil.

Igualmente importante é retomarmos a meta 19 do PNE – Plano Nacional de Educação, que trata da gestão democrática.

Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das

escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (PNE. 2014-2024).

Chama-nos a atenção e aqui queremos destacar que, a meta que trata da gestão democrática, refere-se a critérios técnicos de mérito e desempenho. No conjunto das oito estratégias destacamos:

19.1 conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 19.2 – Formação dos Conselheiros para acompanhamento da execução do PNE; 19.3 – Criação dos Fóruns Permanentes de Educação; 19.4; a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas; 19.5 – Fortalecimento dos Conselhos; 19.6 – estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógico; 19.7 –autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; 19.8 – aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores. (PNE, 2014, meta 19).

Precisamos retomar este debate. Em qual momento abrimos mão da eleição de diretores? A estratégia 19.1 apresenta critérios técnicos de mérito e desempenho para a nomeação de diretoras e diretores. Esse debate não ocorreu em nível nacional ou em fóruns de educação, tampouco existe uma posição oficial a partir do Ministério da Educação. Todavia a meta 19 quando foi aprovada através da lei 13.005 de 2014, sem debates.

Nosso objetivo é retomar um debate que desvele as razões pelas quais a indicação é a forma mais utilizada. O que há por trás da indicação dos diretores? O que está em jogo?

Em nosso estudo, que toma por base Municípios e Estados do Brasil, entendemos a relevância que a eleição de diretores, realizada pelos pares da escola e comunidade escolar pode oferecer no rompimento com práticas patrimonialistas e clientelistas que permeiam a sociedade brasileira.

Na revisão de literatura encontramos em (LIMA, 2021) destaque as questões da meta 19 em relação a formação e participação da comunidade.

Esse processo de seleção foi institucionalizado recentemente no país, por meio da Meta 19 do Plano Nacional de Educação, sancionado pela Lei nº 13.005 de 2014 no sentido de induzir habilidades técnicas e

políticas aos candidatos a diretores e integrar a participação das comunidades escolares ao processo, buscando superar as indicações políticas ainda vigentes nas redes de ensino, lastreadas no clientelismo, compadrio e patrimonialismo brasileiro. (LIMA, 2021, p.1).

Em contraposição a proposta da meta 19 de um processo de superação das indicações, o que observamos na realidade é que a meta se refere a critérios técnicos e não estimula a participação da comunidade na vida escolar. O que nosso estudo mostra que nos Estados e Municípios permanecem as indicações. Em (LEAL, 1975) encontramos importante e aprofundado trabalho sobre as origens do coronelismo no Brasil.

Ao utilizarmos um conceito clássico da ciência política, o coronelismo, estamos defendendo que este fenômeno da indicação, pode sim, levar os indicados a estarem atrelados com a política local e não com a da comunidade escolar. Entendemos que a indicação dos diretores aprofunda as relações de desrespeito as decisões da comunidade escolar. O ato governamental estadual ou municipal de indicação de diretores, reforça a ideia de que o poder é centralizado no Poder Executivo e que as escolas precisam seguir cegamente o Governo, sem um espaço de construção coletiva, plural e democrática.

Os projetos escolares superam as idas e vindas e tempos daqueles que estão no poder. Este exercício de construção permanente e coletiva do projeto com sua comunidade é mais dinâmico ao fomentar o debate e estimular a participação. Considerando que os diretores eleitos em suas comunidades já vivem permanentemente sob as definições de suas mantenedoras, diretores indicados são levados a construir compromissos com o partido que está no governo, com a política definida pelo governo municipal e estadual, em seguir o que é proposto pelos governantes, e não com pais, alunos, professores e a comunidade onde está localizada a escola.

O século XX foi marcado pelo profundo debate sobre democracia, cidadania, direitos civis, políticos e sociais, embora na história recente do Brasil tenhamos avanços e recuos, (SCHWARCZ; STARLING, 2018), e nos dias atuais estes conceitos estejam profundamente ameaçados (MOUNK, 2019) (RUCIMAN, 2018).

Neste trabalho apresentamos os dados, cotejando com a reflexão acerca do papel da indicação do diretor na escola.

Queremos estabelecer, por meio do levantamento sobre a forma de ocupação do cargo de diretor, um diálogo problematizador quanto à indicação de diretores, pois a indicação é um reforço ao não rompimento de uma estrutura colonial, comprometendo o processo democrático. E a indicação de diretores se assenta em um modelo de patrimonialismo estatal, onde todos os indicados devem seguir a cartilha de quem os indicou.

Se considerarmos que a democracia é um processo vivo, em movimento constante, que não tem um final definido *a priori*, seu ponto de partida pode ser a escola. A escolha e o modelo de provimento do cargo de diretor podem assumir, reforçar ou não a distinção entre os objetivos da comunidade escolar: estudantes, pais, professores e demais trabalhadores da escola, com outros objetivos, como os de quem indica o diretor. Se eleito pelos pares, com quem tem compromisso? Se indicado pelo Prefeito ou pelo Governador, com quem tem compromisso? Este é o debate.

A Educação Escolar é um bem público que tem como pressuposto a igualdade, a pluralidade de ideias e a cidadania. E neste trabalho da escola que é coletivo, horizontal, o papel de um diretor que foi eleito pelos pares e pela comunidade pode operar em uma lógica que estimula valores que implicam em direitos já conquistados, como a gestão democrática.

2 O CAMINHO METODOLÓGICO

A pesquisa foi realizada por meio de levantamento de dados e revisão bibliográfica. Para termos um quadro da situação do provimento de cargos de direção no Brasil foi necessário realizar um mapeamento aprofundado de como se encontra o mecanismo de eleição de diretores e indicação de diretores nos 5.570 municípios do Brasil. Esta pesquisa adotou um desenho de investigação misto, baseado em metodologia quantitativa e qualitativa.

Os dados aqui apresentados foram retirados diretamente do site do IBGE/MUNIC. O MUNIC tem, essencialmente, dados dos municípios brasileiros, estas pesquisas não se repetem todos os anos. No caso de nossa pesquisa, trabalhamos com os dados do ano de 2018. No MUNIC, é possível acessar uma infinidade de variáveis e indicadores do conjunto dos municípios do Brasil. Neste

levantamento consideramos os 26 Estados e Distrito Federal do Brasil e seus 5.570 municípios, tendo como foco a indicação e a eleição de diretores.

3 O BRASIL CORONELISTA: UMA HISTÓRIA QUE NÃO SE ACABA

Antes de apresentarmos os dados levantados pela pesquisa, é necessário resgatar um pouco da história brasileira e aqui, inicialmente, o fazemos porque apresentam elementos centrais para chegarmos aos entraves sociais que vivemos hoje. A herança colonial no Brasil promoveu um lento despertar da cidadania. Para (CARVALHO, 1995) no Brasil, a formação da cidadania teve três obstáculos: a escravidão, a grande propriedade e a falta de afirmação social, de políticas sociais. Esta reflexão, ainda pouco recorrente dentro das escolas, exige atualização para que possamos recolocar na agenda debates que pensamos estarem vencidos.

O Brasil vive uma contradição na atualidade, na qual significativa parcela da população, mais de 20%, afirmam que democracia não é um valor necessário. Ao longo dos quatro anos do Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), muitas foram as manifestações contrárias à democracia. Tentamos, com isso, entender os baixos investimentos em processos democráticos e, em especial, o perigoso recuo democrático que vivemos entre 2016 e 2022. Paradoxalmente, entre o processo de redemocratização a partir de 1985, nestes últimos anos nos deparamos com o pouco apreço aos valores democráticos e com recuos significativos.

Neste sentido recorremos a (CARVALHO, 1995), (CARVALHO, 1999), outro clássico da ciência política, que nos afirma que o primeiro obstáculo ao avanço da cidadania foi a escravidão, fenômeno estabelecido no território brasileiro como um todo, constituiu-se em uma violência e tem um impacto simbólico que reverbera no tempo presente. A naturalização da falta de direitos na maioria dos cidadãos, da não defesa de valores democráticos e de igualdade é vista até os dias de hoje. O segundo aspecto descrito por (CARVALHO, 1995), (CARVALHO, 1999), é o latifúndio que, assim como a escravidão, não foi um bom antecedente para a formação da sociedade brasileira. A grande propriedade oportunizou o surgimento do fenômeno chamado coronelismo. O Coronel

apoiava o Governo em troca de cargos, visto que, essa forma de agir ainda se reproduz em práticas cotidianas observadas em vários espaços institucionais. E, o terceiro aspecto apresentado, é a falta de políticas sociais.

Para o autor, o fato de não ficar explícita a obrigação do Estado em relação a educação na Constituição de 1891, deixando tal definição para os Estados oferecerem o Ensino Primário, ao contrário do que estava estabelecido na Constituição de 1824, obstruiu ainda mais os caminhos da formação da cidadania brasileira. Na CF/1891 também ficou proibida a intervenção do Estado nas relações de trabalho, sendo que o campo da “proteção social” cabia aos coronéis, segundo (LEAL, 1975). Estes elementos contribuíram para que o processo de avanço dos direitos políticos, civis e sociais, fossem interrompidos, truncados, deixando-nos uma herança difícil de ser revertida.

Com esta brevíssima retrospectiva histórica e a exposição destes obstáculos sobre os imperativos que ainda hoje explicam e obstaculizam o desenvolvimento de uma educação mais comprometida com transformações sociais, mas sobretudo, com valores como participação, construção coletiva, pluralidade de ideias.

E se voltamos tão longe, foi com o objetivo de mostrar que os avanços que conquistamos com muita luta, encontram-se, permanentemente, em disputa.

Esta herança brasileira contribui para um sentimento, no povo brasileiro, de não ser merecedor do atendimento de suas necessidades, de não ter claro direitos e deveres, de não lutar por direitos básicos como o de ser cidadão. Esta realidade não é diferente no interior da escola. Diariamente, a dura realidade de injustiça social está presente também nos espaços escolares. A escola e sua gestão local nas mãos da comunidade – gestores, alunos, pais professores, demais trabalhadores da escola, é uma forma embrionária de produção de direitos, talvez a única vivenciada pela comunidade.

O debate acerca das eleições de diretores sempre esteve sob um véu polêmico.

A legislação sempre foi questionada. O que está por trás destes questionamentos? O diretor tem a função precípua de gestar a escola, articular a comunidade, as questões administrativas e pedagógicas, pensar o todo. O

papel do diretor é articular os diferentes espaços em defesa de um processo plural e de construção coletiva.

O estudo de (PEREDA; LUCCHESI; MENDES; BRESOLIN, 2015) pretendeu avaliar o impacto do processo de seleção de diretores das escolas públicas brasileiras e o efeito do processo de seleção de diretores no desempenho dos alunos. Neste sentido, o referido estudo define o diretor de escola como:

o responsável máximo da unidade escolar respaldado por lei, sendo responsável pela organização e planejamento das atividades escolares e a criação de condições para o aprimoramento do processo educativo. [sua importância está] centrada na forma como o mesmo cria as condições de trabalho para os professores (motivação e assiduidade de professores, incentivo à formação, etc.), garante infraestrutura básica de qualidade (ventilação, iluminação, banheiros, combate à violência, etc.) proporciona as condições para a vida escolar dos alunos para que estudem e se desenvolvam da melhor forma possível (como por exemplo motivação, questões disciplinares, etc.), organiza e planeja as atividades escolares, auxilia e aprimora o processo educativo/pedagógico e estimula a participação dos pais e da comunidade escolar (PEREDA; LUCCHESI; MENDES; BRESOLIN, 2015, p. 2).

O citado estudo identifica como formas de provimento do cargo de direção a indicação (política, realizada pelo Poder Executivo) ou indicação técnica; a eleição pela comunidade escolar e, ainda, a seleção por meio de concurso público ou ainda uma combinação entre as duas últimas. No estudo que aqui apresentamos entendemos que a indicação de diretor pelo Poder Executivo reforça as práticas patrimonialistas. O estudo de (PEREDA; LUCCHESI; MENDES; BRESOLIN, 2015) faz uma detalhada análise dos dados coletados em decorrência da Prova Brasil, Censo Escolar e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, tomando como referência os anos de 2007 e 2011 e cruzando dados sobre as formas de seleção de diretores nas unidades escolares. De uma maneira geral, o estudo destacou três características do diretor que teriam impacto positivo sobre o desempenho dos estudantes: permanência do diretor no cargo de 5 a 15 anos, incentivo do diretor à formação continuada de professores e formação que inclua o Magistério (e não apenas licenciaturas ou Pedagogia). O referido estudo concluiu:

Encontrou-se que processos seletivos mais transparentes se relacionam positivamente com a maior parte das características positivas apontadas como necessárias para as melhores práticas de gestão, ou seja, esses processos em geral escolhem diretores que permanecem muito mais tempo nas escolas e que apresentam características de liderança positivas (como identificado pelo incentivo à formação continuada dos professores). Em contrapartida, os diretores escolhidos por indicação (política, técnicos ou outras) não apresentam essas características. (PEREDA; LUCCHESI; MENDES; BRESOLIN, 2015, p. 14).

Em estudo sobre os impactos da gestão democrática na Escola Pública, os autores se dedicaram a uma revisão sistemática do tema em grupos de trabalho da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED) e em periódicos de influência reconhecida na área educacional – Revista Brasileira de Educação; Educação & Sociedade; Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas; Estudos em Avaliação Educação e Revista Brasileira de Política e Administração Educacional. No período de 2007 a 2017 foram encontrados, pelos autores, apenas 2 estudos que estimaram “o impacto da gestão democrática no aprendizado dos alunos e/ou quaisquer outras dimensões do trabalho escolar” (SIQUEIRA; BARTHOLO, 2020, p. 17). Os dois trabalhos tinham como foco a eleição para diretor escolar. A conclusão dos autores, após uma análise crítica dos dois estudos foi de que:

[...] os resultados [apontados pelos dois estudos] sugerem que muito pouco pode ser afirmado sobre qualquer impacto de uma gestão democrática no aprendizado dos alunos e/ou quaisquer outras dimensões do trabalho escolar. Primeiro, porque as análises realizadas apresentam a limitação de mensurar apenas dimensões do trabalho escolar relacionadas ao ensino/aprendizado, mais especificamente desempenho, ignorando outras dimensões almeçadas por uma gestão democrática, como a formação para o exercício da cidadania e vivência democrática. Segundo porque apenas as eleições para diretor tiveram seus efeitos estimados, enquanto outros dois mecanismos, Projeto Político-Pedagógico e Conselho Escolar, sequer foram abordados pelos estudos de impacto (SIQUEIRA; BARTHOLO, 2020, p. 17-18).

Os autores ainda destacam que os dois estudos analisados na revisão sistemática apontaram efeitos negativos da indicação de diretores por políticos e efeitos positivos do processo de seleção e eleição, mas que “seus desenhos de pesquisa não são longitudinais, sendo, portanto, frágeis para inferir qualquer relação causal, conforme destacado pelas próprias autoras dos trabalhos”

(SIQUEIRA; BARTHOLO, 2020, p. 18). Os estudos que encontramos na temática (ASSIS; MARCONI, 2021) (SIQUEIRA; BARTHOLO, 2020); de (PEREDA; LUCCHESI; MENDES; BRESOLIN, 2015), indicam a pertinência de acompanharmos como o provimento do cargo de diretor tem sido realizado nas Escolas Públicas brasileiras.

O que significa indicar o diretor?

Além do vínculo com quem os indicou, podem servir a propostas de partidos políticos de forma a deslegitimar o projeto coletivo da escola e as políticas de Estado, que devem, por sua vez, superar as políticas de governo.

Para o Poder Executivo, municipal ou estadual, dialogar com diretores eleitos, também pode ser educativo, considerando-se as práticas coronelistas já tratadas, a eleição poderia reduzir os danos da descontinuidade das políticas públicas educacionais, sendo este um ponto importante na implementação das políticas públicas educacionais. Outra questão a ser analisada é que não podemos nos deter apenas no momento da escolha do diretor, pois, a formação deste diretor é uma responsabilidade do Estado. Pensar atribuições, potencialidades e responsabilidades do diretor é pensar no sistema educacional com um funcionamento de longo prazo, impedindo desta forma que um professor que não tenha aptidão permaneça no cargo de diretor por longos anos. Inclui-se na figura do diretor questões como formação, planejamento, responsabilidades com os mecanismos que aprofundam uma gestão democrática e as relações com a comunidade.

A gestão democrática na escola é um dos pilares para um processo mais amplo de apresentação e aprofundamento dos valores da democracia, ainda que sejam procedimentos minimalistas. Podemos começar desde a Educação Infantil a apresentação de seus valores e princípios. Uma Educação Pública comprometida com valores democráticos deve ter esses princípios como base, mas e se o diretor que foi indicado defende esses princípios, mas a sigla partidária que o indicou, não?

No Brasil, apesar das dificuldades, a Educação Pública constrói-se cotidianamente, enfrentando descaminhos, desmandos e desqualificações. Apesar da falta de formação continuada dos professores, dos baixos salários,

de descontinuidade das políticas públicas educacionais, no Brasil sobram exemplos de gestores que antes e durante a pandemia, em contextos adversos, seguem realizando suas atividades a fim de garantir uma Educação Pública de qualidade.

4 QUANDO OS NÚMEROS TRAZEM À TONA UMA REALIDADE

A seguir apresentamos os dados recolhidos sobre a forma de provimento do cargo de direção escolar – eleição e indicação – nos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul e nos 5.570 municípios do Brasil, buscando identificar como esta situação se encontra no país. Os dados foram reunidos a partir do IBGE/MUNIC, recuperando a especificidade, precisão e sensibilidade em relação ao tema. Nossa intenção é identificar as formas de provimento, buscando destacar a eleição de diretores como parte de uma construção importante da democracia escolar, em uma relação horizontal, comprometida com as questões educacionais e locais, tendo como ponto de partida a escola.

Tabela 1. Indicação de diretores em municípios brasileiros

	Municípios	Percentual
Indicam os diretores	4416	79,3
Não indicam	927	16,6
Recusou responder	1	0
Não responderam	226	4,1
Total	5570	100,0

Fonte: IBGE/MUNIC (BRASIL, 2018). Elaboração das Autoras.

Destacamos que, quanto à indicação de diretores, esta ocorre por Secretários de Educação, Prefeitos e até mesmo Governadores, mas, em geral, fica na esfera de Secretários de Educação.

O Brasil tem 5.570 municípios, em 4.416 destes os diretores são indicados, em 927 não, sendo que, 1 município se recusou a responder, contudo, não há, por parte deste, indicação no MUNIC da razão pela qual se recusou a responder. Ademais, tem-se ainda que 226 municípios não apresentaram

nenhuma razão e não responderam. Portanto, considerando os dados do MUNIC, podemos afirmar que, no mínimo em 79,3% municípios convivem com a indicação de diretores escolares.

Tabela 2. Eleição de diretores em Municípios brasileiros

	Municípios	Percentual
Realizam eleições de diretores	1045	18,8
Não realizam eleições de diretores	4298	77,2
Recusa em responder	1	0
Não responderam	226	4,1
Total	5570	100

Fonte: IBGE/MUNIC (BRASIL, 2018). Elaborado pelas Autoras.

Em relação à eleição de diretores, considerando o conjunto dos 5.570 municípios do Brasil, apenas em 1.045 a eleição de diretores era uma prática. Em 4.298 municípios não há eleição de diretores. Igualmente, 1 município se recusou a responder e 226 não tem indicação sobre o motivo de não responderem ao MUNIC.

Tabela 3. Indicação de diretores por municípios, em cada um dos Estados

ESTADOS	INDICAÇÃO de diretores				Total
	Não Responderam	Não	Recusa	Sim	
Acre	0	19	0	3	22
Alagoas	0	14	0	88	102
Amapá	0	0	0	16	16
Amazonas	0	2	0	60	62
Bahia	2	53	0	362	417
Ceará	2	27	0	155	184
Distrito Federal	0	1	0	0	1
Espírito Santo	0	16	0	62	78
Goiás	0	75	0	171	246
Maranhão	1	20	1	195	217
Mato Grosso	4	113	0	24	141
Mato Grosso do Sul	0	27	0	52	79
Minas Gerais	6	106	0	741	853
Pará	0	17	0	127	144
Paraíba	0	9	0	214	223
Paraná	8	149	0	242	399
Pernambuco	1	10	0	174	185
Piauí	0	9	0	215	224
Rio de Janeiro	0	27	0	65	92
Rio Grande do Norte	1	25	0	141	167
Rio Grande do Sul	1	78	0	418	497
Rondônia	0	12	0	40	52
Roraima	0	1	0	14	15
Santa Catarina	2	24	0	269	295
São Paulo	196	75	0	374	645
Sergipe	1	3	0	71	75
Tocantins	1	15	0	123	139
Total	226	927	1	4416	5570

Fonte: IBGE/MUNIC (BRASIL, 2018). Elaborado pelas Autoras.

Destacamos aqui algumas questões que nos chamaram atenção. A primeira delas é que, de uma forma geral, no Brasil, temos uma situação muito distante do ideal que seria o fomento a processos participativos e agregadores da comunidade escolar. Reiteramos que, entre os 5.570 municípios, 4.416 indicam seus diretores, ou seja, nestes, a comunidade escolar não tem o direito de escolha, o processo não tem a escuta dos pares da escola, professores, demais trabalhadores da escola, alunos e pais. Sendo assim, a indicação vem de cima, diretores são indicados pelos Prefeitos, Secretários de Educação Municipais ou Estaduais, ou até mesmo Governadores. Conforme observamos

na tabela, um Município se recusou a responder e 226 não tem indicação sobre o motivo de não responderem ao MUNIC.

Se considerarmos o conjunto dos Estados brasileiros, observamos que quase a totalidade dos municípios indicam os diretores, contudo, destacamos alguns Estados em que se reduz o número de municípios que se utilizam desta indicação. Todavia, o que se observa é apenas uma redução e não, a extinção deste modelo, no âmbito dos municípios brasileiros. No Mato Grosso, dos 141 municípios, apenas 24 municípios indicam diretores. No Acre, dos 22 municípios, apenas 3 indicam os diretores. Já São Paulo tem 645 municípios e, dentre estes, 374 indicam os diretores, número esse que, percentualmente, está bem abaixo da média nacional.

Por outro lado, no Amapá, os 16 municípios indicam os diretores. No Amazonas, de 62 municípios, 60 indicam os diretores. O Rio de Janeiro tem 92 municípios e 65 indicam diretores. No Rio Grande do Sul, dos seus 497 municípios, 418 indicam os diretores. Minas Gerais tem 843 municípios, o que se constata é que, 741 deles indicam seus diretores.

A partir destas constatações, o que se observa desde o nosso ponto de vista é que a indicação dos diretores reforça uma prática de rara vivência democrática, a qual desconsidera a participação e de ampliação na transparência dos processos decisórios.

Na tabela a seguir apresentamos o número de municípios, por Estado, que realizam eleição de diretores.

Tabela 4. Considerando quantos municípios realizam ou não Eleição de diretores, em cada Estado

ESTADOS	ELEIÇÃO de diretores				Total
	Não responderam	Não	Recusa	Sim	
Acre	0	1	0	21	22
Alagoas	0	88	0	14	102
Amapá	0	16	0	0	16
Amazonas	0	59	0	3	62
Bahia	2	347	0	68	417
Ceará	2	180	0	2	184
Distrito Federal	0	0	0	1	1
Espírito Santo	0	63	0	15	78
Goiás	0	152	0	94	246
Maranhão	1	201	1	14	217
Mato Grosso	4	11	0	126	141
Mato Grosso do Sul	0	51	0	28	79
Minas Gerais	6	725	0	122	853
Pará	0	120	0	24	144
Paraíba	0	218	0	5	223
Paraná	8	184	0	207	399
Pernambuco	1	174	0	10	185
Piauí	0	215	0	9	224
Rio de Janeiro	0	64	0	28	92
Rio Grande do Norte	1	127	0	39	167
Rio Grande do Sul	1	389	0	107	497
Rondônia	0	39	0	13	52
Roraima	0	14	0	1	15
Santa Catarina	2	269	0	24	295
São Paulo	196	400	0	49	645
Sergipe	1	69	0	5	75
Tocantins	1	122	0	16	139
Total	226	4298	1	1045	5570

Fonte: IBGE/MUNIC (BRASIL, 2018). Elaborado pelas Autoras.

Nesta tabela apresentamos a posição dos Estados em relação aos municípios, quanto à eleição dos diretores. Dentre os 5.570 municípios do Brasil, apenas 1045 realizam eleição de diretores. É importante registrar que, em nenhum dos Estados, encontramos todos os municípios com eleição dos diretores. Apenas para reforçar destacamos que, 1 município se recusou a responder e 226 não tem indicação sobre o motivo de não responderem ao MUNIC.

No Acre, dos 22 municípios, 21 realizam eleição de diretores. Na Bahia, dos 417 municípios, apenas 68 escolhem os diretores através de eleição. No Ceará, dos 168 municípios, apenas 2 realizam eleição de diretores. Em Goiás, dos 246 municípios, apenas 94 realizam eleição de diretores. Em Santa Catarina, dos 295 municípios, apenas 24 realizam eleição de diretores.

Outrossim, os dados aqui apresentados dizem muito sobre a renúncia a um processo democrático, participativo, de controle social, de investimento em valores garantidos desde a Constituição Federal de 1988, dentre estas, a gestão democrática. Mas, também, apontam para a continuidade de práticas clientelísticas na maioria dos Estados brasileiros que, através da indicação política dos diretores das escolas, continuam a reproduzir práticas históricas antidemocráticas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: RAZÕES E MOTIVOS PARA DEFENDER A ELEIÇÃO DE DIRETORES

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando um espaço acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte, contudo, o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade. O gosto da pergunta, da crítica, do debate. (FREIRE, 1997, p. 60).

A indicação de diretores é a forma de provimento de cargos que tem uma maior adesão no conjunto dos 5.570 municípios do Brasil, conforme os dados aqui apresentados. Uma primeira questão sobre este estudo é que não há uma posição oficial do Ministério da Educação sobre a eleição de diretores, porém, a meta 19 do Plano Nacional de Educação do ano de 2014 comprometeu este debate.

Recolocá-lo na agenda educacional, recupera não somente a eleição, mas um conjunto de valores democráticos que estão vinculados com a eleição de diretores: o debate público acerca das questões educacionais na comunidade, na cidade e país, a pluralidade de ideias, a vivência democrática, dentre muitos outros.

Fomenta um debate que não ocorre na atualidade educacional, políticas de Estado estão acima de políticas de governo.

Em nossa pesquisa realizamos uma radiografia do conjunto dos 5.570 municípios, considerando, neste estudo, todos os Estados do Brasil. Gostaríamos de retomar que, dentre os 5.570 municípios, 4.416 indicam seus diretores, ou seja, a comunidade escolar não participa da escolha. A indicação

vem de gabinetes de Prefeitos, Secretários de Educação Municipais ou Estaduais, ou até mesmo, de Governadores.

Nosso objetivo foi o de jogar luz sobre o tema e produção acadêmica, com o propósito explícito de intervir no debate público, a partir da utilização de uma ferramenta científica. Não podemos ignorar a necessidade de que os gestores conheçam suas comunidades para desenvolverem mecanismos de gestão, que não é aquele importado por modelos gerencialistas de empresas, impondo um perfil de diretor gerente. Contudo, a escola não é uma empresa.

Podemos afirmar que os dados aqui apresentados apontam para a reedição, nos dias atuais, de um Brasil coronelista, de voto a cabresto. Por essa razão, insistimos em lembrar que a escola de Educação Básica é o ponto de partida para debates que não estão no âmbito dos conteúdos curriculares, porém ensejam uma formação sociológica, filosófica, de caráter mais amplo a partir dos valores democráticos.

Nos últimos 4 anos vivemos sob uma democracia sitiada, ainda seguimos ameaçados.

E, apesar dos princípios e mecanismos democráticos não serem responsáveis por toda formação, é no exercício, desde a Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio que se prepara as bases sólidas para um processo mais humano do que vimos no Brasil na atualidade.

O que chama atenção é que, ao invés de estarmos realizando um refinamento nas propostas de democratização, aprofundando-os, o que se observa é estagnação e retrocesso. Pois, como vimos, a prática de indicação de diretores é a forma de provimento do cargo de diretor de escola que tem uma maior adesão do conjunto dos 5.570 municípios do Brasil, conforme os dados aqui apresentados. Isto nos indica a permanência de práticas que podem ser entendidas como coronelistas.

A Escola de Educação Básica deve ter entre suas funções a formação para a democracia – aqui entendida como elemento basilar para o exercício da cidadania e da construção de fazeres coletivos e democráticos. Atualmente, está na contramão deste movimento, o que há é estagnação em relação aos mecanismos de gestão democrática, dentre eles a eleição de diretores.

Portanto, se por um lado, a Constituição Federal em 1988 anunciou o advento de uma gestão educacional democrática, a qual nos conduziria para um aprofundamento da democracia em nosso país. Por outro, após mais de três décadas, ou seja, 34 anos de sua aprovação, e que pensávamos ter superado o debate sobre a democratização na educação, nos deparamos ainda, com profundos retrocessos.

A guisa de conclusão, podemos dizer que a eleição de diretores não resume a gestão democrática da escola e a democratização da educação em seu conjunto, mas que, com base nos estudos desta temática, e partir dos dados coletados, demonstram que apenas 1.045 escolas, de um total de 5.570 escolas informaram eleger seus diretores, destacamos o quanto ainda são frágeis os sistemas que trabalham com princípios de democratização e autonomia escolar.

Neste sentido, defendemos aqui a eleição de diretores por acreditarmos que somente a partir de um processo de diálogo entre os pares, escola e a comunidade escolar, se poderá avançar em uma relação horizontal, comprometida com o controle social em relação às questões educacionais, locais, mas também dos diferentes espaços da sociedade brasileira.

Esta relação mais próxima da escola com a comunidade escolar exige organizar uma eleição que contemple debates sobre as políticas públicas educacionais, as dificuldades, as necessidades e as potencialidades que podem conduzir a um amadurecimento da democracia local, tendo como ponto de partida a eleição de diretores.

Ademais, considerando-se as discussões sobre o perfil coronelista encontrado nas relações entre governos e instituições republicanas, entre elas a escola, acreditamos que esta é uma discussão urgente e necessária. E, em contrapartida, reafirmamos aqui, que a indicação de diretores, prática ampla no território brasileiro, conduz a um reforço de práticas coronelistas. Práticas essas que não partem do local, das questões que envolvem a escola, as demandas da comunidade e suas as dificuldades, o que implica na construção de políticas que, quase em sua totalidade, não dialogam com a comunidade escolar, nem estimulam o diálogo e/ou reforçam processos democráticos no âmbito da escola.

A indicação de diretores reforça práticas onde recursos públicos dialogam apenas com um lado das políticas, o do Partido que está no poder naquele momento de modo que, o diretor, eleito ou indicado, lidará com as políticas propostas por aqueles que estão no poder. Contudo, sua legitimidade, enquanto eleito pela comunidade, pode inserir na relação escola e políticas de governo, igualmente, um diálogo mais construtivo do que aquele que envolve as relações de "manda-obedece" ligadas a indicação política dos diretores de escola.

Portanto, tem-se que a eleição de diretores se constitui em um espaço de ampliação da democracia participativa, contemplando a comunidade escolar; pais, alunos, professores e demais trabalhadores da Educação, sem com isso desconsiderar, aqueles que residem no bairro onde está localizada a escola e que tenham esta, alguma relação com a escola.

A eleição de diretores possibilita a ampliação deste debate para a esfera pública, para a defesa dos valores democráticos e pluralidade de ideias. Valores estes tão caros e ausentes em nosso país nestes últimos anos. Contudo, reverter esse quadro nacional é possível, basta, para isto, se evitar a perpetuação de práticas coronelistas como é o caso aqui trazido, da indicação política dos diretores de escolas pelo Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Gestão Escolar e Qualidade da Educação: Um Estudo sobre Dez Escolas Paulistas. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, v. 1, p. 241-274, 2010.

ASSIS, Bruno S. de; MARCONI, Nelson. Efeito das Políticas de Provimento ao Cargo de Diretor na Gestão Escolar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, [online]. 2021, v. 55, n. 4 [Acessado 27 agosto 2022], pp. 881-922. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190470>. Epub 27 Set 2021. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190470>. Consultado em 27.08.2022.

BRASIL. **Ministério. da Educação. Plano Nacional de Educação**. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

BRASIL **Constituição** **Federal**.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

BRASIL. **Constituição** **Federal**.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

BRASIL. **Constituição** **Federal**.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: Escritos de história e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil**. México: Serie ensayos, 1995.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia; saberes necessários à prática educativa**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar**. São Paulo: Olho d'água, 1997.

IBGE/MUNIC – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2018**.

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=destaques>

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Editora Alfa-OMEGA, 1978.

LIMA, Maria de Fátima Magalhães de. Seleção de diretores e o sentido da gestão escolar: percepções de diretores sobre o plano de gestão. In: **Dossiê –**

Implementação de Políticas Públicas para o combate as desigualdades sociais. Educar em Revista. vol.37 Curitiba, 2021. Epub. 2021.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.** 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

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

PEREDA, Paula; LUCCHESI, Andrea; MENDES, Karen e BRESOLIN, Antonio. Avaliação do Impacto do Processo de Seleção de Diretores nas Escolas Públicas Brasileiras. **ANAIS** do 43. Encontro Nacional de Economia, Florianópolis, SC, dezembro de 2015.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim.** São Paulo: Todavia, 1ª edição, 2018.

SCHWARCZ, Lilia M. STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIQUEIRA, Carlos Eduardo C. e BARTHOLLO, Tiago L. Os impactos da Gestão Democrática na Escola Pública: uma revisão sistemática. **Jornal de Políticas Educacionais.** v. 14, n. 37, Ago 2020.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: avaliação de Políticas públicas em Educação.** Rio de Janeiro, v.27, n.103, p. 271-290, abr./jun. 2019

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um Conceito de Gestão Escolar Democrática. **Educação em Revista** | Belo Horizonte | v.25 | n.03 | p.123-140 | dez. 2009.