

DIRIGENTE ESCOLAR E SEUS MECANISMOS DE ACESSO AO CARGO: ESTUDO DA REVOGAÇÃO DA LEI Nº 019/2013 NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO MIGUEL-RN

SCHOOL MANAGERS AND THEIR MEANS OF ACCESS TO THE JOB: STUDY OF THE REPEAL OF LAW 019/2013 IN THE MUNICIPAL SCHOOL SYSTEM OF SÃO MIGUEL-RN

Ciclene Alves Silva¹

Dulcileide Azevedo de Araújo²

RESUMO: Este artigo é parte de uma monografia apresentada a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/UERN, Curso de Pedagogia, tendo a discussão da eleição direta para o cargo de dirigente escolar como temática central. Realizamos estudos em torno dos mecanismos de acesso ao cargo de dirigente e sua relação com a gestão democrática da escola pública. Teve como objetivo geral investigar o contexto de revogação da Lei nº 019/2013, que determinava as eleições de dirigente escolar mediante processo eletivo nas escolas públicas do município de São Miguel, Estado do Rio Grande do Norte. Esta pesquisa, de abordagem qualitativa, deu-se por meio de aplicação de questionários semiestruturados desenvolvidos com vereadores do município de São Miguel que participaram do processo de revogação da lei. Os sujeitos partícipes da pesquisa argumentam a inconstitucionalidade da Lei nº 019/2013 como justificativa que fundamentou sua revogação na cidade, considerando, grosso modo, as leis federais que tratam do cargo de diretor como cargos em comissão que são de livre escolha do poder executivo.

Palavras-chave: Eleição de Diretor; Diretor Escolar; Gestão Democrática.

ABSTRACT: This article is part of a monograph presented to the State University of Rio Grande do Norte/UERN, Pedagogy Course, with the discussion of direct election to the position of school principal as the central theme. We conducted studies around the mechanisms of access to the manager position and its relationship with the democratic management of the public school. Its general objective was to investigate the context of the repeal of Law 019/2013, which determined the elections of school principals through an elective process in the public schools of the municipality of São Miguel, State of Rio Grande do Norte. This research, with a qualitative approach, took place through the application of semi-structured questionnaires developed with councilors of the municipality of São Miguel who participated in the process of repeal of the law. The research subjects argue the unconstitutionality of Law 019/2013 as justification that based its repeal in the city, considering, roughly, the federal laws that treat the position of principal as a committee position that is of free choice of the executive power.

Keywords: Principal's Election; School Principal; Democratic Management.

-
- 1 Professora Adjunta IV da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte-UERN, com atuação na área de Políticas Educacionais e gestão escolar. Atualmente Chefe do Departamento de Educação desta universidade, Campus Pau dos Ferros/RN. Membro do Núcleo de Estudos em Educação - NEEe e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade - GEPEES. Coordenadora do Projeto de Extensão "Mobilização: por uma escola pública de qualidade no município de Pau dos Ferros/RN" e da pesquisa "O Ideb na Região do Alto Oeste Potiguar: estudo com os dirigentes municipais de educação".
 - 2 Graduada em pedagogia com discussões de sua monografia voltada os diferentes modos de acesso ao cargo do dirigente escolar.

INTRODUÇÃO

As eleições diretas para diretor escolar surgem no cenário educacional brasileiro junto com a redemocratização do país a partir das eleições diretas para governadores nos estados em 1982. A partir daí passou-se a discutir os mecanismos de acesso ao cargo de diretor que até então era realizado por concurso de provas e títulos ou por nomeação direta, feita pelos governadores e prefeitos.

Nesse cenário de redemocratização onde a sociedade buscava uma maior participação nas decisões dentro das instituições do Estado, a nomeação como mecanismo de acesso ao cargo de diretor escolar passou a ser questionada, pois não levava em consideração nenhum aspecto técnico ou formativo, apenas os interesses políticos eram considerados na hora de escolher a pessoa para assumir esse cargo nas escolas.

Atualmente, entre os mecanismos de acesso ao cargo de diretor escolar, existem três formas que são mais debatidas nos estudos sobre gestão democrática, que são: a nomeação, o acesso por concurso público e a eleição, seja ela direta, escolha feita somente pela comunidade escolar, ou mista, com alguma prova de conhecimentos específicos antes da escolha dos candidatos.

Este estudo tem como objetivo analisar o contexto de revogação da Lei nº 019/2013 que tratava do acesso ao cargo de dirigente escolar por meio da eleição direta nas escolas públicas municipais no município de São Miguel. Para atingirmos tal objetivo optamos por uma pesquisa com abordagem qualitativa, uma vez que procuramos compreender a subjetividade do objeto pesquisado e, assim como nos diz Minayo, “a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 1994, p. 22), visto que essa pesquisa busca compreender os discursos que sustentaram a revogação de lei estudada, torna-se importante entender os significados presentes nos argumentos utilizados pelos sujeitos para serem contra a efetivação desta lei.

A pesquisa foi realizada na Câmara de Vereadores no município de São Miguel-RN onde foram entregues questionários a 05 (cinco) vereadores, sendo 02 (dois) vereadores que votaram contra a revogação da Lei nº 019/2013, e 03 (três) vereadores que votaram a favor da revogação da Lei referida. Para o tratamento dos dados optamos pela técnica da análise de conteúdo, pois, de acordo com Bardin (2011), através do método de análise de conteúdo.

O CARGO DE DIRIGENTE ESCOLAR E SEUS MECANISMOS DE ACESSO

O cargo de dirigente escolar no Brasil vem passando por mudanças em suas funções desde a redemocratização da sociedade, pois, a partir de novas demandas advindas da necessidade de se democratizar as escolas, o diretor deixou de ser visto apenas como aquele que é a autoridade máxima, encarregado apenas das funções administrativas e burocráticas, e passou a ser aquele que, em função de seu cargo, poderá tornar a escola mais ou menos democrática.

Segundo Paro (2015) essa visão que predomina na sociedade, de que o diretor é o chefe da escola e o único com poder de decisão, tem suas raízes na concepção de escola como empresa, onde o papel de quem manda e de quem obedece estão

pré-estabelecidos, cabendo aos que recebem as ordens apenas a função de realizá-las sem questionar essas ações, pois “no imaginário de uma sociedade onde domina o mando e a submissão a questão da direção é entendida como exercício de poder de uns sobre outros” (PARO, 2015, p. 105).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96) institui o princípio da gestão democrática nas escolas e garante a participação de todos da comunidade escolar nos processos decisórios, cabendo a cada sistema de ensino criar mecanismos que efetivem essa participação. Entre alguns dos instrumentos de participação temos o Projeto Político Pedagógico, que deve ser construído com a participação de toda equipe escolar, o conselho da escola, formado por representantes de todos os seguimentos da comunidade escolar, o grêmio estudantil, o conselho de classe, a escolha de dirigentes, entre outros. Assim, compreendemos que a postura do diretor diante da implementação desses instrumentos pode evidenciar se a gestão escolar está de fato se democratizando.

Praís (1996) compreende que participação e democracia são conceitos com significações indissociáveis. Dentro dessa perspectiva, compreendemos que não existe democracia se não houver participação, e para que essa participação se efetive é preciso criar instrumentos que possibilitem a todos os segmentos da comunidade escolar participar, não apenas do dia a dia da escola, mas também dos processos decisórios dessa instituição.

Paro (2015), ao falar da função do cargo de diretor, nos mostra a situação contraditória inerente a esse cargo, pois mesmo que o diretor tenha uma atitude democrática e de comprometimento com os objetivos e interesses da comunidade escolar, este pode vir a não conseguir alcançar esses objetivos por esbarrar nas obrigações inerentes ao cargo perante o Estado. Isto porque nem sempre os interesses da comunidade escolar são os mesmos interesses do Estado, pois ao mesmo tempo em que ele é a autoridade máxima dentro da instituição, também é aquele a quem é atribuída a missão de solucionar os problemas, cabendo a ele, como responsável por ela perante o Estado, a função de fazer cumprir as normas impostas pelo mesmo. De acordo com Paro:

[...] há que se considerar os determinantes que interferem no comportamento do diretor de escola pública fundamental. Investido na direção, ele concentra um poder que lhe cabe como funcionário do Estado, que espera dele cumprimento de condutas administrativas nem sempre (ou quase nunca) coerentes com os objetivos autenticamente educativos. Ao mesmo tempo é o responsável último por uma administração que tem por objeto a escola, cuja atividade-fim, o processo pedagógico condiciona as atividades-meio e exige, para que ambas se desenvolvam com rigor administrativo, determinada visão de educação e determinadas condições materiais de realização que não lhe são satisfatoriamente providas quer pelo Estado quer pela sociedade de modo geral (PARO, 2015, p. 43).

Numa perspectiva de democratização da escola, a contradição existente na função do cargo de diretor torna-se mais evidente, pois, mesmo que esse diretor assuma uma postura democrática abrindo a direção da escola para a participação da comunidade e trazendo para si as funções técnicas administrativas e pedagógicas, muitas vezes esse diretor não vai conseguir efetivar de fato essa concepção de gestão, uma

vez que as atribuições burocráticas e administrativas inerentes ao cargo dificultam sua ação em outras áreas da gestão escolar.

Dourado (1990) nos diz que as funções de dirigente escolar há muito vêm sendo reduzidas a figuração administrativa, seja pela forma de acesso ao cargo ou pelas influências existentes na escola, o que dificulta uma ação menos centralizadora e burocrática por parte do diretor. A respeito das funções administrativas consumir parte do tempo de trabalho do diretor, Hora nos mostra que:

O diretor escolar, antes de ser um educador comprometido com a formação do educando, depara com situações em que se reduz a mero repassador de ordens, burocrata atado atrás das mesas, assinando papéis de pouco significado para a educação, “capataz de limpeza e organização” do prédio escolar sendo obrigado a cumprir e fazer cumprir programas educacionais que continuadas vezes não levam em conta o conhecimento da realidade e as necessidades daquela comunidade escolar (HORA, 1994, p. 18).

Compreendemos que a implementação de uma gestão democrática não depende somente da intenção dos diretores escolares, pois implica na implementação de políticas educacionais que favoreçam essa efetivação. Surge daí, a necessidade de mecanismos de acesso ao cargo de diretor que sejam mais democráticos, onde a comunidade escolar possa participar dessa escolha, tendo assim, a possibilidade de escolher uma pessoa que já conheça a realidade e o contexto no qual a escola esteja envolvida.

De acordo com Mendonça (2000), a nomeação às vezes pode até seguir critérios de habilitação específica e técnica para a função do cargo, “no entanto, obedecem principalmente a critérios políticos, cabendo ao deputado, vereador, prefeito ou, até mesmo, ao chefe do diretório partidário, a indicação daqueles que devem ser nomeados” (MENDONÇA, 2000, p. 179), como consequência dessa prática, muitas vezes são escolhidas pessoas que não são professores, que não conhecem o cotidiano da escola e que não possuem vínculos com a comunidade escolar.

Esse tipo de mecanismo de acesso ao cargo traz consequências para a escola e para o modo de como esse gestor irá se comportar frente aos interesses da comunidade escolar, uma vez que o seu compromisso poderá ser com os interesses políticos de quem lhe colocou no cargo e não com os interesses da escola. Dourado (1990), aponta que o diretor como indicado político assume o papel de representante do executivo dentro da escola, o que dificulta a criação de canais de participação, uma vez que esse diretor não leva em conta o respaldo da comunidade escolar em suas decisões, o que poderá tornar suas ações autoritárias. Ainda segundo esse autor, a nomeação levando em conta apenas critérios políticos acaba por transformar a “escola naquilo que, numa linguagem do cotidiano político, pode ser designado como “curral eleitoral”, cristalizado pela política do favoritismo e marginalização das oposições” (DOURADO, 1990, p. 103). Com isso se pode constatar o clientelismo político impregnado nessa forma de acesso ao cargo de dirigente escolar.

O mecanismo do concurso público aparece com uma forma de combater o clientelismo, pois os defensores dessa forma de provimento ao cargo de diretor tem como argumento que a escolha por concurso acabaria com a prática do clientelismo político presente na escolha por nomeação, e que a escolha através do concurso

seria mais justa pois tem critérios estabelecidos e todos os concorrentes teriam a mesma chance de chegar ao cargo, de acordo com Paro:

As principais virtudes apontadas para o concurso são, pois, a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato. A objetividade é importante na medida em que possibilita tratamento igualitário a todos os candidatos e concorre, assim, para a eliminação da subjetividade (PARO, 2003, p. 19).

Dourado (2006) compreende que o concurso como modalidade de escolha de dirigente escolar pode reduzir a função do diretor às dimensões técnicas das atividades administrativas e burocráticas, restringindo-se a um entendimento mais amplo do processo político pedagógico. Ainda de acordo com esse autor, o concurso deve ser a forma de ingresso do docente na carreira do setor público, porém ele acredita que o concurso como forma de escolha para o cargo de diretor não é apropriado.

As eleições diretas como mecanismo de acesso ao cargo de dirigente escolar são consideradas mais democráticas quando comparada aos outros dois, a nomeação e o concurso; isso se dá pelo fato de que a comunidade escolar será responsável por escolher a pessoa que irá ocupar esse cargo. Assim, conseqüentemente, a pessoa escolhida será alguém de dentro da instituição que já terá o conhecimento da sua realidade e o seu envolvimento com os interesses da escola será maior.

Muitas alegações são feitas contra a eleição de diretores, pois se trata de um tema polêmico que gera muitas discussões. Dentre essas alegações temos a de que a eleição seria inconstitucional, uma vez que a constituição dá o direito da autoridade estatal nomear os cargos de comissão, e, sendo o cargo de diretor visto como um cargo de comissão, pois exerceria função de chefia, então a autoridade estatal teria o direito de nomear o diretor escolar, tornando a eleição inconstitucional. Porém, também não existe nenhuma lei que estabeleça que o cargo de diretor escolar seja cargo de comissão, deste modo Paro afirma:

O que se pode verificar é que, nos vários estados em que a população havia conquistado o direito de escolher os diretores escolares pelo voto do pessoal escolar e dos usuários, o que moveu as diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidades interpostas não foi nenhum apego à legalidade ou à democracia, mas o medo do controle democrático do Estado pela população que o sustenta, e o interesse em voltar a práticas de favorecimento dos aliados políticos, utilizando o Estado, que deveria ser público, em benefício de interesses particulares (PARO, 2003, p. 72).

Vemos que os que argumentam serem contra a eleição de diretores, por a considerarem inconstitucional, nem sempre estão preocupados verdadeiramente em cumprir com a constituição, e sim estão mais preocupados em manter o privilégio de interferir na escolha do dirigente escolar.

Um dos argumentos evidenciados nos discursos dos que são contra a eleição de diretores é o de que a mesma traria conflitos para dentro da escola. Vale salientar que esse ponto de vista é interpretado de maneiras diferentes pelos que apoiam e os que são contra a eleição, pois os que são contra veem esses conflitos como negativos, já os apoiadores das eleições veem justamente nesses conflitos espaço para um debate de ideias e posicionamentos dentro da escola.

Diante de todo o exposto, percebemos que precisamos expandir a democratização da sociedade abrindo mais espaços de participação da comunidade nas decisões relevantes para vida cotidiana, e é nesse contexto que a eleição para diretores escolares se torna tão importante em nossa sociedade, uma vez que ainda vivemos numa sociedade que vê a democracia apenas no voto para eleições dos cargos executivos e parlamentares.

ELEIÇÃO DIRETA PARA O CARGO DE DIRIGENTE ESCOLAR: DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA?

Para compreendermos a democratização da escola em sua totalidade, precisamos ter a compreensão do que viria a ser uma escola democrática, pois muitas vezes essa democratização pode ser reduzida apenas às formas de provimento ao cargo de diretor, subtraindo assim um dos princípios fundamentais da democracia que é a participação nos processos decisórios e não apenas a escolha de representantes.

A concepção de que o exercício da democracia se efetiva simplesmente através do voto, é, resultado de uma sociedade em que a participação política culturalmente se reduz ao voto, limitando assim a democracia apenas à delegação de poder, ou seja, à escolha de quem vai tomar as decisões em nome de todos. Deste modo, temos apenas a democracia representativa, em seu mais inicial estágio; entretanto, de acordo com Santos (2007) nem a democracia representativa vem sendo efetivada em nossa sociedade, pois:

[...] a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas. Na teoria democrática original essas duas idéias são fundamentais: autorização, porque com o voto eu autorizo alguém a decidir por mim, mas por outro lado ele tem de me prestar contas. O que está acontecendo com esse modelo é que continua havendo uma autorização, mas não há prestação de conta [...] (SANTOS, 2017, p. 91).

Santos (2007), nos mostra que, desta forma, a sociedade vive em uma democracia de baixa intensidade, por diminuir a mesma ao momento do voto e por não cobrar que nossos representantes prestem contas aos cidadãos que o colocaram em um determinado cargo, ocasionando a não prestação de contas.

Para alcançarmos uma democracia de alta intensidade, Santos (2007) relata que é indispensável a relação da democracia representativa com a democracia participativa, ou seja, que a democracia não fique restrita ao momento do voto, mas que a mesma, passe pela participação da sociedade através de canais criados para essa participação nas instâncias de decisões.

Na escola, assim como na sociedade, a democratização precisa ser pensada nas dimensões de representação e participação, caso contrário, corre-se o risco de se reduzir a democratização da escola a escolha de seu dirigente, encurtando a participação da comunidade ao momento da eleição, o que ocasionaria problemas no próprio processo de escolha. Segundo Dourado:

Assim, partimos da premissa de que a participação não deve ser confinada apenas à dimensão política do voto, mas a esta deve associar-se o construto da participação coletiva por meio da criação e/ou aperfeiçoamento de instrumentos que impliquem superação dos vícios clientelísticos e das práticas autoritárias que permeiam as práticas sociais e, no bojo dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2006, p. 94).

Compreendemos que reduzir a democratização da escola a dimensão do voto, implica em reduzir a democracia apenas à democracia representativa, desconsiderando a democracia participativa e sua relação com a efetivação da mesma. Portanto, a criação de canais de participação da comunidade escolar nos processos decisórios constituiu um instrumento de democratização das relações que se dão dentro da escola.

Sendo assim, a eleição direta para diretor aparece como uma forma democrática de acesso ao cargo que por muito tempo foi marcado pelo autoritarismo presente, não apenas na escola, como também na sociedade que passou por longos anos de regime autoritário, nos quais os canais de participação da sociedade civil eram quase nulos. A possibilidade de criação de canais de participação, que nasceram a partir das lutas pela redemocratização da sociedade e da escola, criou grandes expectativas em torno de seu poder de democratização.

Importante percebemos que não podemos cometer o equívoco de atribuir à eleição objetivos que estão longe de seu alcance, visto que o processo eletivo se constitui como um instrumento de democratização que, somado a outros, irá contribuir para a democratização da escola.

Através da participação e do envolvimento na escolha do dirigente, percebemos uma maior conscientização política da comunidade escolar. Paro (2003) nos mostra que a possibilidade de opinar sobre os destinos da escola leva os sujeitos envolvidos nesse processo a terem posturas mais participativas.

Segundo Paro (2003), outro ponto positivo da eleição direta como forma de provimento ao cargo de diretor escolar consiste na influência que esta poderá ter na forma como o dirigente irá realizar sua gestão, visto que este estará no cargo legitimado pela escolha da comunidade escolar por meio do voto, e não apenas pelo critério político presente na escolha por indicação. Sendo assim, esse diretor estaria mais comprometido com os interesses da escola, e, com isso, as reivindicações por melhoria ganhariam uma maior força, uma vez que esse diretor não falaria mais em nome de uma única pessoa, mas sim em nome de todos os que o colocaram no cargo.

Porém, se a eleição pode trazer maior legitimidade e representatividade do diretor junto à comunidade escolar, ela igualmente traz à tona a contradição existente na função do dirigente escolar em virtude de seu provimento ao cargo não ter se dado por meio de relações clientelistas e por influência política; o acesso desse diretor às autoridades podem diminuir e suas solicitações serem menos efetivas junto ao poder estatal. Contudo, Paro (2001) escreve que reside nesse fato uma das maiores contribuições do processo eletivo na escolha do diretor escolar:

Essa situação não deixa de ser reveladora de uma contradição originária do próprio processo democrático de escolha do diretor. Mas parece que esta é precisamente uma qualidade que se busca com a instituição da eleição: que as contradições venham à tona e, no caso do diretor, que este seja, pelo menos em parte, desarticulado do poder autoritário do Estado e se articule com os interesses da escola (PARO, 2001, p. 69).

Portanto, compreendemos que a eleição sozinha não tem a capacidade de mudar os comportamentos autoritários por parte do diretor, pois o processo eletivo poderá influenciar, mas não definirá como esse diretor irá exercer sua função. Para

Dourado (1990) a forma de provimento ao cargo de dirigente escolar, não tem capacidade de determinar como essa função será exercida, mas poderá influenciar no curso da mesma.

ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRIGENTE ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL-RN

O município de São Miguel fica localizado no Estado do Rio Grande do Norte, na região do Alto Oeste Potiguar, microrregião da Serra de São Miguel, a uma distância de 441 quilômetros de Natal, capital do estado. O *locus* da pesquisa foi a Câmara Municipal de São Miguel, localizada na Rua Chico Otaviano Nº 87 - Centro, São Miguel-RN, onde foram entregues questionários a 05 (cinco) vereadores, dos quais 03 (três) votaram a favor e 02 (dois) votaram contra a revogação da Lei nº 19/2013. Esse número foi escolhido, em virtude de corresponder a metade do total de votos contra e a favor e visando o sigilo da identidade dos sujeitos da pesquisa.

No que tange aos documentos referentes à criação da Lei nº 19/2013, tivemos acesso à própria lei, no entanto, não obtivemos acesso o projeto de criação da lei, assim como também não tivemos acesso à justificativa do projeto e nem a ata de votação desse mesmo projeto, além de não conter nenhuma informação sobre essa Lei no site da Câmara, assim como na própria Câmara não foram encontrados os referidos documentos. Em relação ao projeto de Lei nº 48/2017 que tratava da revogação da Lei nº 019/2013, obtivemos acesso a todos os documentos, ata de votação, projeto de lei e justificativa.

Os questionários continham 07 (sete) questões abertas sobre os contextos de criação e revogação da Lei nº 19/2013, sobre o cargo de diretor escolar e a eleição direta como um dos mecanismos da gestão democrática.

A primeira questão era referente ao conhecimento dos vereadores sobre a criação da Lei nº 19/2013, uma vez que não conseguimos ter o acesso a essas informações por meio de documentos. Nessa questão, apenas um dos vereadores que respondeu aos questionários sabia o contexto de criação da Lei, tendo em vista que nenhum deles legislava na época da criação da referida lei. O único que sabia o contexto de criação da lei o conhecia pelo fato de ser próximo ao vereador que criou o projeto de lei para a instituição das eleições para dirigentes escolares. Em sua fala, esse vereador nos mostra que a criação da lei nº 19/2013 se deu pelo projeto de um dos vereadores da gestão 2012 a 2016, e que o projeto se justificou pelo fato de ser a eleição de diretores escolar um instrumento de democratização da escola, “*o intuito do projeto foi, de uma forma inovadora em nossa região, delegar aos que estão diariamente dentro da escola, o poder de escolherem seus dirigentes, na pessoa do diretor*” (VEREADOR A, 2019). Com isso vemos que, assim como nos mostra Mendonça,

Os argumentos pelas eleições de diretores giram em torno de seu caráter democrático, da possibilidade de permitir um maior grau de participação de todos os envolvidos no processo educacional e da necessidade de controle democrático do Estado pela população (MENDONÇA, 2000, p. 199-200).

Deste modo, podemos perceber que a criação da Lei nº 019/2013 se deu a partir da compreensão de que, a eleição para diretores, se constitui como um instrumento

de participação da comunidade escolar nas decisões da escola, visto que desde sua concepção, o projeto de lei visava delegar o poder de escolha dos dirigentes escolares à comunidade que está envolvida diariamente com o processo educacional.

No questionamento referente ao conhecimento dos vereadores sobre o projeto de Lei nº 048/2017 que tratava da revogação da Lei nº 019/2013, e qual a justificativa que o poder executivo apresentou para a formulação do projeto, todos que votaram a favor da revogação responderam que a justificativa foi a necessidade de adequação das leis municipais às decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal acerca de leis com o mesmo teor. As respostas dos vereadores estavam de acordo com a justificativa presente no próprio projeto de lei:

JUSTIFICATIVA: A revogação da Lei nº 019/2013 se faz necessária uma vez que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que atua como o guardião máximo da Constituição Federal (art. 102, 1, “a”, da CF/88), em mais de 07 (sete) oportunidades (ADIn nº 606-1/PR, Representação nº 1.473/SC, ADIn nº 244-9/RJ, ADIn nº 378-9/RO, ADIn nº 573-1/SC, ADIn nº 578-2/RS e ADIn nº 640-1/MG), já DECLAROU INCONSTITUCIONAL artigos de leis estaduais e municipais que tratavam de eleições para os cargos de direção dos estabelecimentos de ensino público (PODER EXECUTIVO, SÃO MIGUEL, 2017).

Observamos que a justificativa adotada pelo STF é a de que as leis que regulamentam a eleição para diretor escolar são inconstitucionais por considerar que o cargo de diretor é de natureza de cargo comissionado, desta forma, de acordo com o inciso II do Art. 37 da Constituição Federal, o Poder Executivo possui o direito de ter autonomia e independência para a livre nomeação para cargos e funções de confiança.

Contudo, para o vereador que votou contra o projeto de lei de revogação da lei de dirigente escolar, a intenção do Poder Executivo era a retomada do poder de decisão sobre as escolas:

[...] no entanto sabemos que ainda havia outras motivações que era retirar a autonomia da comunidade escolar em gerir os destinos da escola através do diretor escolhido de forma democrática principalmente no que se refere a questão financeira. Acabando com a gestão democrática o executivo municipal voltaria a ser o centro das decisões administrativo, financeiro das escolas de sua jurisdição (VEREADOR D, 2019).

Percebe-se na resposta do vereador que a justificativa de inconstitucionalidade pode encobrir a intenção da autoridade estatal de retomar o controle sobre as escolas, mantendo assim um poder centralizador e pouco comprometido com a democratização dos espaços de decisões da sociedade. A esse respeito Mendonça nos diz:

As ações interpostas por executivos estaduais ou municipais para garantir o direito de livre nomeação dos dirigentes escolares, mais que o apego à legalidade, na verdade expõem o caráter patrimonialista do Estado, no qual o cargo é uma posse e uma posse que não pode ser contestada (MENDONÇA, 2000, p. 149).

Ao considerar a eleição de dirigente um instrumento de democratização que concerne às relações de poder dentro e fora das escolas, torna-se necessário um olhar mais crítico para analisar os motivos que levam as autoridades estatais a

impetrem ações que visam à revogação de leis que instituem a eleição como forma de provimento ao cargo de diretor escolar.

Na questão referente aos motivos que levaram os vereadores a votarem a favor ou contra a revogação da Lei nº 019/2013, o argumento utilizado, pelos vereadores que votaram a favor da revogação, também foi o mesmo adotado na justificativa do projeto apresentado pelo Poder Executivo. Para esses vereadores, o motivo que os levou a votar pela revogação da lei foi a necessidade de adequação das leis municipais em consonância com as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal em várias situações, quando em julgamento leis com o mesmo objeto.

O argumento de inconstitucionalidade da eleição de diretor escolar se fundamenta no fato de que nem a Constituição Federal de 1988 e nem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 estabelecem a eleição como forma de provimento ao cargo de diretor escolar e como instrumento de gestão democrática. Ao analisar o princípio da gestão democrática da LDB, Paro nos diz que,

[...] ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da “gestão democrática” do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação de poder e da autoridade no interior da escola, deixava também à iniciativa de Estados e Municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolar (PARO, 1996, apud PARO, 2001, p. 55).

Apesar de considerar todo o avanço que tivemos com a LDB 9.394/96, não podemos deixar de ressaltar que a ausência de uma regulamentação, de forma mais precisa, na redação de seu texto, dos princípios da gestão democrática e seus instrumentos de implementação, possibilitou que governos menos democráticos usassem o argumento de inconstitucionalidade para a revogação de leis que instituem a eleição como forma de provimento ao cargo de dirigente escolar em virtude de que a mesma não está especificada na LDB 9.394/96.

Já o vereador que votou contra a revogação, usou o argumento de que a mesma seria um retrocesso na implementação da gestão democrática nas escolas:

Eu votei contra a revogação desta lei por entender que seria um retrocesso. Não votei, por acreditar que a gestão democrática é o melhor caminho o que insere a participação da comunidade escolar, descentralização da gestão escolar em decorrência de uma melhor transparência no cumprimento das políticas pedagógicas previstas na LDB (VEREADOR D, 2019).

A eleição como instrumento de democratização das escolas é citada em vários estudos, a saber, Paro (2003), Dourado (1900), Mendonça (2000); para esses autores a eleição como forma de provimento ao cargo de dirigente escolar, corresponde à modalidade mais democrática de acesso a esse cargo e à que mais poderá contribuir para a implementação de uma gestão democrática na escola.

Quando questionados sobre como esses vereadores viam a possibilidade da comunidade escolar escolher seu representante através da eleição, o vereador que votou contra a revogação respondeu que a escolha do dirigente escolar de forma democrática, com a participação da comunidade escolar, irá tornar mais transparentes as

relações que se dão dentro dessa instituição, *“esta forma de escolha e gestão permite uma maior transparência com o intercâmbio entre pais, alunos, professores e o diretor da escola que tenha sido escolhido de forma democrática”*. (VEREADOR D, 2019). Já os vereadores que votaram pela revogação responderam que a eleição poderá ser um instrumento de democratização da escola, contudo, mais uma vez eles argumentaram que a mesma necessita de respaldo na legislação federal para que possa ser considerada constitucional.

Outro ponto que vale salientar nas respostas dos vereadores é o reconhecimento de que a eleição para dirigente escolar se constitui em um tema polêmico, no qual há divergências de entendimento até mesmo entre os ministros do STF. Autores como Paro (2003), Mendonça (2000) e Dourado (2006) nos mostram a complexidade que envolve o tema, uma vez que existem vários entendimentos em relação a eleição como forma de provimento ao cargo de diretor escolar. De um lado, temos os que defendem a eleição como instrumento de democratização da escola; e, do outro, os que entendem que ela fere a constituição ao retirar do poder executivo o direito à livre nomeação, assim como podemos verificar que ocorreu na revogação da lei para eleições de diretores no município de São Miguel.

No tocante a representatividade do diretor junto à comunidade escolar, questionamos aos vereadores se eles acreditavam que um diretor indicado poderia ter a mesma representatividade junto à comunidade escolar que um diretor eleito. Nessa questão novamente todos os vereadores que votaram pela revogação da lei tiveram posicionamento semelhante, para eles a representatividade do diretor não está diretamente ligada a forma de provimento ao cargo, mas sim na forma como o diretor vai desempenhar seu trabalho na escola, é o que coloca um dos vereadores: *“acredito que sim pois a indicação não interfere no desempenho da função, pois o caráter e responsabilidade não depende de indicação ou nomeação”* (VEREADOR B, 2019); no mesmo sentido temos a resposta do outro vereador, que aponta que *“sem dúvida nenhuma, o servidor indicado deve ser qualificado para assumir o cargo, seu desempenho independe da representatividade junto à comunidade”* (VEREADOR C, 2019).

Desta forma, entendemos que, para os vereadores que votaram pela revogação, tanto o diretor eleito como o indicado poderiam ter a mesma representatividade junto à comunidade escolar, pois para eles a representatividade depende da forma como essa função será exercida e não da forma de provimento ao cargo. De forma diferente respondeu o vereador que votou contra a revogação: *“Não. Certamente o diretor indicado seguirá à risca a cartilha administrativa do executivo municipal; o mesmo não terá como gerir os recursos direcionados a escola de uma maneira que atenda as perspectivas da comunidade escolar”* (VEREADOR D, 2019). Assim, podemos observar uma contradição de posicionamentos entre os vereadores que votaram para revogar e o vereador que votou contra essa revogação. Contudo, vemos que a representatividade mantém relação com a forma de escolha desse diretor, visto que o diretor eleito terá o respaldo da comunidade escolar que o escolheu como seu representante.

Neste contexto, percebemos que o posicionamento do vereador que votou contra a revogação está de acordo com o que Paro (2003) constatou ao analisar algumas experiências de instituição de eleições como forma de provimento ao cargo. O autor nos mostra que, na maioria dos casos, o diretor eleito passou a ter uma

representatividade maior entre seus comandados, uma vez que a legitimação do cargo veio através do voto da comunidade escolar que o elegeu como representante.

Por fim, questionamos os vereadores sobre a relação escola e democracia e quais seriam os instrumentos para implementar a gestão democrática, fora as eleições para dirigente escolar. Para os vereadores que votaram a favor da revogação da lei nº 019/2013, escola e democracia mantêm uma relação dependente entre elas, e não se deve reduzir a democratização da escola apenas à eleição de dirigente, “*não existe apenas e tão somente essa forma de democracia na educação, uma vez que educação e democracia são termos dependentes entre si.*” (VEREADOR B, 2019). Da mesma forma, outro vereador nos diz: “*Se cogitarmos que a única possibilidade de efetivar a democracia na escola, for pela eleição de diretor escolar mediante eleição com participação da comunidade, a democracia será sufocada, diminuída, relativizada e tal afirmação será injusta, descabida[...]*” (VEREADOR A, 2019).

De fato, a eleição não deve ser considerada como único meio de democratização da escola, pois isso significa reduzir a democracia à dimensão do voto. Porém, sem ela o processo retrocede. Para que se considere uma gestão democrática, precisamos, abranger tanto a dimensão representativa, que poderá ser através do voto para escolha de seus representantes, como a dimensão participativa, através de instrumentos de participação nas decisões dessa gestão, como por exemplo por meio dos conselhos escolares.

Uma observação que torna-se relevante é a resposta de um dos vereadores que votou a favor da revogação, o mesmo respondeu que um dos instrumentos que possibilitariam a implementação de uma gestão democrática seria, nas palavras do vereador, “*uma maior participação dos pais*” (VEREADOR B, 2019). Diante dessa resposta aparece um questionamento: se a democratização da escola se dá através da maior participação dos pais, não seria a eleição uma forma de aumentar a participação dos pais nas decisões da escola?

Ainda em relação à democracia e escola e os instrumentos de implementação de uma gestão democrática, um dos vereadores que votaram contra a revogação da lei respondeu que acredita que, ao falar de gestão democrática, também estamos falando em escolha democrática do diretor:

Na minha opinião se não for através do voto da comunidade escolar não, outra maneira de se escolher democraticamente! Quando falamos de gestão democrática subentende-se imediatamente que a gestão da escola em sua essência só poderá ser escolhida por meio do voto! No entanto, em última hipótese poderíamos encontrar uma alternativa através de um sistema de escolha misto o diretor poderia ser escolhido mesclando provas de conhecimentos juntamente com a capacidade de liderança e administração [...] (VEREADOR D, 2019)

Percebemos assim que para esse vereador a eleição para dirigente se constituiu em um instrumento de gestão democrática, pois ao possibilitar a participação da comunidade escolar na escolha desse dirigente, a mesma estará contribuindo para que esse diretor se sinta mais envolvido com a comunidade escolar. Isto nos faz retornar às questões referentes à representatividade e compromisso do diretor eleito, que, de acordo com os estudos realizados na área, nos mostram que a eleição poderá influenciar na maneira como essa função será exercida, na representatividade e compromisso desse diretor com a comunidade escolar e seus interesses.

No que concerne o fato de a eleição sozinha não ter o poder de democratizar a escola, não podemos, por esse motivo, rejeitar a eleição como instrumento de democratização. A esse respeito, Dourado nos mostra que

A eleição direta tem sido apontada como um canal efetivo de democratização das relações escolares. Trata-se da modalidade que se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar. Em que pesem os limites que se impõem no curso dessa modalidade, fruto da cultura autoritária que permeia as relações sociais e escolares, entendemos ser a eleição para dirigentes uma modalidade a ser problematizada e avaliada, articulada ao estabelecimento de premissas e princípios básicos visando à democratização da escola (DOURADO, 2006, p. 89).

Desta forma, a eleição de dirigente escolar deve ser considerada como um dos instrumentos que, associado a outros instrumentos de participação, poderá contribuir para a implementação de uma gestão democrática. Contudo, não podemos esquecer-nos de seus limites e querer imputar à eleição mais do que a mesma é capaz de realizar para essa implementação.

Ressaltamos mais uma vez que a eleição se constitui como um dos instrumentos, e não o único, na busca pela democratização escolar. Sendo assim, a eleição necessita de articulação com outros instrumentos de participação para que se alcance uma gestão democrática. Reduzir a democratização da escola apenas à eleição de dirigente, corresponderia a reduzir a democracia somente à sua dimensão representativa, que como já vimos neste estudo, configuraria em uma democracia de baixa intensidade, como nos diz Santos (2007). Para que possamos superar essa redução da democracia à sua dimensão representativa, é preciso que se criem canais de participação da comunidade nos processos decisórios que sejam capazes de, através da participação, fazer com que a comunidade escolar possa colaborar com as decisões que irão definir os rumos dessa instituição.

CONCLUSÕES

Este estudo buscou compreender como as formas de provimento ao cargo de dirigente escolar poderão contribuir para a implementação da gestão democrática. Para isto, utilizando um referencial teórico que abrangesse essa temática, analisamos a revogação da Lei nº 019/2013 no município de São Miguel, que tratava da eleição de dirigente escolar nas escolas municipais, a fim de compreender o que motivou essa revogação e como a eleição de dirigente é entendida dentro do contexto de democratização da escola.

Com a democratização da escola, a forma como a função do dirigente será exercida torna-se relevante para a implementação, ou não, de uma gestão democrática, visto que, o modo como esse diretor irá conduzir a direção dessa escola mostrará atitudes mais ou menos democráticas, ou seja, se esse diretor será mais aberto à participação da comunidade escolar nos processos decisórios. Porém, não podemos atribuir somente ao cargo de diretor a democratização da escola, pois este diretor precisa encontrar condições que possibilitem a descentralização das funções inerentes a seu cargo, o que possibilitaria a participação da comunidade escolar em sua administração.

A eleição de dirigente escolar, mesmo sendo considerada a modalidade mais democrática de acesso ao cargo de dirigente escolar, constitui-se em um tema polêmico quanto ao seu respaldo legal na Constituição Federal de 1988 e LDB 9.394/96.

A alegação mais frequente é a de que a eleição de dirigente escolar seria inconstitucional, pois o cargo de diretor seria cargo de comissão e de confiança, portanto, de livre nomeação por parte do Poder executivo.

Essa foi a alegação utilizada na revogação da Lei nº 019/2013 no município de São Miguel, que tratava da eleição direta de dirigente escolar nas escolas. O projeto de Lei nº 048/2017 que tratava da revogação da lei que instituiu as eleições como forma de provimento ao cargo de dirigente escolar nas escolas municipais, de autoria do Poder Executivo Municipal de São Miguel, utilizou como justificativa a inconstitucionalidade da lei, baseado nas decisões do Supremo Tribunal Federal quando em julgamento de leis com o mesmo objeto.

Compreendemos que da forma como foram expostos os princípios da gestão democrática nos textos da Constituição Federal e na LDB 9.394/96, deixou-se o espaço para que governos menos alinhados com ideais democráticos utilizassem o argumento de inconstitucionalidade para revogar dispositivos legais que instituem as eleições para diretor escolar, uma vez que nas leis federais não se especifica a eleição como forma de provimento ao cargo de dirigente escolar.

Concluimos que o direito da comunidade escolar de participar do processo de escolha de seu dirigente deve ser representado pela luta para instituição de eleições de dirigente escolar nos sistemas de ensino, e que as leis que instituem essas eleições passem a ter respaldo também nas leis federais, para que se possam evitar situações nas quais a comunidade escolar, após adquirir o direito de escolher seus representantes de forma democrática, venha a ter esse direito retirado. Estas situações caracterizam um retrocesso nos processos de implementação da gestão democrática, visto que, a democratização da escola só se efetivará quando a comunidade escolar participar de todos os processos decisórios, o que também corresponde à manifestação da vontade dessa comunidade na escolha de seu representante.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2001.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**
- BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- DESLANDES, S. F.; NETO, O. C.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. MINAYO, M. C. S. (org) - Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- DOURADO, L. F. **Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?**. 1990. Dissertação (Mestre em educação brasileira) - Universidade Federal de Goiás, Goiás, 1990.
- DOURADO, L. F. 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**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- HORA, D. L. **Gestão democrática na escola**. Ed.17 Campinas, SP: Papirus, 1994.
- MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas Faculdade de Educação, São Paulo, 2000.
- PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- PARO, V. H. **Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, 2010.

PARO, V. H. **Diretor escolar educador ou gerente?**. São Paulo: Cortez, 2015.

PRAIS, M. L. M. **Administração colegiada na escola pública**. 5. ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.

SANTOS, B. S. Para uma democracia de alta intensidade. In: SANTOS, B. S. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo 2007.

SÃO MIGUEL. Câmara Municipal. Lei nº 19/2013 de 01 de julho de 2013. Dispõe sobre eleições diretas para diretores e vice-diretores nas escolas da rede municipal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Miguel**. São Miguel.

SÃO MIGUEL. Câmara Municipal. Lei nº 827/2017 de 22 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a revogação da Lei nº 019/2013, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Miguel**. São Miguel.

SÃO MIGUEL. Prefeitura Municipal. Projeto de Lei nº 048/2017 de 04 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a revogação da Lei Municipal nº 019/2013, e dá outras providências. **Câmara Municipal de São Miguel**. São Miguel, 2017.

SÃO MIGUEL. **Plano Municipal de Educação**. Prefeitura de São Miguel. Gerência de educação e do desporto. São Miguel, 2015.