

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Jéssica da Costa Brito

EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: análise normativa do processo eleitoral para o cargo de diretor escolar na Rede Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (1999 a 2018)

Campo Grande, MS

2021

JÉSSICA DA COSTA BRITO

EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: análise normativa do processo eleitoral para o cargo de diretor escolar na Rede Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (1999 a 2018)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Faculdade de Educação, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: História, Políticas, Educação. Grupo de Pesquisa Núcleo de Aprofundamento em Gestão Escolar (NAGE)

Orientadora: Prof. Dra. Solange Jarzem Fernandes

Campo Grande, MS

2021

Jéssica da Costa Brito

EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: análise normativa do processo eleitoral para o cargo de diretor escolar na Rede Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (1998-2018)

Trabalho acadêmico apresentado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Faculdade de Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Campo Grande, MS, 17 de dezembro de 2021

BANCA EXAMIDORA:

Profa. Dra. Solange Jarcem Fernandes (Presidente)
Faculdade de Educação (FAED)
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira (Membro titular)
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

Profa. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (Membro titular)
Faculdade de Educação (FAED)
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Profa. Dra. Carina Elisabeth Maciel (Membro suplente)
Faculdade de Educação (FAED)
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Dedico esta dissertação a todos que compõem a comunidade escolar das escolas públicas, aos sujeitos que lutam pela democratização do ensino e educação de qualidade e à resistência da ciência no Brasil.

AGRADECIMENTOS

A vida humana se desenvolve em sociedade, sendo assim, sem as relações que mantive até aqui, eu não seria quem sou e nem este trabalho teria se realizado como assim o foi. Por isso, agradeço imensamente a todos que cruzaram meu caminho e, de alguma forma, tiveram impacto sobre mim, em especial:

Meus pais, Tatiana e Dalton, que me proporcionaram privilégios indescritíveis, exemplos imensuráveis e orgulho inquestionável. Ser filha de vocês é uma honra! Vocês são alicerce, base e referência, pois sem suas presenças, eu nada seria.

Minha irmã, Danielle, que, por afirmações como “Você só estuda!”, deu-me o devido incentivo. Obrigada pela compreensão e desculpe-me pelos momentos de ausência. Irei compensá-la daqui até nossa velhice. Agradeço por você ser exemplo de força e autenticidade.

Meus avós, Aurenice e Pedro, pelo apoio incondicional a todos meus projetos, desde a bolsa paga em uma instituição de ensino no ensino médio a viagens de lazer que proporcionaram lembranças inesquecíveis. Sou grata eternamente à minha avó, que me inspirou a ser professora, ao tratar com tanto carinho e zelo sua carreira docente.

Matheus, pelo amor, respeito, companheirismo e auxílio nos momentos/tarefas que mais precisei. Compartilhar a vida com você é um privilégio!

Mariana, amiga de longa data, pela compaixão ao escutar minhas lamentações e me acalmar nos momentos de nervosismo. Juntas vamos longe, amiga!

Minha orientadora, Profa. Dra. Solange Jarcem Fernandes, que me amparou nas etapas desta pesquisa. Você e a Profa. Me. Aureotilde Monteiro me incentivaram a percorrer os caminhos da vida acadêmica desde a graduação, com empatia e sabedoria. Sou grata pelo tempo depositado em nossas pesquisas e pelas reflexões que provocaram em mim.

Prof. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Prof. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, que gentilmente aceitaram o convite para participar do exame de qualificação e defesa. As sugestões foram significativas no desenvolvimento da pesquisa. Como disse ao convidá-las, é um orgulho ter professoras que marcaram a educação de Mato Grosso do Sul contribuindo com o nosso trabalho.

Colegas do mestrado da linha de pesquisa “História, Política, Educação”, que compartilharam comigo as dificuldades e alegrias da pesquisa acadêmica, mesmo que à

distância, em decorrência da pandemia. E Loren, amiga que dividiu comigo o sonho de ingressar no PPGEduc desde a graduação. Você é especial!

RESUMO

Esta dissertação insere-se na linha de pesquisa “História, Política, Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/FAED/UFMS), tendo por objeto a análise normativa, em especial das que dispõem sobre eleição como provimento do cargo de direção escolar das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS). O objetivo geral deste trabalho é analisar as normativas do processo eleitoral para o cargo de diretor nas escolas da REE/MS, entre 1999 e 2018. Como objetivos específicos, conceituar Estado e democracia a partir do referencial adotado; discutir as principais formas de provimentos para seleção do diretor escolar e as naturezas deste cargo e identificar as principais alterações nas normativas referentes ao processo eleitoral do cargo de direção das escolas da REE/MS. A questão norteadora foi “Quais foram as principais alterações das normativas educacionais entre 1999 e 2018 que expressaram as disputas em torno da implantação das eleições para diretores nas escolas da Rede Estadual de Educação do estado de Mato Grosso do Sul e os papéis exercidos pelas instâncias estaduais e pelo movimento docente nessas alterações?”. Para respondê-la, a metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfico e documental, observando o referencial teórico crítico. Sendo assim, foi realizado levantamento de documentos, principalmente normativas estaduais pertinentes ao objeto de estudo, produzidos pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS) e disponibilizados em seu sítio eletrônico, pela Assembleia Legislativa e demais instâncias, e revisão bibliográfica acerca de conceitos básicos na área da Gestão Escolar, em teses, dissertações e artigos científicos, a fim de balizar as discussões sobre a Gestão Democrática, Políticas Públicas e Eleição de Diretores. A partir do desenvolvimento da pesquisa, percebemos expressivos embates entre representantes do movimento docente e o Poder Executivo, especialmente durante os mandatos dos governadores André Puccinelli (2007-2014) e Reinaldo Azambuja (2015-2018). Também constatamos que as alterações normativas evidenciaram a lógica privada no processo eleitoral, adotando etapas com ênfase na eficácia, eficiência e meritocracia, demonstrando as contradições na relação público-privado. Essas contradições estão expostas nas ações dos agentes políticos e do Governo do Estado nos governos de José Orcírio Miranda dos Santos, André Puccinelli e Reinaldo Azambuja, que, ao mesmo tempo em que implantaram a eleição de diretores (mesmo que por meio de decretos), mostrando discursos democráticos, não cedem no campo das liberdades democráticas e nem cedem aos pedidos da categoria de professores.

Palavras-chave: Política Educacional. Gestão democrática da Educação Básica. Gestão democrática em Mato Grosso do Sul. Análise normativa. Eleição de diretores.

ABSTRACT

This dissertation is part of the research line “History, Politics, Education” of the Postgraduate Program in Education at the Federal University of Mato Grosso do Sul (PPGEdu/FAED/UFMS), having as its object the normative analysis, especially of the which provide for election as provision of the position of school director of school units of the State Education Network of Mato Grosso do Sul (RRE/MS). The general objective is to analyze the norms of the electoral process for the position of director in the REE/MS schools, between 1999 and 2018. As specific objectives, conceptualize State and democracy from the adopted referential; discuss the main forms of provision for selection of the school principal and the nature of this position; and identify the main changes in the regulations regarding the electoral process of the position of director of REE/MS schools. The guiding question was “what were the main changes in educational regulations between 1999 and 2018 that expressed the disputes surrounding the implementation of elections for principals in school in the State Education Network in the state of Mato Grosso do Sul and the roles played by state authorities and by the teaching movement in the changes?” To answer it, the methodology adopted was bibliographic and documental research, observing the critical theoretical framework. Therefore, a survey of documents was carried out, mainly state regulations relevant to the object of study, produced by the State Department of Education of Mato Grosso do Sul (SED/MS) and made available on its website, by the Legislative Assembly and Other instances, and bibliographical review about basic concepts in the area of School Management, in theses, dissertations and scientific articles, in order to guide discussions on Democratic Management, Public Policies and Election of Directors. From the development of the research, we noticed significant clashes between representatives of the teaching movement and the Executive Branch, especially during the terms of governors André Puccinelli (2007-2014) and Reinaldo Azambuja (2015-2018). We also found that the normative changes evidenced the private logic in the electoral process, adopting stages with an emphasis on effectiveness, efficiency and meritocracy, demonstrating the contradictions in the public-private relationship. These contradictions are exposed in the actions of political agents and the State Government in the governments of José Orcírio Miranda dos Santos, André Puccinelli and Reinaldo Azambuja, who, at the same time they implemented the election of directors (even if through decrees), showing democratic discourses, does not give in the field of democratic freedoms, nor does it give in to requests from the category of teachers.

Key-words: Educational Policy. Democratic management of Basic Education. Democratic management in Mato Grosso do Sul. Normative analysis. Election of directors.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Dissertações selecionadas na revisão bibliográfica.....	17
Quadro 02 – Distribuição da realização de seleção de diretor mediante eleições pelas secretarias estaduais e municipais de educação das capitais.....	55
Quadro 03 – Modalidades de provimento do diretor escolar nas Secretarias Estaduais de Educação.....	57
Quadro 04 – Governadores do Estado após a criação de Mato Grosso do Sul.....	70
Quadro 05 – Comparação entre conteúdos propostos por Paro e conteúdos do curso de capacitação em gestão escolar.....	132

LISTA E ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior

CF – Constituição Federal

CONAE – Conferência Nacional de Educação

FETEMS – Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul

FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PEE – Plano Estadual de Educação

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PME – Plano Municipal de Educação

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE - Plano Nacional de Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos trabalhadores

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

REE – Rede Estadual de Educação

Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SED – Secretaria de Educação

UCDB – Universidade Católica Dom Bosco

UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I - ESTADO, DEMOCRACIA E A DISPUTA DE UM PROJETO DE EDUCAÇÃO EM TORNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO.....	27
1.1 Estado e democracia no contexto capitalista	28
1.2 Gestão democrática da educação no contexto legal e teórico	40
1.3 Gestão democrática da educação contexto local	47
CAPÍTULO II - ELEIÇÃO DE DIRETORES COMO UM DOS PILARES DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO	50
2.1 Naturezas da direção escolar	50
2.2 Modalidades de provimentos da direção escolar	54
2.3 Eleição como mecanismo de democratização do ensino.....	62
CAPÍTULO III – ANÁLISE NORMATIVA DA ELEIÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL	70
3.1 Princípios norteadores da proposta de gestão democrática na REE/MS (1989-1998)	72
3.2 Propostas de aproximação à gestão democrática no governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999 – 2006).....	84
3.3 Disputas em torno das normativas no governo André Puccinelli (2007 – 2014).....	95
3.4 consolidações “democráticas” do governo Reinaldo Azambuja (2015-2018).....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS.....	142

INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado da pesquisa realizada no curso de Mestrado em Educação, inserido na linha de pesquisa “História, Políticas, Educação”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/FAED/UFMS).

O objeto de investigação desta pesquisa é a análise normativa, em especial das normativas que dispõem sobre eleição como provimento do cargo de direção escolar das unidades escolares da rede estadual de educação de Mato Grosso do Sul (REE/MS), no período de 1999 a 2018. A eleição de diretores é um dos instrumentos para operacionalizar a gestão democrática na escola pública (PARO, 2003), sendo um oportuno processo de participação da comunidade escolar na decisão coletiva para provimento dos representantes da escola, em seu caráter democrático e político.

A articulação entre educação e democracia no Brasil tem sua retomada histórica a partir da década de 1980, em decorrência do declínio da ditadura civil-militar (1964-1985), efeito dos movimentos sociais no cenário político e econômico do período. A abertura política foi representada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que dispôs entre os princípios educacionais a democratização do ensino¹.

A implementação da gestão democrática perpassa a instituição também dos princípios de participação e autonomia por meio de instâncias colegiadas e mecanismos que visam à descentralização do poder e à vivência mais efetiva da população nas atividades da escola, como a eleição de diretores. Essas ações, se plenamente realizadas, viabilizam uma luta comum a todos os sujeitos escolares – gestores, professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis: a luta pela qualidade social.

A ascensão de pesquisas que estudam sobre os processos de escolha de diretores das escolas públicas é resultado de discussões mais acentuadas sobre as políticas públicas educacionais e movimentos sindicais docentes. As autoras Battisti e Caetano (2015, p. 120) ressaltam a expansão da eleição de diretores nos sistemas de ensino brasileiro corolário as reivindicações docentes e das comunidades, que compreendem a relevância dos diretores e da autonomia das tomadas de decisões coletivas, quais, segundo elas, são menos viáveis por meio de outros modos de provimento dos diretores escolares.

¹ “Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;” (BRASIL, 1988).

Fernandes e Rodriguez (2012, p. 480) ressaltam que as primeiras eleições de diretores aconteceram na década de 1960,

quando os colégios estaduais do Rio Grande do Sul realizaram votações para escolher diretores mediante listas tríplices. Posteriormente, durante os anos 1980, o movimento pela democratização do ensino retomou as bandeiras da descentralização e da gestão democrática, mais especificamente, os intelectuais e docentes que participaram do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, defendiam a eleição direta para diretor de escola.

Assim, consolidou-se o debate pela democratização dos sistemas educacionais e das escolas, sendo o epicentro – segundo Paro (2003) e Mendonça (2000) – dessa movimentação a eleição de diretores. A partir desse período e após a primeira votação mediante lista tríplice no Rio Grande do Sul, observou-se a implementação de mecanismos que assegurassem a participação da sociedade civil na formulação da política educacional através da eleição em outros estados, como o Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Pernambuco.

Os autores² reconhecem como modalidades de provimento do cargo de diretor escolar a nomeação ou indicação, o concurso público e a eleição. Baseado em Zabot (1984), Paro (2003, p. 26) afirma que a eleição é a possibilidade “[...] mais democrática e, sem sombra de dúvidas, a melhor, mais oportuna e mais viável opção, se comparada às citadas anteriormente”, pois possui o compromisso com uma escola que se quer democrática e participativa, à medida que constitui uma ação coletiva para escolha democrática de indivíduos (corpo de gestão) que irão gerir os processos educativos e administrativos da escola.

Assim sendo, a eleição se fortaleceu justamente pela expectativa de combater práticas clientelistas e patrimonialistas (MENDONÇA, 2000, p. 141), além da importância destinada à necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentido do provimento de serviços coletivos de qualidade e quantidade, de acordo com os interesses da sociedade.

Seguindo o mesmo raciocínio, Bobbio (2015) salienta que o caminho real para a democratização social é a ocupação de espaços que até o momento são dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Ou seja, é fundamental o aumento de espaços nos quais se pode exercer o direito de participar de tomadas de decisões, ao passo

² PARO (2003), ZABOT (1984), MENDONÇA (2000).

que a democratização implica certa distribuição do poder centralizado do Estado para as instâncias sociais.

O provimento do cargo de diretores via eleição “cria vínculos entre as comunidades, alunos, trabalhadores em educação e direção eleita em torno de um projeto de trabalho coletivo.” (MENDONÇA, 2000, p. 184). Esse fato é essencial ao passo que a democracia precede a participação, ou seja, “se falamos ‘gestão democrática da escola’, parece-me já estar necessariamente implícita a participação da população em tal processo.” (PARO, 2016, p. 21-22).

É a partir do contexto nacional de democratização que o estado de Mato Grosso do Sul implanta a eleição como forma de provimento do cargo de diretor, por meio do Decreto n. 5.868, de 17 de abril de 1991, no mandato do governador Pedro Pedrossian (1991-1994).

Após quinze anos de normativas que abordavam as eleições, a Lei n. 3.244/2006 instituiu o processo de eleição de diretores iniciado em 1991. Conforme Fernandes e Rodriguez (2012, p. 482), esta lei foi uma iniciativa do deputado estadual Pedro Kemp, do Partido dos Trabalhadores (PT) após reivindicações e lutas sociais do movimento docente do estado e principalmente dos diretores, que solicitaram uma legislação que fixasse regras claras acerca do pleito eleitoral e assegurar a vigência da eleição de diretores, a fim de que fossem modificadas somente por meio de emendas parlamentares.

A partir desse cenário, observamos a ideia defendida por Adrião e Camargo (2002, p. 64): “[...] a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates”. Conforme Dourado (2007), as políticas educacionais implicam o envolvimento e o comprometimento de diferentes atores, incluindo gestores e professores vinculados aos diferentes sistemas de ensino, em especial pelas políticas públicas serem campo de disputas e espaço fértil de luta de classes, demonstrando as contradições enfrentadas pela sociedade. Tendo em vista as condições dadas, a pergunta de pesquisa que este estudo procurou responder foi:

- Quais foram as principais alterações das normativas educacionais entre 1999 e 2018 que expressaram as disputas em torno da implantação das eleições para diretores nas escolas da rede estadual de educação do estado de Mato Grosso do Sul e os papéis exercidos pelas instâncias estaduais e pelo movimento docente nessas alterações?

Considerando a pergunta norteadora, o objetivo geral da pesquisa é analisar as normativas do processo eleitoral para o cargo de diretor nas escolas da REE/MS, entre

1999 e 2018. A escolha por esse recorte temporal se justifica nas alterações das normativas sobre eleição de diretores nos governos estaduais dos governadores José Orcírio Miranda dos Santos (Zeca), de 1999 a 2006, André Puccinelli, de 2007 a 2014, e Reinaldo Azambuja, de 2015 a 2018, referindo-se ao seu primeiro mandato e os demais aos dois mandatos.

Os objetivos específicos são:

- Conceituar Estado e democracia a partir do referencial adotado;
- Discutir as principais formas de provimento para seleção do diretor escolar e as naturezas deste cargo,
- Identificar as principais alterações nas normativas referentes ao processo eleitoral do cargo de direção das escolas da REE/MS.

O parâmetro deste trabalho é que a garantia legal não presume uma implementação fatural de medidas democratizadoras ou sua imediata execução (ADRIÃO; CAMARGO, 2001), principalmente em sociedades com expressivas marcas tradicionalistas, sem o exercício de uma cultura democrática e de participação social.

Como reflete Paro (2003), a função da eleição de diretores é exercer uma alternativa de soberania dos eleitores que se deve efetivar de forma plena. Presume a substituição do autoritarismo e da hierarquia historicamente cristalizada por relações de colaboração e participação entre os cidadãos. Isso não significa que pode ser considerada uma panaceia, que resolverá todas as problemáticas que envolvem os campos político e social. No entanto, seu objetivo é viabilizar a construção de novos vínculos que sejam respaldados em diálogos, reflexões e tomadas de decisão em prol dos objetivos finais da educação: a apropriação crítica do conhecimento científico construído historicamente pela humanidade, possibilitando, assim, de forma gradativa, uma maior luta pela transformação social.

Em tese, a eleição possibilita essa ampliação, porém sem o imediatismo que muitos desejariam. Seu papel é o de contribuir para que a população possa contar com um recurso que lhe viabilize exercer alguma pressão sobre o Estado, para que este atue na direção desejada. Em síntese, há a hipótese de que a opção pela eleição como mecanismo de seleção de diretores resulta na escolha de um profissional que se articule aos interesses da escola, como também o próprio método de escolha condiciona, em certa medida, seu compromisso, não com o Estado, como fazem as opções do concurso e da nomeação, mas com os servidores e usuários da escola (PARO, 2003). Entretanto, por mais importante que seja esse comprometimento – porque deixa aberta a possibilidade de

o diretor, articulando-se com usuários e servidores, pressione o Estado – trata-se apenas de um recurso para melhorar a escola, não uma certeza. Tudo dependerá do jogo de forças envolvidas, que não é função, obviamente, apenas da eleição do diretor (PARO, 1996).

Toda pesquisa, enquanto conhecimento científico, requer uma fundamentação teórica, deixando evidente os posicionamentos epistemológico e conceitual do objeto pesquisado (GOMIDE, 2014). Esta seção é destinada a enfatizar as fontes teóricas que nortearam o trabalho realizado.

A eleição de diretores, como instrumento da gestão democrática, situa-se no campo das políticas públicas educacionais, que são marcadas por interesses econômicos, políticos e ideológicos, especialmente por toda política pública ser uma intervenção e regulamentação da sociedade. As políticas públicas são compreendidas como o “Estado em ação”, ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas e ações voltadas a setores específicos da sociedade (educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.) (HÖFLING, 2001). Portanto, essas políticas configuram-se no interior das relações estabelecidas entre o Estado capitalista e a sociedade civil e são condicionadas a partir do grau de intervenção desse Estado nas questões sociais.

É por tal conjuntura que não é possível entender o significado de uma política educacional sem compreender a lógica global do sistema orgânico do capital, pois as políticas educacionais fazem parte da totalidade social (GOMIDE, 2014). Ao reconhecer que aspectos particulares se expressam no contexto social mais amplo, também se apreendeu que as políticas públicas (parte) representam as contradições presentes na sociedade capitalista e nas estratégias do capital (todo), direcionando desafios, perspectivas, ações e desafios, assim como demonstram as exclusões, os ganhos, os retrocessos e os avanços, deixando evidentes os seus limites e os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade (HÖFLING, 2001).

O Estado “atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital – a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe.” (HÖFLING, 2001, p. 33). Assim exerce o papel de interventor dos padrões, com vistas a reproduzir o capital e a força de trabalho e prover a nova sociabilidade, legitimado pela democracia liberal.

Os conflitos em torno do projeto de sociedade e da hegemonia do modo de produção revelam a importância da historicidade do objeto de pesquisa, porque assim é

possível desvelar os embates, as contradições, os interesses e as ideologias que estão por detrás da aparência, buscando a essência e os movimentos que se expressam em torno da análise normativa.

A eleição de diretores como forma de provimento, como política pública que almeja suprimir as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e na hierarquização do poder, é espaço de conflitos e manifestação das contradições e dos movimentos da sociedade capitalista. Por isso, é primordial que os conceitos citados acima (Estado e políticas públicas) sejam amparo teórico ao desenvolvimento desta pesquisa.

Para reunir publicações sobre o objeto e a temática, primeiramente pesquisamos nos bancos de teses e dissertações de universidades de Mato Grosso do Sul (UFMS, UCDB e Universidade Federal da Grande Dourados (UFDG)), utilizando como descritores “processo eleitoral de diretores”, “gestão democrática”, “diretores escolares”. Depois, ampliamos a busca para o banco de dados da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), com o uso dos mesmos descritores.

Após a leitura dos títulos, selecionamos cinco, como mostra o quadro 01:

Quadro 01 – Dissertações selecionadas na revisão bibliográfica

Autor(a)	Título	Instituição	Banco de dados	Ano	Tipo
Albertina Gioconda de Moraes Marques	A recondução de diretores na gestão democrática do RS: (des)caminhos na construção da agenda pública	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	CAPES	2017	Dissertação
Amanda Gonçalves	Compreender os discursos sobre o processo de provimento de cargo de diretores municipal em leis municipais de três municípios do interior paulista (Araçatuba, Barretos e Franca)	Universidade Federal de São Carlos	CAPES	2019	Dissertação
Eliane Pires Navroski	Os embates pela gestão democrática na tramitação da LDB 9394/96	Universidade Tuiuti do Paraná	CAPES	2013	Dissertação

Maria Elisa Ennes Bartholomei	Provimento do cargo de diretores escolares, no âmbito do plano de ações articuladas (par), na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (2007-2010)	Universidade Católica Dom Bosco	UCDB	2013	Dissertação
Paula Abrão da Cunha	A tramitação/aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025): desdobramentos decorrentes da atuação do poder legislativo	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	2019	Dissertação

Fonte: elaborado pela autora, 2021.

Todos os trabalhos selecionados são referentes a dissertações defendidas entre 2013 e 2019. Cada pesquisa foi escolhida a partir de uma justificativa distinta, observando o objeto e a temática aqui traçados. A seguir, serão expostas algumas considerações relevantes no desenvolvimento desta pesquisa.

A primeira dissertação selecionada, de autoria de Albertina Gioconda de Moraes Marques, intitulada “A recondução de diretores na gestão democrática do Rio Grande do Sul: (des) caminhos na construção da agenda pública”, foi defendida em 2017, sob orientação da Prof^ª Dr^ª Rosângela Fritsch, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), instituição de ensino superior privada jesuíta localizada na cidade de São Leopoldo, na Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Seu objetivo foi compreender a construção dos movimentos pré-institucionais e decisórios na questão da possibilidade de recondução sucessiva ao mandato, nas eleições de diretores, no estado do RS, normatizados pela Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, com foco na sua última modificação, implementada por meio da Lei nº 13.990, de 15 de maio de 2012.

Essa pesquisa, de caráter qualitativo, centrou-se nos movimentos políticos que levaram à modificação da legislação da Gestão Democrática do ensino público de RS, a

fim de entender quais as motivações e como foram construídos os movimentos institucionais que levaram à modificação da legislação da eleição de diretores das escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul no ano de 2012, especificamente na possibilidade de recondução sucessiva aos mandatos. O trabalho está contemplado em nossa pesquisa por ter focado na eleição de (voto) direto, os movimentos políticos expressos por meio da análise de normativas e a compreensão do contexto de disputas, com entrevista aos atores que participaram desse processo.

O provimento do cargo de diretor no estado de RS é misto, pois a comunidade vota em uma chapa, sendo que vencedora é então designada à indicação (como está presente no texto original de 1995) por parte do poder público do governador, atribuindo essa função ao Secretário de Estado de Educação. As disputas políticas em torno de diferentes interesses impulsionaram algumas alterações na legislação que dispõe sobre as eleições de diretores, de 1995, chamada pela autora de “Lei de 1995”. Foram algumas das mudanças: proporcionalidade no voto da eleição de diretores, 50% para pais e alunos, com os outros 50% para professores e servidores, a questão da eleição por meio de chapa, para que a comunidade pudesse votar em uma equipe para gerir a escola e a impossibilidade de recondução aos mandatos dos diretores por mais de três vezes (MARQUES, 2017). Marque (2017) constata que em 1995, a recondução era permitida apenas uma vez, o que possibilita uma alternativa de aprimorar a gestão democrática, experimentar a democracia e minimizar o caráter patrimonialista. A alteração dessa condição ocorreu na conjuntura de inviabilidade dos interesses do sindicato dos professores, em 2012, ao passo que não houve participação na tramitação das modificações. A baixa participação é consequência da articulação majoritária da Secretaria de Estado de Educação com a assembleia legislativa.

Selecionamos também a dissertação intitulada “Provimento de cargo de diretores de escolas públicas de ensino fundamental”, defendida em 2019, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), como requisito para a obtenção do título de mestre em educação. São Carlos é um município brasileiro localizado no interior do estado de São Paulo, próximo à capital.

De autoria de Amanda Gonçalves e sob orientação do Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva, o trabalho teve como objetivo geral analisar os discursos presentes nos documentos oficiais sobre o provimento do cargo de diretor escolar. Os objetivos específicos foram: 1. Identificar as formas de provimento de cargo de diretor escolar de cada município selecionado para a pesquisa, 2. Identificar as particularidades presentes

nos documentos oficiais voltados ao provimento de cargo de diretor escolar nos municípios e 3. Analisar os efeitos dos discursos que emergem dos documentos oficiais de cada município (GONÇALVES, 2019).

Escolhemos essa pesquisa por ter buscado compreender os discursos sobre o processo de provimento de cargo de diretor escolar municipal em leis municipais de três municípios do interior paulista (Araçatuba, Barretos e Franca), utilizando como procedimento metodológico a pesquisa documental. Mesmo Gonçalves tendo como referencial teórico os estudos de Michel Foucault, especialmente no que tange à análise de discurso e às relações de poder, optamos por selecionar a dissertação a fim de compreender como as legislações foram analisadas e quais foram os principais resultados encontrados.

Sobre o primeiro ponto, a autora indica que nos três municípios pesquisados, a coleta de dados foi realizada em bancos de dados disponíveis *on-line*, em domínio público, por serem documentos oficiais. Em Araçatuba, os documentos deixam clara a preocupação com um alinhamento burocrático e técnico, ao passo que determinam como forma de provimento o concurso público para os cargos efetivos, incluindo o diretor escolar. Para Gonçalves, isto permite afirmar que esse cargo é provido via meritocracia, isto é, por meio de exames (que propõem a menção de aptidões individuais), é possível quantificar o desempenho pessoal e “[...] pode-se avaliar, vangloriar, legitimar e punir mediante a capacidade e esforço pessoal que cada um desempenhou, hierarquizando os indivíduos.” (GONÇALVES, 2019, p. 56).

Em Barretos, os documentos indicam o interesse em nomear os diretores escolares, mesmo que nos últimos anos o município tenha deflagrado o início de uma modificação do provimento para concurso público. Em Franca a mudança também aconteceu, o provimento de cargo de diretor escolar, antes via concurso público, passa a ser por indicação.

Após analisar os discursos presentes nos documentos oficiais sobre o provimento do cargo de diretor escolar, a autora concluiu que para uma mínima influência das relações de poder entre diretor escolar e Poder Executivo, a opção mais viável seria mesclar duas modalidades em um único processo – concurso público e eleição. Pois, há a hipótese isso possibilitaria a “[...] ampliação e fortalecimento da capacidade política de atuação do diretor escolar [...]” (GONÇALVES, 2019, p. 77).

Também compõe a revisão bibliográfica a dissertação de autoria de Eliane Pires Navrosk, defendida em 2013, sob orientação da Prof.^a Dra. Anita Helena Schlesener, no

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP), instituição privada localizada em Curitiba-PR, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em educação. Intitulada de “Os embates pela gestão democrática na tramitação da LDB 9394/96”, apresentou como objetivo geral “investigar a Gestão Democrática da Educação como possibilidade de qualidade para a Educação, por meio da análise do instrumento da eleição direta para diretores confrontada com o modelo adotado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação desvelando os conflitos de interesse nos debates da Tramitação na Câmara dos Deputados.” (NAVROSK, 2013, p. 12).

Navrosk (2013) investigou a tramitação da LDB na Câmara dos Deputados sobre a gestão democrática e as eleições diretas para diretores, utilizando-se da pesquisa documental com base no estudo das atas de aprovação da Lei n. 9.394/1996, que delimitou a gestão democrática da escola pública. Inclusive, um dos objetivos específicos da pesquisa foi apresentar as correlações de forças e disputas que se refletiram nas decisões da gestão democrática, por meio da análise dos textos legais de tramitação.

A dissertação mencionada foi escolhida por focar na análise de embates em torno da tramitação de uma lei relevante para a educação pública e para a implantação da gestão democrática da escola, bem como por tratar das correlações de forças em torno das normativas educacionais e pesquisar a eleição de diretores considerando a concepção neoliberal da função do diretor.

Uma das constatações de Navrosk (2013), considerando as questões ideológicas em alguns discursos e no texto final aprovado pela Câmara dos Deputados, foi a de que durante a tramitação, muitos pontos referentes à gestão democrática e à eleição de diretores foram retirados por serem considerados desnecessários. O que ocorreu foi “[...] um interesse de classe latente na falsificação, ilusão da ideologia que está por trás da intenção reformista sobre gestão democrática do texto legal apresentado no Projeto de Lei do Deputado Jorge Hage.” (NAVROSK, 2013, p. 51). Assim, a correlação de forças, que se faz no campo das ideias, é materializada no texto.

Pelo que se observa, houve um intenso movimento de defronta com um congresso conservador e privatista cujos parceiros políticos se posicionam contra os educadores, representados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDE). Como menciona a autora, houve “[...] um enfraquecimento da representatividade da sociedade civil, quando o texto com as emendas e subemendas sobre a gestão democrática chegam ao plenário para serem votadas, principalmente, na volta do texto depois da Casa Revisora, o Senado Federal.” (NAVROSK, 2013, p. 102).

A LDB, legislação que define e regulariza a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição, não apresentou nenhum detalhamento da gestão democrática, delegando especificidade aos sistemas estaduais e municipais. Assim, há autonomia dos estados e municípios para legislar formas de provimento do cargo de diretor escolar, acarretando diversas formas, inclusive utilizando dois ou mais provimentos. Para Navrosk (2013, p. 103-104), essa situação “[...] não deveria ocorrer; o que deveria acontecer era que fosse legislado o preenchimento do cargo por um ato administrativo vinculado, em esfera nacional, para que não se pudesse dar margem a sérias contradições dentro do sistema de Educação nacional.”.

A dissertação intitulada “Provimento do cargo de diretores escolares, no âmbito do plano de ações articuladas (PAR), na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (2007-2010)”, elaborada por Maria Elisa Ennes Bartholomei, defendida em 2013, na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), no Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado em Educação, teve como objetivo geral analisar como as ações referentes à forma de provimento do cargo de diretor escolar, bem como se foram efetivadas no Plano de Ações Articuladas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), no período de 2007-2010.

O objeto de investigação deste trabalho foi a forma de provimento do cargo de diretor escolar no âmbito do Plano de Ações Articuladas da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), o que contribuiu para a escolha por este levantamento bibliográfico, além da metodologia adotada, que possibilitou a expressão dos embates entre representantes de órgãos públicos que formulam a educação no estado de Mato Grosso do Sul (Secretaria de Estado de Educação e Conselho Estadual de Educação) e da Federação de Trabalhadores em Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (FETEMS).

Além da realização de entrevistas, a autora utilizou levantamento e análise bibliográfica e de documentos oficiais referentes ao Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à implantação do PAR. Os principais documentos que amparam legalmente o trabalho são a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1997) e normativas que regulamentaram a política educacional do estado.

O estudo de Bartholomei (2013) relevou preposições importantes para compreender a eleição de diretores no estado. Inicialmente, a autora percebeu que, historicamente, a forma de provimento do cargo de diretor escolar foi regulamentada por

decretos e resoluções, e não regida por força de lei, com trâmite de origem na Assembleia Legislativa.

Ademais, o provimento do cargo de diretor escolar oscilou entre indicação, eleição direta com voto secreto e processo seletivo com avaliação de competências e, posteriormente, eleição, entre 1990 e 2007. No governo de André Puccinelli (2007-2010³), a eleição deixa de ser direta e passa a contar com curso de capacitação em Gestão Escolar, avaliação de competências básicas, constituição de um banco único de dados dos candidatos habilitados. Além disso, após a avaliação de competências e a eleição, os candidatos a diretor e a diretor-adjunto deveriam apresentar um diagnóstico dos problemas pedagógicos, estruturais, de recursos humanos e de gestão, bem como um plano de ações a serem executadas nas unidades escolares. Com isso, essas modalidades não possibilitaram, no período analisado, a materialização da gestão democrática e participativa (BARTHOLOMEI, 2013).

Pelo contrário, Bartholomei (2013) destaca que apesar dos documentos se referirem à gestão democrática, não há dados acerca da realização de fóruns ou debates com uma participação ampla de professores, funcionários, pais e alunos para a definição de ações no PAR e da forma de provimento do diretor escolar. A certificação ocupacional no provimento, e as ações após 2007, levaram a autora a concluir que a gestão da educação do estado passou a ser subsumida por outra lógica de gestão, a gerencial. Há a necessidade de ultrapassar as “barreiras da cultura tradicionalista e clientelista, na construção da gestão democrática da educação.” (BARTHOLOMEI, 2013, p. 110).

O último trabalho escolhido foi a dissertação “A tramitação/aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025): desdobramentos decorrentes da atuação do Poder Legislativo”, escrita por Paula Abrão da Cunha (2019) e orientada pela Prof.^a Dra. Maria Alice de Miranda Aranda. A dissertação foi defendida em 2019, como cumprimento às exigências do mestrado em educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação (FAED), da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), localizada na cidade de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul.

Para responder à questão norteadora “Como foi o processo legislativo de tramitação/aprovação do PME/Dourados-MS, (2015-2025) dentro da Câmara Municipal local?”, foi traçado o objetivo de analisar o processo legislativo municipal de aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (PME/Dourados-MS, 2015-2025).

³ Mesmo período do recorte temporal do trabalho.

Como objetivos específicos, a autora buscou analisar como ocorre a tramitação de políticas públicas municipais em educação no Brasil e no lócus da pesquisa, identificar como se deu a participação do poder legislativo na aprovação do PME/Dourados-MS, 2015-2025 e analisar as argumentações dos sujeitos envolvidos relacionados ao poder legislativo acerca dos resultados que materializaram a tramitação, finalização e aprovação do plano analisado. O trabalho foi selecionado em decorrência da investigação do processo legislativo por meio de pesquisa documental e de tensões políticas com base em entrevistas.

A partir dessas análises, Cunha (2019) verificou que houve legalidade e o cumprimento da legislação vigente na Câmara Municipal. Contudo, por uma questão política não relevada, os prazos referentes à tramitação foram suprimidos e diversas metas do PME 2015-2025 de Dourados foram retiradas pelo executivo municipal por meio de sua procuradoria.

As modificações, que deveriam ser discutidas novamente com participação da sociedade civil, não foram revistas, tampouco debatidas. As maiores modificações, segunda a autora, foram relativas à carreira docente, pois muitos artigos já estavam contidos no Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do município.

Sobre as manifestações dos envolvidos nas plenárias, pauta importante para o objeto desta pesquisa, Cunha (2019) entende que a câmara municipal solicitou pareceres da comissão de educação sobre o assunto que pautou o projeto de lei para discussão, bem como as relativas reuniões. Todavia, a comissão protocolou solicitações de emenda sob alegação do escasso tempo para publicação da lei. A autora afirma que apesar de amena, a participação social existiu, de certo modo, concluindo que é preciso “repensar os processos democráticos de participação na gestão educacional” (CUNHA, 2019, p. 77).

Após essa breve exposição, ressaltamos que os trabalhos selecionados têm relação com a natureza da pesquisa desta dissertação, pois a maioria envolve análise de normativas dos textos legais e de documentos de tramitação na Assembleia Legislativa ou Congresso Nacional. Outras pesquisas tratam da eleição de diretores, destacando sua importância para a efetivação da gestão democrática. Assim, cada trabalho trouxe contribuições importantes para compreender as disputas em torno da discussão e efetivação de políticas públicas educacionais.

Feitas essas considerações e com base na compreensão de que todo trabalho de pesquisa requer a escolha de procedimentos metodológicos e um caminho definido, optamos por realizar uma pesquisa documental. Na análise documental buscam-se

identificar informações em documentos, a partir de hipóteses e problemáticas de interesse, conforme o especificado por Ludke e André (1986). Tal identificação de informações não se finda nessa etapa, ou seja, a operação visa representar o conteúdo dos documentos analisados sob uma ótica diferente daquela do original a fim de formular novas visões.

Inicialmente, a estratégia metodológica adotada envolveu a revisão bibliográfica acerca de conceitos básicos na área da Gestão Escolar, em teses, dissertações e artigos científicos. O objetivo foi balizar as discussões sobre a gestão democrática, políticas públicas e eleição de diretores. Em seguida, foi estabelecida uma análise documental de documentos oficiais, legislações estaduais, decretos, resoluções e instruções normativas pertinentes ao objeto de estudo, oriundos da Assembleia Legislativa, da SED/MS e da FETEMS, envolvendo um levantamento das propostas (textos, discursos, projetos) de mudanças no processo eleitoral do cargo de diretores apresentadas pelos governos entre 1999 e 2018.

Com o objetivo de reunir documentos, desenvolvemos uma busca no *site* da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, por meio do endereço eletrônico <http://www.al.ms.gov.br/> e no *site* <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf>. Utilizamos como descritores “eleição de diretores”, “direção escolar”, “gestão escolar” e “gestão democrática”. As normativas encontradas foram lidas e posteriormente selecionadas para compor o acervo de dados da pesquisa.

Para ampliarmos a pesquisa, também coletamos dados presentes nas mídias digitais sobre as mudanças ocorridas no processo de eleição de diretores e suas repercussões, investigando a repercussão midiática regional das mudanças no processo eleitoral do cargo de diretores apresentadas pelos governos entre 1999 e 2018. Conduzimos dessa maneira por entendermos que esses noticiários podem influir nas disputas entre os movimentos docentes e os governantes, exercendo algum impacto nas ações seguintes das políticas públicas. Os jornais digitais pesquisados foram *Campo Grande News*, *Midiamax*, *Correio do Estado*, *G1*, *Capital News* e *Folha Cg*, usando os mesmos descritores citados acima.

Por fim, é importante mencionar que foi selecionado como campo de análise a REE/MS por ter sido este o sistema de ensino estadual que implantou o provimento dos diretores por meio de eleições há 30 anos. Então, levantamos a hipótese de que tal sistema foi palco de disputas que resultaram em alterações significativas quanto à materialização

da gestão democrática por parte dos diferentes partidos políticos que assumiram o poder do estado ao longo do período estudado.

Dessa forma, o trabalho está organizado da seguinte maneira:

No primeiro capítulo, intitulado “Estado, democracia e a disputa de um projeto de educação em torno das políticas públicas de gestão”, realizamos uma reflexão acerca da totalidade, conceituando democracia e Estado e relacionando-os às estratégias operadas pelo sistema capitalista, além de discorrer sobre a gestão democrática em um contexto teórico e legais em âmbito nacional e estadual.

O segundo capítulo, intitulado “Eleição de diretores como um dos pilares da democratização do ensino público”, aborda sobre a natureza pedagógica e política do cargo de diretor escolar, ressaltando as demais modalidades de provimento do cargo de diretor escolar, alinhando-se às teorias dos autores estudados até aqui. Ademais, conceituamos as formas de provimento para seleção do diretor e discutimos os impactos da eleição na gestão democrática.

No terceiro capítulo, “Análise Normativa Da Eleição De Diretores Das Escolas Da Rede Estadual De Ensino De Mato Grosso Do Sul”, dedicamo-nos à análise das normativas referentes ao processo eleitoral nas escolas da REE/MS, destacando o processo legislativo, as principais mudanças nas etapas do processo e a manifestação e o posicionamento dos partidos políticos.

As considerações finais expõem as constatações levantadas após a análise dos dados.

CAPÍTULO I - ESTADO, DEMOCRACIA E A DISPUTA DE UM PROJETO DE EDUCAÇÃO EM TORNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO

A fim de caracterizar e problematizar a gestão democrática da escola pública, em níveis nacional e regional, este capítulo⁴ se pautou no objetivo de discutir os conceitos de Estado e democracia a partir do referencial adotado, refletindo sobre as relações de poder em torno das políticas públicas, que são o campo de disputas em que se situa o objeto em análise.

Deste modo, a primeira parte se dedica ao conceito de Estado conforme os referenciais selecionados, delimitando o percurso histórico abrangendo desde o Estado de Bem-Estar até o Estado Neoliberal. Também discutimos a concepção de democracia adotada e suas condições em torno da sua instituição na sociedade capitalista no tempo atual.

Nas segunda e terceira partes, abordamos a conjuntura histórica e político-ideológica da construção da gestão democrática da escola pública no Brasil. Assim, a

⁴ É pertinente esclarecer que este trabalho adota a perspectiva de que, dialeticamente, o universal e o singular estão em constante movimento e impacto. Por isso, o primeiro capítulo revela os contextos universais para posteriormente tratar mais especificamente do objeto (singular) – eleição de diretores (ALVES, 2003).

segunda parte evidencia os momentos históricos anteriores à década de 1980, quando se dá a articulação entre democracia e educação como mediação na relação entre sociedade, Estado e educação. Posteriormente, enfatizam-se os acontecimentos políticos e econômicos que ressignificam a educação e a gestão escolar, especialmente após a Reforma Educacional da década de 1990. A terceira parte busca contextualizar a rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, a partir de sua elaboração enquanto política educacional pela SED/MS, apontando brevemente as práticas estabelecidas nas unidades escolares, palco das realizações das políticas educacionais.

1.1 ESTADO E DEMOCRACIA NO CONTEXTO CAPITALISTA

Disputar um projeto de educação – por meio da implementação de políticas públicas educacionais – é disputar um projeto de sociedade (FERNANDES, 2018). A disputa pela democratização da gestão escolar e pela qualidade social⁵ da educação faz parte dessa lógica. Historicamente, os projetos em torno da área educacional demarcam embates pelo direito à educação de qualidade e às práticas mais transparentes e participativas. É neste sentido que se torna fundamental refletir sobre as chamadas “questões de fundo” (HÖFLING, 2001, p. 30), que influem nas decisões e estratégias adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Os aspectos tratados aqui são as concepções de Estado e as políticas democráticas em uma determinada sociedade e em determinado período histórico, bem como as relações de contradição impostas pela sociedade capitalista e sua disputa por poder. Tais questões evidenciam a conexão dos aspectos singulares com o contexto social mais amplo que produz as contradições (GOMIDE, 2016), ou seja, com a totalidade dos elementos que permeiam a superestrutura da sociedade.

Baseado em Singer (1998), compreendemos que grandes movimentações e mudanças históricas ocorreram após um processo expressivo de mundialização de informações e da economia, resultado de inovações tecnológicas em todas as áreas, do acúmulo de capital e da abertura mundial financeira. O longo período de acumulação capitalista originado pela produção manufatureira da Primeira Revolução Industrial

⁵ Qualidade social, conforme Adrião e Camargo (1998, p. 9), é a luta contra qualquer tipo de apartação social e suas causas, o acesso a todos de informação a respeito do usufruto dos direitos humanos e sociais, a garantia do acesso e da permanência na escola e da consolidação de melhores condições para o processo de ensino-aprendizagem, por meio da resolução coletiva e democrática das temáticas do cotidiano escolar.

(aproximadamente 1760-1840) foi prolífero para o avanço do capitalismo monopolista e moderno, permitindo assim a unificação dos mercados nacionais e continentais (SINGER, 1998).

Segundo Singer (1998), a Segunda Revolução Industrial (1870-1945, aproximadamente) ampliou os mercados, dando origem a um mercado mundial que suscitou no desenvolvimento de métodos de produção em massa e na maximização do lucro. “O resultado foi uma imensa centralização de capitais. Muitas empresas se fundiam ou as maiores adquiriam as menores, sempre no intuito de ampliar a escala de produção e distribuição” (SINGER, 1998, p. 8). Essa nova lógica capitalista deu início a um novo ciclo econômico e social: o Estado liberal.

O Estado liberal ganhou sua experimentação história na Revolução Francesa (1789-1799), em que a burguesia formulou os princípios filosóficos de suas demandas sociais, despertando a consciência de todos, inclusive da sua classe, sobre suas liberdades políticas e econômicas (GRAMSCI, 1980). Conforme Gramsci (1980), o liberalismo foi um programa político atribuído para modificar o Estado e seu programa econômico.

No liberalismo econômico clássico, a lógica central era de que a economia se auto regulamentava, pois quanto mais liberdade havia, mais forte a economia se estabeleceria. Por essa razão, foi defendida a não intervenção do Estado nas práticas econômicas e sociais (GRAMSCI, 1980), o que deixou evidentes as contradições em torno da busca constante pelo lucro e poder de mercado. Além disso, alguns acontecimentos foram destaque, como a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que envolveu conflitos de interesses de grandes potências, custando a vida de milhões de pessoas e a destruição de grandes regiões europeias.

Outro grande fato aguçado por esse contexto foi a Grande Crise de 1929-1933, seguida por uma depressão que decorreu a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A Grande Depressão, crise de 1929 gerada pela quebra da bolsa de valores de Nova York, foi o colapso do capitalismo gerado pela superprodução e especulação, em virtude do rápido crescimento da economia americana após a guerra (HOBSBAWM, 1995). Conforme Hobsbawm (1995), o desemprego e o empobrecimento em massa foram as consequências desta crise econômica.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado americano adquiriu uma nova postura, com base nos pensamentos de Keynes. A construção política e econômica denominada de “keynesianismo” defendia que o Estado deveria investir mais para a economia crescer e provocar a queda do desemprego, com “consumo de massa de uma

força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais bem paga e protegida.” (HOBSBAWM, 1995, p. 221).

No cenário pós Segunda Guerra Mundial, o Estado, que tinha o papel de controlar ciclos econômicos e políticas fiscais, “não foi mais capaz de conter as contradições inerentes ao capitalismo e a crise começa a se aprofundar no período - 1965-1973” (PERONI, 2000, p. 2), assumindo, então, novas funções no combate à crise estrutural do capital. Nos países de capitalismo avançado, a partir de um movimento acelerado de modernização, vinculado ao desenvolvimento tecnológico e produtivo, acende uma nova estratégia de intervenção na economia. Nesse projeto, o Estado surge como instituição fundamental para sua consecução, constituindo o chamado Estado de Bem-Estar (*Welfare State*).

O Estado de Bem-Estar, segundo Lessa (2013), se afastou economicamente das ideias ortodoxas do mercado liberal e exigiu a extensão da renda e dos empregos como um direito social. Na questão moral, o autor revela que o Estado estava destinado a defender as ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. No aspecto político, constituiu-se um projeto de construção nacional, visando a democracia liberal contra o fascismo e nazismo.

Esse Estado sustentou a ilusão de exercer o papel de virada radical na história, constituindo-se (teoricamente) como uma instituição predominantemente preocupada com a produção e distribuição do bem-estar social, sendo o cerne desse novo conjunto de ideias o problema em torno das desigualdades sociais que marcam o pós-guerra. Seu objetivo seria possibilitar aos indivíduos harmonizar a vida de trabalho com a condição familiar e combinar atividade produtiva com o lazer e o bem-estar social (LESSA, 2013).

Além desse objetivo, o essencial seria diminuir o “*status*” do cidadão enquanto mercadoria, isto é, “desmercadorizar” os sujeitos. O termo desmercadorizar expressa o ponto em que um serviço passa a ser prestado como uma questão de direito e quando uma pessoa pode manter um padrão de vida sem depender diretamente do mercado. Ou seja, é quando os cidadãos podem livremente optar por se ausentar do trabalho ao considerarem assim necessário, sem uma potencial perda de emprego ou renda (LESSA, 2013). Contudo, para o autor, “desmercadorizar” não significa igualdade ou tampouco o fim da estratificação em classes sociais. Esse conceito deixa evidente que os Estados de Bem-Estar são instituições fundamentais para a reestruturação da classe e da ordem social (LESSA, 2013).

Como expressa Lessa (2013), há um consenso nos discursos conservadores de

que o Estado de Bem-Estar liberta os cidadãos do mercado, reverte o individualismo em solidariedade para além da luta de classes, torna os momentos de lazer algo pleno e humanamente compensador e, acima de tudo, “transforma as classes sociais em mediações da solidariedade interclasses – sem que seja necessária a superação do capital!” (LESSA, 2013, p. 15).

Até que ponto o Estado exerceu a vitória dos trabalhadores e um avanço para uma sociedade mais justa? É possível afirmar que o Estado de Bem-Estar floresceu maior justiça social em campos como habitação, saúde e educação? Qual teria sido o efetivo impacto desse Estado nos “30 anos dourados”, especialmente no que diz respeito à distribuição da renda e da riqueza? Discursos que postulam o Estado de Bem-Estar como um ‘novo fenômeno’, ‘moralmente’ superior, pois teria colocado o ‘humano como máxima prioridade’, por meio da infundada tese da ‘desmercadorização’” (LESSA, 2013, p. 182). Carregam consigo algumas contradições elementares ao Capital e à sociedade burguesa, ao passo em que o Estado ainda realiza o seu papel de instrumento da classe dominante (LESSA, 2013), como se enfatiza a seguir.

Essa estratégia foi aplicada em diferentes instituições sociais, incluindo as escolas públicas. A principal defesa foi a perspectiva da democratização do ensino. Esse aspecto passará a produzir ações concretas por parte do Estado e desencadeará em um desenvolvimento acelerado do aparelho escolar em todas as sociedades de capitalismo avançado, especialmente porque, por um lado, é direito de todos uma formação segundo suas aptidões e preferências, enquanto, por outro lado, há a necessidade de uma mão de obra especializada como condição essencial para o desenvolvimento econômico e tecnológico. Essa perspectiva revela as contradições presentes na sociedade capitalista, isto é, “expressa uma relação de conflito no devir do real” (CURY, 1995, p. 30), ao passo que evidencia que a fim de se manter, o modo de produção capitalista tende a se reproduzir, ainda que com mudanças menores, que não chegam a ser estruturais, mas apenas adaptativas a tal modo de produção.

Tais contradições não ficam evidentes somente no que se refere à educação, mas englobam políticas públicas de saúde, igualdade racial e direitos civis, a migrantes, crianças e adolescentes etc. Lessa (2013) demonstra que na saúde houve marcas de grandes lucros em médio e longo prazos por meio de “investimento social” na medicina por parte do Estado. Sobre políticas públicas de moradia, o autor utiliza-se de um estudo cujos resultados englobam “25 anos” das políticas habitacionais americanas, demonstrando que a atuação do Estado visou impulsionar a acumulação do capital em

vez de atender às necessidades dos mais pobres. Assim sendo, as políticas públicas do Estado de Bem-Estar confirmam um predomínio das forças do mercado.

Nos países da América Latina, também após a Segunda Guerra Mundial, criou-se espaço para os “Estados desenvolvimentistas”, que, com o mesmo caráter e discurso dos Estados de Bem-Estar, impulsionaram a industrialização e a urbanização dos países subdesenvolvidos (FIORI, 2003). Com isso, aumentou-se o investimento público nas políticas sociais.

O investimento público em tais políticas originou a crise do Estado de Bem-Estar (e do Estado desenvolvimentista), desde os anos de 1970, sendo questionado enquanto modelo econômico, ao ampliar significativamente o déficit público, conseqüentemente desestimulando a competitividade e gerando aumento da inflação. A crise desse Estado, então, é a expressão da curva decrescente da eficácia econômico-social da ordem do capital.

Fiori (1997) afirma que a desmontagem do “*Welfare State*” não aconteceu de maneira estrondosa e efêmera, mas sim se deu a partir de uma transformação lenta, acompanhando os ajustes da macroeconomia e a reestruturação da produção. Para Netto (1995), tal crise ocorre em comum com a crise do socialismo, culminando, assim, numa crise global, expressando a possibilidade de regressão social⁶ – um dos paradigmas do neoliberalismo.

O neoliberalismo é, conforme Harvey (2005), uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano só pode ser promovido por meio de liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional, caracterizadas por direitos como propriedade privada, livres mercados e livre comércio. Posto isso, o papel do Estado neoliberal, por meio de um arcabouço legal, é favorecer esses fortes direitos individuais, além de buscar “persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global” (HARVEY, 2005, s/p).

Ao Estado neoliberal é direcionado empenhar-se coletivamente – a partir do processo de globalização mundial – para reduzir e negociar barreiras ao movimento do capital para abertura dos mercados, pois mesmo diante da defesa liberal da “mão invisível

⁶ O termo refere-se à regressão dos direitos sociais e de políticas públicas, à medida em que o modelo neoliberal, como citado posteriormente, defende princípios que postulam a liberdade econômica e social e o individualismo.

do mercado”, o Estado neoliberal emergiu como principal instrumento de ajuste da crise e como provedor da nova sociabilidade, visando reproduzir o capital e a força de trabalho (FERNANDES, 2018).

O discurso neoliberal é marcado por outras características, tais como a competitividade – considerada a virtude primordial, a privatização – setores antes regulados pelo Estado passam a ser geridos pela iniciativa privada, a desburocratização – eliminam-se os entraves burocráticos do Estado, a eficiência e produtividade e a redução dos custos e carga de impostos – visando a custos diretos ao consumidor e mantendo os serviços e mercadorias mais baratos (HARVEY, 2005).

A premissa latente do neoliberalismo, o Estado mínimo, se exerce no que diz respeito às políticas públicas sociais, à medida em que o Estado neoliberal reduz os recursos pessoais para direcionar a responsabilidade pelo bem-estar ao próprio indivíduo, diminuindo seu papel em áreas como assistência à saúde, a educação, o transporte público e a assistência social, utilizando-se como preposição a sentença do fracasso individual e da meritocracia. O Estado, em contrapartida, é máximo ao capital, porque além de regular as atividades do capital corporativo, ainda exerce a função de recorrer a legislações coercitivas e táticas de policiamento para dispersar ou reprimir forças coletivas de oposição (HARVEY, 2005).

Em síntese, o neoliberalismo se caracteriza como uma estratégia para superação da crise estrutural do capital⁷, utilizando-se, em larga escala, de uma ideologia dominante⁸ para construir uma hegemonia necessária a esse período particular do capitalismo, visando à sua reprodução plena. Ele apresenta-se como

um conjunto de medidas políticas, econômicas e **sociais** que visam tirar o capitalismo da crise e criar as condições necessárias para a recuperação da lucratividade da ordem global do capital em queda. **Essas mesmas medidas intentam realizar objetivos diversos, a depender de quais interesses de classe procuram proteger.** De um lado, observa-se uma série de medidas voltadas para a recuperação do lucro dos capitalistas, e de outro, imposições restritivas e autoritárias sobre a classe trabalhadora, cujo resultado é a degradação da sua qualidade de vida e trabalho (PANIAGO, 2012, p. 1, grifo nosso).

Como mencionado por Paniago (2012), as medidas neoliberais também foram

⁷ Esta premissa é baseada nos estudos de autores como Harvey (1989) e Mészáros (1996).

⁸ Para István Mészáros (1996, p. 28), a ideologia dominante “[...] tende a produzir uma estrutura categorial que atenua os conflitos vigentes e eterniza os parâmetros estruturais do mundo social estabelecido. Compreende-se que, quanto maior for a importância dos interesses que motivam o conflito antagônico dos principais agentes sociais, mais pronunciada será esta característica.”

desenvolvidas em nível popular, das relações sociais, pois o ímpeto das liberdades individuais pode sair do controle e produzir incoerência social, pautada na ordem social. Esse corolário desencadeou o renascimento do interesse pela religião e pela moralidade, por novas formas de associações e o retorno de antigas formas políticas, como fascismo e nacionalismo. Harvey (2005, p. 92) observa a ascensão do neoconservadorismo, que é “[...] perfeitamente compatível com o programa neoliberal de governança pela elite, desconfiança da democracia e manutenção das liberdades de mercado.”. Porém, o neoconservadorismo se afasta da neoliberalização pura ao defender a ordem como resposta ao caos de interesses individuais e uma moralidade inflexível.

Em sua preocupação com a ordem, o neoconservadorismo se assemelha a uma mera retirada do véu de autoritarismo com que o neoliberalismo se cobre. Mas também propõe respostas singulares a uma das contradições centrais desse último. Se ‘a sociedade não existe, apenas homens e mulheres individuais’, como disse de início Thatcher, o caos individual pode vir a se sobrepor à ordem. A anarquia do mercado, da competição sem peias (esperanças, desejos, ansiedades e temores individuais; escolhas de estilo de vida de hábitos e orientações sexuais, formas de auto – expressão e comportamentos com relação aos outros) gera uma situação cada vez mais ingovernável (HARVEY, 2005, p. 92-93).

De acordo com Casimiro (2018), nas últimas décadas foi possível perceber um avanço significativo do pensamento e da ação política da direita no Brasil, com práticas pautadas em discurso de ódio sobre minorias, movimentos sociais e sindicatos, ataque a concepções progressistas, repúdio ao bem público e exaltação ao mercado. O fenômeno do neoconservadorismo manifesta-se nesse “refluxo” reacionário que se configura como a constituição de uma “nova direita” no Brasil (CASIMIRO, 2018). A grande contrariedade é que essa ideologia neoconservadora da “nova direita” integra crescentemente o próprio Estado.

Essa relação da projeção da sociedade civil ideologicamente influenciada pelas medidas neoliberais com o Estado é visível na atualidade, especialmente ao adotar, a partir do arcabouço teórico de tradição marxista de Gramsci, a concepção de Estado ampliado ou integrado⁹. Esse Estado compreende e abarca as organizações da sociedade civil, ou seja, o poder do Estado enquanto órgão e instrumento de dominação de classe se

⁹ Para Gramsci (1989, p. 87), o Estado é “todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados [...]”.

edificam não somente na sociedade política, mas também na sociedade civil¹⁰.

É possível compreender que, independentemente do plano político-ideológico adotado, o Estado se institui como um aparelho, um instrumento regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto (HÖFLING, 2011). Atua como campo de disputas entre as classes dominantes, ao passo que é o representante de interesses particulares, não universais. Marx e Engels (1998, p. 74), na obra “A ideologia alemã”, reiteram que o Estado é “a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época [...]”.

Poulantzas (1980) afirma que o Estado, além de ter um papel fundamental no conjunto das relações de produção, exerce uma função específica na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante. Neste sentido, o Estado representa uma forma de materialização e um aparelho essencial ao processo de construção da hegemonia, além de manter um compromisso institucional entre as classes dominantes e as classes dominadas, agindo no campo de equilíbrio instável, pendendo para a classe mais poderosa, pois,

Como o Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, no próprio conflito dessas classes, resulta, em princípio, que o Estado é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ele, se toma a classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios de oprimir e explorar a classe dominada. Não só o Estado antigo e o Estado feudal eram órgãos de exploração dos escravos e dos servos, como também: O Estado representativo moderno é um instrumento de exploração do trabalho assalariado pelo capital. (LÊNIN, 1985, p. 7).

Seguindo outra direção, Paniago (2012) enfatiza que o Estado moderno se apresenta como uma mediação política entre essa sociedade e a sociedade civil, cuja atribuição é o desenvolvimento das prioridades reprodutivas do capital, porém tendo que se adaptar às circunstâncias históricas e a cada fase do sistema capitalista, definindo diferentes conformações e discursos, mas seguindo os mesmos interesses. A partir dessa reflexão, é possível perceber que a democracia, que após o contexto histórico da Guerra Fria emerge como um conceito liberal burguês, se configura como o grande projeto da nova sociabilidade, pois na conjuntura presente – de crise estrutural –, é nela que se

¹⁰ A sociedade civil, no referencial aqui adotado, é espaço no qual a dominação de classe encontra seu alicerce fundamental. É na sociedade civil – dentro de organizações sociais, sindicais e nos aparelhos privados de hegemonia (APH) – que o Estado figura seu poder político, fundando-se com o exercício do poder de classe em que a sociedade política e sociedade civil são complementares (CASIMIRO, 2018).

condensam as lutas em torno da garantia de princípios como igualdade de direitos e vontade das maiorias (FERNANDES, 2018). Contudo, em quais condições a democracia se expressa na sociedade capitalista?

Como mencionado, a democracia “emerge como conteúdo e forma de legitimação do Estado Educador.” (FERNANDES, 2018, p. 27). Assim, a democracia ganha lugar no plano político-ideológico como grande projeto de sustentação de uma determinada sociabilidade pela sociedade burguesa, e, por isso, ela se constrói de maneira análoga ao capital (FERNANDES, 2018).

A democracia nasce de uma concepção individualista da sociedade, ou seja, da ideia de que para a sociedade, qualquer forma desta seria um produto artificial das vontades dos indivíduos que a compõem (BOBBIO, 2015, p. 41). Segundo Saviani (2017), a discussão acerca da democracia remonta à Grécia Antiga, especialmente abordada ampla e sistematicamente por Platão e Aristóteles:

Tanto em Platão como em Aristóteles a democracia figura entre as formas corrompidas de governo. Para ambos a forma de governo preferível é a aristocracia. Deriva de Aristóteles o entendimento tripartite das formas de governo identificando como formas puras ou boas, a monarquia, cuja forma deturpada é a tirania; a aristocracia, que pode degenerar em oligarquia; e o que ele chama de “República propriamente dita”, cuja forma degenerada é a democracia (ARISTÓTELES, 2001, p. 62 *apud* SAVIANI, 2017).

Já na modernidade, com a ascensão da burguesia, a democracia se institui como forma dominante e generalizada de governo, isto é, o governo democrático se torna expressivamente utilizado, especialmente em duas vertentes: a Democracia Representativa, cujo principal formulador é Locke, e postula que os indivíduos exercem o poder político a partir de representantes eleitos; e a Democracia Direta, de Rousseau, em que o poder de definir as normas, o legislativo, é exercido pelos próprios cidadãos. A forma vigente mais hegemônica nos estados liberais contemporâneos é a primeira vertente (SAVIANI, 2017).

Para Wood (2011), o conceito de democracia foi sujeito a novas pressões ideológicas pelas classes dominantes, exigindo não somente a alienação do poder democrático, mas também a separação clara entre a democracia e o “*demos*”¹¹ – no que

¹¹ “Até o último quarto do século XVIII [...] o significado predominante de ‘democracia’, tanto no vocabulário de seus defensores quanto no dos detratores, era essencialmente o significado adotado pelos gregos que inventaram a palavra: governo pelo demos, o ‘povo’, com o significado duplo de status cívico e categoria social.” (WOOD, 2011, p. 194).

tange ao poder popular como principal regra de valor democrático, referindo-se à democracia antiga. As classes dominantes se apropriaram da democracia e a naturalizaram, incorporando-a em seus interesses particulares, ou seja, o foco da democracia passa do exercício ativo do poder popular real para o “gozo passivo” desse poder e dos direitos constitucionais, com escasso poder coletivo das classes subordinadas (WOOD, 2011).

A ideologia do capital elege a democracia como “o referendo da vontade das maiorias, ainda que, para tanto, as contradições inerentes e decorrentes desse processo sejam debitadas em debilidades institucionais e eleitorais.” (FERNANDES, 2018, p. 29). Essa postulação reafirma as contradições presentes na sociedade capitalista, assim como evidencia que os diversos interesses que cercam e efetivam os processos democráticos estão subordinados à ordem hegemônica do modo de produção vigente. É possível afirmar que o capital, mesmo que se concretize de forma estrutural, se compõe de ciclos de menor duração, em que se podem vislumbrar as particularidades e singularidades de disputas por projetos distintos de sociedade (FERNANDES, 2018), expressando as lutas em torno das práticas democráticas e das políticas públicas direcionadas realmente a quem precisa: a classe dominada.

Dentre as disputas citadas há a ambição em torno da descentralização do poder e da garantia de participação na tomada de decisões de um número relevante de membros sociais. Por este ângulo, a democracia é o processo “[...] que se aprofunda e combina indissolúvelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais. A democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade” (COUTINHO, 1980, p. 129). A democracia busca oportunizar ações sociais mais transparentes e igualitárias no sentido do direito de decidir e propor sugestões e avaliações em diferentes esferas sociais, não só na governamental.

Coutinho (1980) apoia-se em Lênin (1958) para afirmar que não existe “democracia pura”, a democracia é sempre ou burguesa ou proletária, o que evidencia sua validade adjetiva e o caráter de classe por trás de um regime estatal. Isto, pois, o conjunto de liberdades democráticas modernas tem sua gênese histórica nas revoluções burguesas, mais precisamente nos amplos movimentos populares que terminaram por abrir espaço político fundamental para a consolidação e reprodução do capitalismo. Contudo, esse fato não anula a premissa de que essas liberdades,

nem objetivamente, com o desaparecimento da sociedade burguesa que lhes serviu de gênese, nem subjetivamente, para as forças empenhadas nesse desaparecimento, perdem seu valor universal inúmeras das objetivações ou formas de relacionamento social que compõe o arcabouço institucional da democracia política (COUTINHO, 1980, p. 36).

Constata-se, assim, que o valor da democracia continua a vigorar nas forças de progresso para a transformação social, à medida que, tanto na fase de transição do capitalismo, quanto no socialismo, existirão interesses e ideias distintas sobre diversas questões, tornando, assim, essencial que tais interesses divergentes encontrem uma maneira de representação política adequada – a democracia.

Com base em Coutinho (1980), entendemos que a democracia é um valor estratégico ao passo que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento da sociedade socialista. A democracia é compreendida como a materialização de direitos em políticas constituídas coletivamente pela prática social participativa (PERONI, 2019)

Parte-se da premissa de que democracia implica um desafio ao governo de classe (WOOD, 2011). Ela é um processo, como mostra Vieira (2001):

[...] **ela constitui um processo.** O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletivação das decisões. **Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democrática elas são** (VIEIRA, 2001, p. 14, grifo nosso).

Percebemos que quanto maior a participação social nas decisões tomadas, maior é a ação da democracia. Assim, essa democracia inverte a tendência de práticas elitistas e autoritárias, buscando a construção de uma unidade política, desenvolvida coletivamente de “baixo para cima”, expressando ações mais participativas (COUTINHO, 1980).

Por isso, Harvey (2005) afirma que o Estado neoliberal possui uma profunda suspeita quanto à democracia, pois a considera “[...] uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associada a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política.” (HARVEY, 2005, p. 77). O autor declara que os neoliberais tendem a favorecer a governança pela elite, assim como preferem ordem

executiva e decisões judiciais em lugar de tomadas de decisões coletivas, pois isso viabiliza a construção de uma hegemonia.

Uma vez que a história é dialética (GOMIDE, 2014), o Estado e a sociedade civil são constituídos por correlações de forças de classes sociais e projetos de sociedade divergentes. Assim, conforme Wood (2011), a democracia moderna tornou-se mais inclusiva, abolindo a escravidão (institucional) e oferecendo certa cidadania às mulheres e trabalhadores, como também ampliou princípios tais como os direitos humanos. Ao mesmo tempo em que isso evidencia o caráter popular da democracia, também mostra a incompatibilidade desse modelo com o capitalismo, pois as exigências máximas do capitalismo são o lucro e a propriedade privada, submetendo, assim, toda e qualquer condição de vida à acumulação de riquezas e às leis do mercado (WOOD, 2011).

Wood (2011, p. 8) enfatiza que “não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida.”. Com base nas discussões realizadas, acreditamos que a democracia exerce duas principais funções no Estado moderno: 1. ser um desafio à classe burguesa ao mobilizar movimentos sociais e sindicais em torno de práticas participativas, coletivas, autônomas e transparentes por um maior número de sujeitos das classes dominadas e 2. ser uma estratégia do capital para utilizá-la como campo de exercício de seus interesses, empregando suas amarras de poder estruturado em favor da elite e velado por um discurso democrático.

O Estado é uma instituição pública, com instâncias variadas, cujas responsabilidades se relacionam a um determinado país, desenvolvendo regras e políticas e assim construindo uma cultura política e respectivas relações de poder. No entanto, o Estado moderno também é instrumento de manutenção dessas relações de poder exercidas pela classe burguesa sobre a classe trabalhadora no modo de produção capitalista.

O capitalismo histórica e economicamente se constitui de crises e de ciclos. A partir do pós Segunda Guerra Mundial, ele passa a enfrentar um momento de crise estrutural sucedida de um momento histórico da divisão mundial entre leste e oeste, bem como pela oposição entre uma sociedade regulada pelo mercado via propriedade privada versus sociedade regulada pelo planejamento estatal via propriedade coletiva. Assim, o Estado emergiu como um dos principais aparelhos de ajuste e provedor de uma nova sociabilidade, tendo escolhido como artifício a democracia como conteúdo e forma de legitimação do novo projeto de sociedade, no modelo neoliberal. A democracia, nesse

sentido, é adotada por esse modelo com o discurso de fazer ascender princípios garantidores de igualdade de direitos, o que de fato é empreendido por movimentos sociais e sindicais, por meio de embates político-ideológicos.

Contrariamente ao caráter de classe do Estado, a democracia exerce a função de desafiar o governo capitalista, ao passo que movimenta ações da sociedade civil a fim da construção de uma cultura democrática nos sujeitos. Essa cultura é capaz de possibilitar, num cenário amplo, a superação da hegemonia burguesa.

Num cenário restrito (como nas instituições de ensino), a democracia pretende ampliar a participação de todos os sujeitos envolvidos (docentes, estudantes, pais e/ou responsáveis, funcionários e comunidade) nas tomadas de decisão ao passo que todos entendam os seus papéis representados dentro da educação pública, a função social da escola¹² e, especialmente, que a educação de qualidade será desenvolvida por meio de um trabalho coletivo, ao romper paradigmas e poderes que limitam a escola pública. Assim, uma gestão que vise a práticas democráticas se torna importante, como veremos a seguir.

1.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO LEGAL E TEÓRICO

A administração escolar teve sua ascensão teórica no Brasil na década de 1930, com os princípios da administração científica. Isso quer dizer que as práticas e os discursos administrativos da escola foram calcados na administração geral, ao passo que tal administração poderia aplicar-se em qualquer espaço (incluindo o educacional), pautada na suposta neutralidade (DRABACH; SOUZA, 2014).

A partir da década de 1980, como resultado do aprofundamento teórico nas áreas educacionais e o avanço das teorias críticas (principalmente de cunho marxista) no Brasil, surgem diversas críticas à relação citada, que submete a educação a teorias administrativas empresariais. Paro (2016), um desses teóricos críticos, em sua obra “Administração escolar: introdução crítica”¹³, chama atenção para um novo conceito de administração¹⁴, mais rigoroso e amplo: utilização racional de recursos para a realização

¹² Compreende-se que a função social da escola é a socialização da cultura e dos conhecimentos historicamente construídos pela humanidade. Esse conceito baseia-se nas discussões de Saviani e Duarte (2012), Saviani (2012) e Paro (2016).

¹³ Obra publicada inicialmente em 1986.

¹⁴ Para o autor, os termos administração e gestão são tomados como sinônimos. Neste trabalho, seguimos a mesma direção, porém adotaremos somente o termo gestão.

de fins específicos. Contudo, ao referir-se a fins determinados, evidencia a especificidade da natureza da coisa administrada.

Desta forma, reconheceram-se o caráter político-pedagógico da educação, a ideia de que gestão é mediação para um fim (o que não se restringe apenas as atividades-meio¹⁵) e a preocupação com a gestão democrática da educação. Essas temáticas ganham força teórica e prática, sendo discutidas nas instituições de ensino superior, no campo docente e nas políticas educacionais, passando a integrar a Constituição Federal de 1988 e outras legislações educacionais.

Fernandes (2018), apesar de reconhecer que o tema da gestão democrática da educação tem seu debate recente, afirma que a articulação entre democracia e educação se manifestou no Brasil em três momentos históricos distintos, como uma emergência nacional para a redução das desigualdades sociais expressa na escola pública. O primeiro refere-se à construção do Estado Novo, a partir de 1930, o qual, após transformações econômicas e sociais, oportunizou alterações também políticas, culturais e ideológicas. O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (1932) foi resultado desse contexto. Esse manifesto traz à tona ideias inovadoras, como a de padronizar e impor novos modos educacionais, culturais, políticos e econômicos, ou seja, sociais. A educação escolar recebe o papel de dismantelar o conservadorismo e as tradicionais metodologias e conteúdo de ensino.

A emergência por essas transformações no Estado Novo ocorreu em razão da tardia industrialização do país e pela necessidade da constituição de um parque industrial brasileiro, à medida em que há séculos se iniciava a Revolução Industrial Inglesa (final do século XVIII e início do século XIX). Outra motivação foi a crise econômica enfrentada pelos Estados Unidos, que resultou no *crash* – quebra das bolsas de valores em Nova York – e em um redirecionamento da economia de vários países aliados ao sistema capitalista (FERNANDES, 2018).

Baseado nesses fundamentos, os pioneiros da educação defendiam a liberdade de escolha e a igualdade de direitos. É nesta afirmação que se pode vislumbrar a articulação entre a democracia e a educação, mesmo que limitada e tímida. Contudo, foi um marco importante para o período de análise, à medida em que representou a gênese da gestão democrática (FERNANDES, 2018).

¹⁵ As atividades-meio são ações que não envolvem específica ou diretamente o processo de ensino-aprendizado, como atividades administrativas, de colegiados ou de infraestrutura da escola. (PARO, 2015).

O próximo tempo histórico remete-se à abertura política da década de 1980. Esse é um momento majoritariamente reconhecido pelas obras acadêmicas que têm como objeto de estudo a gestão democrática, pois de fato é uma referência na construção de processos mais democráticos em diversas instituições. O discurso da ditadura militar, qual se caracterizou pela destituição de maiores liberdades, tanto na liberdade de expressão quanto na liberdade de escolha de seus governantes, assim como por práticas autoritárias e centralizadoras, havia se iniciado no fim da década de 1970, após vários sinais de esgotamento do regime assumido a partir de 1964.

Novamente, uma das primordiais causas dessa abertura pauta-se em uma profunda crise financeira, gerada pelo alto endividamento externo e pela baixa credibilidade do país no mercado exterior. A transição democrática avançou durante o governo de João Batista Figueiredo, que assumiu a presidência do Brasil em 1979, carregando consigo o lema “revolução acima de tudo” e afirmando ser contra a liberdade partidária, mesmo aceitando a oposição, pois não enxergava como evitá-la. Com isso, concebeu a Lei da Anistia, que faz parte de um conjunto de medidas tomadas no contexto da abertura política do regime militar, o qual, apesar de permitir a volta de exilados políticos, não atingiu todos os sujeitos prejudicados pela ditadura militar (VIEIRA, 2015).

Nesta conjuntura, muitas foram as revoltas populares e problemas sociais, como cita Evandro Vieira (2015, p. 359), “revoltas de boias-frias, banditismo nas lutas por terra entre posseiros e fazendeiros, a vida arruinada dos trabalhadores volantes no Brasil.”. O autor ainda menciona outros casos, como em Guariba – SP, em que boias-frias invadiram e depredaram prédios da Sabesp, a migração dos sem-terra do nordeste e a disputa por terras na região sul do país. Todos esses acontecimentos provocaram um clamor social pela democracia.

Tancredo Neves foi eleito pelo colégio eleitoral em 1985, com um ambicioso discurso de mudança, mas também em defesa da conciliação. Seu governo não se efetuiu, pois veio a falecer em 14 de março de 1979. Pelo clima de luta e pela esperança nele depositada, Tancredo Neves transformou-se no salvador da pátria, sem que tivesse chegado a governar ou tampouco salvar a pátria. Assim, José Sarney, seu ex-vice-presidente, assumiu o poder.

Uma das principais ações de governo de Sarney foi a instalação do Congresso Constitucional, em 1987. Para ele, esse significava “o ponto mais alto do projeto de restauração da democracia no país”, e realmente foi, vindo a legitimar muitos direitos sociais. No entanto, o processo de construção da Constituição Federal de 1988 não foi

coletivo, ao passo que ocorreu por meio de um Congresso Constitucional, configurando-se como um texto legal que demonstra uma democracia de conciliação política e “harmonia” economia e social (VIEIRA, 2015, p. 402).

Com base em Benevides (2002), Fernandes (2018) revela que a campanha constituinte originária de uma série de lutas sociais culminou em uma constituinte congressual que não foi nem democrática nem nacional. Esse é o resultado da conciliação entre as classes sociais do pacto possível para o momento histórico do Brasil, demarcado por uma disputa desigual e intensa por um projeto societário. Essa disputa é observada também em outro período, no processo de construção do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024, que viria a substituir o anterior, PNE, de 2001-2011. Sobre essa legislação, trataremos mais adiante.

Referindo-se ao aspecto legal, no texto constitucional de 1988, há menção ao direito pela educação (Art. 6º) e à gestão democrática como princípio da educação (Art. 206). Apesar do progresso em direção a uma qualidade de ensino, Adrião e Camargo (2001) analisam os termos **ensino público** e na **forma da lei**. O primeiro exclui a gestão democrática das escolas privadas e/ou filantrópicas e confessionais. Esse aspecto é produto do conflito entre dois setores: 1º setor é composto por membros do Fórum Nacional em defesa da escola pública, ou seja, entidades de caráter nacional, que pensam a gestão democrática a partir da presença igualitária nos mecanismos de participação dos sistemas de ensino; 2º setor constitui-se de representantes das instituições de ensino privadas, escolas confessionais e filantrópicas, que consideram a gestão democrática e a participação somente como auxílio por parte dos educadores, pais e comunidade, eximindo assim os alunos. Com isso, a exclusividade conferida à instituição pública foi uma saída para essa disputa entre os setores.

O termo na forma da lei não especifica nem normatiza a gestão democrática, delegando sua execução às legislações complementares (ADRIÃO; CAMARGO, 2001). A normatização em questão seria tarefa da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB), aprovada pela Lei nº 9.394, em 1996. Na LDB, o princípio de gestão democrática também é garantido¹⁶, porém, alguns aspectos precisam de maior atenção: condições de trabalho na escola, a autonomia da escola e a participação da comunidade na gestão escolar (PARO 2002).

¹⁶ “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – gestão democrática do ensino público, **na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;**” (BRASIL, 1996, grifo nosso).

A participação da comunidade na gestão escolar foi garantida nos Arts. 12 e 13. O Art. 12 estabelece algumas práticas que as escolas têm a incumbência de cumprir, destacando “I – elaborar e executar sua proposta pedagógica, não orientando como deve proceder essa elaboração.” (BRASIL, 1996) O Art. 13 determina algumas obrigações aos docentes, tais como a colaboração no desenvolvimento de uma “articulação da escola com as famílias e a comunidade.” (BRASIL, 1996).

É perceptível, a partir da reflexão realizada por Paro (2002), que a determinação desse princípio foi delegada aos múltiplos sistemas de ensino no contexto federativo brasileiro. Isto resulta em algumas contradições, como delegar aos estados e municípios a decisão de praticarem ou não aspectos relevantes da gestão democrática, como a escolha por diretores escolares e geração de práticas e experiências de gestão democrática. Conseqüentemente, essa diferença pode acarretar práticas denominadas democráticas, todavia, ainda gravitam em torno de visões centralizadoras e conservadoras, comumente legitimando a burocratização.

O PNE 2014-2024 apostou na participação popular no seu processo construtivo. Contudo, apesar de ser fruto de um processo mais emancipatório, essa participação ocorreu mediada e regulada pelo Estado (FERNANDES, 2018), o que apresenta limites postulados pela relação entre Estado e sociedade capitalista, à luz do que foi discutido na seção 1.1 deste capítulo.

Nessas condições, o PNE 2014-2024 tomou como uma das suas diretrizes a “promoção do princípio da gestão democrática da **educação pública**” (BRASIL, 2014, grifo nosso). Novamente, o setor privado educacional esquivou-se da responsabilidade da gestão democrática, reforçando os intuítos da relação de mercado para a educação. A partir desse princípio, o PNE 2014-2024 estabeleceu, na Meta 19:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) 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. (BRASIL, 2014).

Para garantir essa diretriz e executar a meta prevista, estabeleceram-se oito estratégias, dentre as quais destacamos duas. A estratégia 19.1 pretende priorizar o repasse de priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de

mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014). A segunda, a estratégia 19.8, tem o objetivo de desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares e aplicar prova nacional específica, almejando subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014).

As estratégias da Meta 19 incluem políticas que estão em vigência, como os Fóruns de Educação e o Fundeb, e políticas que enfocam na implantação e implementação de órgãos colegiados, como conselhos escolares e grêmios estudantis, relevantes para a construção de práticas coletivas e participativas. Conforme Fernandes (2018), a gestão democrática da educação está associada aos princípios da meritocracia, da eficiência e da eficácia, especialmente tratando-se do objeto pesquisado: o provimento dos cargos de diretores escolares.

Essa constatação deixa latente um possível consenso entre duas perspectivas educacionais: uma que defende a não adesão da gestão democrática e outra que almeja que a educação seja um canal de superação de práticas autoritárias, excludentes e desiguais (FERNANDES, 2018). Este é um dos primeiros retrocessos observados na articulação entre educação e democracia, especificamente quanto à eleição de diretores. O capítulo III discutirá mais acerca desse cenário.

No âmbito teórico, a gestão democrática da educação, como uma das abordagens da gestão escolar, é um processo político que envolve práticas pensadas e executadas pela comunidade escolar e profissionais escolares, isto é, as pessoas que atuam na/sobre a escola, em aspectos administrativos, pedagógicos e deliberativos, priorizando o diálogo e a alteridade e “[...] a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola.” (SOUZA, 2009, p. 125).

Como processo político, a gestão democrática da educação busca combater práticas de autoritarismo e favorecer práticas coletivas. O espaço escolar, com esse caráter, se constitui como espaço de formação, superação das desigualdades sociais e de construção de uma sociedade democrática. Desse modo, a gestão democrática é considerada

o meio pela qual todos os segmentos que compõem o processo educativo participam da definição dos rumos que a escola deve imprimir à educação e da maneira de implementar essas decisões, num

processo contínuo de avaliação de suas ações. (GRACINDO, 2009, p. 137).

Como salientam Gracindo (2009) e outros teóricos que abordam essa temática (PARO, 2016; SOUZA, 2007; 2009), a construção da gestão democrática da educação passa pelo emprego de ações democráticas que norteiam as relações, práxis e decisões do cotidiano escolar. Isso quer dizer que as escolas que almejam exercer uma gestão democrática precisam necessariamente adotar medidas coletivas, participativas e transparentes no interior da instituição, não restringindo as decisões tomadas e executadas às pessoas que atuam no âmbito do Estado, mas sim ampliando a toda a comunidade escolar.

Então, “[...] a democracia somente tem força quando penetra e transforma as relações sociais concretas.” (SOUZA, 2019, p. 273). Dessa forma, a gestão democrática nada mais é que o “estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiam a participação social.” (BORTOLINI, 2013, p. 5). Ou seja, a ampliação de espaços em que um maior número de sujeitos tem voz nas tomadas de decisões, descentralizando o poder.

Ao abordar os desafios e as possibilidades da gestão democrática de educação, Cury (2002) afirma que esse é um princípio importante nas políticas educacionais, que espelha o Estado Democrático de Direito¹⁷ e postula a presença dos cidadãos no processo e produto das políticas públicas. Implica, simultaneamente, transparência, representatividade, trabalho coletivo, autonomia e participação.

Além desses princípios norteadores da gestão democrática, Paro (1998) a define com um aspecto mediador para o desenvolvimento e a garantia dos direitos humanos e sociais, ao afirmar que

Se os fins humanos (sociais) da educação se relacionam com a liberdade, então é necessário que se providenciem as condições para que aqueles cujos interesses a escola deve atender participem democraticamente da tomada de decisões que dizem respeito aos destinos da escola e a sua administração. Entendida a democracia como mediação para a realização da liberdade em sociedade, a participação dos usuários na gestão da escola inscreve-se, inicialmente, como um instrumento a que a população deve ter acesso para exercer seu direito de cidadania. (PARO, 1998, p. 6).

¹⁷ O Estado Democrático de Direito é “aquele que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo e por isso é um Estado de Direito”. (CURY, 2002, p. 172).

Assim sendo, a ampliação dos espaços democráticos deve resultar no aumento da qualidade social e no exercício do direito de cidadania. Libâneo (1985, p. 12), seguindo o mesmo raciocínio, defende que a democracia da escola pública deve ser compreendida como “[...] difusão dos conhecimentos e sua reelaboração crítica, aprimoramento da prática educativa escolar visando à elevação cultural e científica das camadas populares”. Isso conseqüentemente implica o acesso da apropriação do conhecimento histórica e culturalmente construído pela humanidade (SAVIANI; DUARTE, 2012, p. 31).

No chão da escola¹⁸, a partir da observação de estudos de campo de autores como Paro (1996, 2003, 2016) e Mendonça (2000), as práticas democráticas precisam avançar quanto à efetivação desse conceito, à medida em que os discursos não condizem com as ações adotadas no cotidiano escolar.

Conforme afirma Mendonça (2000), os mecanismos colegiados apresentam hierarquia de poder para diferentes segmentos, ao passo que diretores e professores monopolizam os foros de participação; apesar de avanços significativos, o provimento dos diretores ainda privilegia a competência técnica dos candidatos. O autor também constata que a descentralização evidencia a isenção do Estado em aspectos administrativos e financeiros, o que declina as condições materiais das escolas públicas.

Ao citar dados analisados de sua pesquisa de cunho etnográfico¹⁹ realizada em uma escola fundamental da rede pública paulista, Paro (2016) reconhece que a escola atual apresenta um sistema hierárquico que almeja destinar poder àqueles que historicamente o detêm (como os diretores), pois este ainda é espaço de reprodução de ideologias dominantes. A escola, como instituição social, reflete as discussões e contradições que envolvem a sociedade. Uma sociedade com tradições e organizações autoritárias e interesses bem definidos à luz do lucro se orienta na contramão da democracia, nos cenários global e local.

1.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO CONTEXTO LOCAL

Mato Grosso do Sul passou a ter autonomia político-administrativa a partir de 1977, em 11 de outubro, após a decisão de desmembrar-se do estado de Mato Grosso. Porém, a divisão efetivamente aconteceu em janeiro de 1979 com a instalação do governo

¹⁸ Expressão cunhada pelo autor Vitor Paro para referir-se à realidade cotidiana e concreta da escola pública.

¹⁹ Pesquisa publicada em 1995, na obra intitulada “Por dentro da escola pública”, publicada pela editora Xamã.

do novo estado (FERNANDES, 2001).

No período citado, especificamente nos mandatos de Geisel e Figueiredo, a gestão pública se constituiu de ações consensuais, pautada por vieses conservadores, mas com forte apelo popular. A gestão educacional “[...] atendia aos princípios da racionalidade e da eficiência da administração científica.” (FEDATTO, 2004). Esse cenário se altera com o fim da ditadura militar.

Concomitantemente à abertura política, o estado elegeu seu primeiro governador em 1982. As eleições estaduais em 1982 ocorreram em 15 de novembro, assim como as eleições em 23 estados e nos territórios federais do Amapá e Roraima. Foram eleitos o governador Wilson Martins (1917-2018), o vice-governador Ramez Tebet (1936-2006) e o senador Marcelo Miranda, além de oito deputados federais e vinte e quatro estaduais. Esse governo permaneceu a frente do Poder Executivo do estado até 1991 (alternando o poder entre os três nomes citados acima), quando o governador Pedro Pedrossian (1928-2013) assumiu o cargo após as eleições de 1990.

A gestão escolar ganha novas diretrizes após o início do segundo mandato do governador Pedro Presossian (1991-1994), após ser governador do estado entre 1980 e 1983. Cabe pontuar que em sua campanha política foram utilizados os termos *reciclagem* e *modernização* para persuadir a população do Estado acerca do surgimento de um novo governo (FERNANDES, 2001). O *locus* de inovação e dessa nova face de modernização de seu governo foi demonstrado na educação, pois, além de decretar sua democracia, também foram instituídos alguns programas educacionais, “desvelando o paradoxo entre os pressupostos democráticos do estado de direito e seu estilo de governar.” (FERNANDES, 2001, p. 90).

A gestão democrática no estado de Mato Grosso do Sul foi regulamentada no governo de Pedro Pedrossian (1991-1994), que executou, por meio da Secretaria de Estado de Educação, 16 programas educacionais²⁰, os quais integravam o projeto

²⁰ Programa I – Democratização das Escolas 1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar 2. Autonomia da Escola;

Programa II – Descentralização das Agências de Educação;

Programa III – Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º grau;

Programa IV – Implantação da Unidade Interdisciplinar de Apoio Psicopedagógico;

Programa V – Informatização da Rede Estadual de Ensino;

Programa VI – Rede Física Escolar;

Programa VII – Capacitação de Recursos Humanos;

Programa VIII – Alfabetização e Cidadania;

Programa IX – O Ensino nos assentamentos e acampamentos;

Programa X – Educação Escolar Indígena;

Programa XI – O Ensino Profissionalizante de 2º grau;

educacional “Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática – colegiado escolar”, dentre eles o Programa I, denominado “Democratização das Escolas: 1) eleição de diretor e colegiado escolar; 2) autonomia financeira da escola”.

O programa em questão foi resultado da instituição da gestão democrática pela Constituição Federal de 1988 e dos movimentos docentes organizados no contexto citado. Em Mato Grosso do Sul, esse programa foi instituído pelo decreto 5.868, de 17 de abril de 1991, e atualizado pela redação oferecida no decreto 7.227, de 26 de maio de 1993.

Em 1991, o Decreto n. 5.868 garantiu novas perspectivas para a gestão do estado, ao redefinir as relações de poderes no interior das escolas públicas da REE/MS (FERNANDES; D’ÁVILA, 2008). Desta forma, via decreto, a instituição normatizou a eleição para diretores e colegiados escolares e ofereceu novas diretrizes ao cargo de especialista em educação, transformando-o em coordenador pedagógico.

Segundo Fernandes e D’Ávila (2008), a política educacional do estado, desde 1991, tem como interesse a descentralização da gestão e a indução da municipalização do ensino de primeiro grau (atualmente Ensino Fundamental), com a perspectiva de direcionar aos municípios as funções e atribuições até então do estado.

Além da descentralização e municipalização, a materialização da política educacional estadual também apresentou tendências a práticas da gestão gerencial, como afirma Fernandes e D’Ávila (2008), ao relatar que, no período de 1998, o objetivo era a transposição do público para a lógica da administração privada, por meio da Administração por Objetivos (APO) e Qualidade Total na Educação, via programa federal “Fundo de Fortalecimento da Escola” (Fundescola), em convênio com o Banco Mundial.

Os autores pontuam a focalização do Ensino Fundamental, situação visível a partir do financiamento da educação. O Ensino Fundamental, por si só, implementava todas essas medidas em conjunto com a promulgação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que posteriormente veio a dar lugar ao Fundo e Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) (FERNANDES; D’ÁVILA, 2008).

Outros programas e propostas foram instituídos nas políticas educacionais de

Programa XII – Cooperação Educativa Brasil/França;

Programa XIII – Avaliação Educacional

Programa XIV – Acompanhamento de Movimento e Aproveitamento Escolar;

Programa XV – Implantação da Universidade Estadual de MS,

Programa XVI – Planejamento Estratégico.

Mato Grosso do Sul, como a “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição”. Ainda, foram desenvolvidas ações de cunho coletivo e organizado, como a construção da Constituinte Escolar e o Plano Estadual de Educação (PEE). Contudo, essas ações não foram expressivas ao ponto de demarcarem a gestão da educação do estado com um caráter democrático, como veremos no capítulo III.

Em resumo, podemos observar que a reforma do Estado e os projetos de modernização postulados pelo neoliberalismo deixaram marcas nos posicionamentos políticos dos governos do estado de Mato Grosso do Sul. Cabe compreender, a seguir, como a eleição de diretores pode ser um dos pilares para a redemocratização da educação brasileira.

CAPÍTULO II - ELEIÇÃO DE DIRETORES COMO UM DOS PILARES DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO

O cerne deste capítulo é a eleição de diretores como um dos principais mecanismos para a democratização do ensino público. Para isso, o objetivo foi discutir as principais formas de provimento para seleção do diretor escolar e as naturezas do cargo. Inicialmente, foi discutida a diferença entre gestão e direção escolar e a função da direção com base nas suas naturezas pedagógicas e políticas para em seguida pontuarmos sobre as formas de provimento do diretor escolar.

2.1 NATUREZAS DA DIREÇÃO ESCOLAR

Historicamente, o cargo de diretor escolar carregou consigo uma marca anti educativa, expressando um papel exclusivamente administrativo, algo que não se alinha às pesquisas abordadas neste estudo. Sobre isso, Paro (2003, p. 126) alerta acerca da responsabilidade incumbida aos diretores escolares pelo desempenho das escolas públicas, além das amarras pela “vida burocrática” do cargo. Contudo, o autor afirma que

para esse cenário se alterar, é fundamental redefinirmos suas funções, sendo preciso entender qual é o objetivo da gestão.

Conforme Paro (2015), a gestão, de modo geral e sintético, é entendida como mediação racional de realizações para determinados fins. Isso quer dizer que esse conceito pode ser utilizado para qualquer finalidade, permitindo-nos alcançar administração de empresas, de escolas, de *marketing*, de pessoas etc. Com isso, fica claro que a atividade administrativa se adequa à natureza do objeto administrado, pois os seus fins também se alteram.

No caso da educação, sua natureza é pedagógica, ao passo que esta “tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996). Dessa forma, a gestão escolar se aplica na escola, lugar privilegiado da ação do diretor.

Mas afinal, existe diferença entre gestão escolar e direção escolar? Paro (2015) considera que a palavra direção pode ser compreendida como sinônimo de comando, chefia e coordenação; já a palavra gestão, como mencionado, refere-se à ação de administrar recursos. Por isso, na maioria dos sistemas de ensino, essas duas funções são distintas, apesar de no senso comum seus papéis serem confundidos e até reconhecidos como analógicos, “mas quando se trata de exigir rigor e especificidade, a direção se impõe como algo diverso da administração.” (PARO, 2015, p. 38).

Essa afirmativa fica clara quando tratamos da direção escolar e do seu responsável com atividades mais abrangentes e caráter político mais nítido, o que na administração se torna muito mais técnico. Com base em José Querino Ribeiro, Paro (2015) afirma que ser diretor e ser administrador se referem a situações distintas, pois a direção é a função de mais alto nível dentro de uma instituição, envolvendo uma linha superior e geral de conduta, especialmente no que tange à capacidade de liderança para escolher as diretrizes e políticas de ação. Já administrar, para o autor, é o instrumento que o diretor utiliza para gerir, ou seja, a direção é um todo superior e mais amplo que a administração.

Em outras palavras, “o diretor é aquele que ocupa a mais alta hierarquia de poder na instituição” (PARO, 2015, p. 38). O poder pode ser entendido sob duas perspectivas: como capacidade de agir sobre as coisas e o como capacidade de determinar o comportamento de outros indivíduos (PARO, 2014). Sobre a posição do diretor, levamos em conta a primeira perspectiva, considerando seu poder como social, pois a ação é sempre parte de um todo, e não um ato individual e sem influência nas demais ações. As

relações de poder fazem parte do processo educativo, pois este envolve alguém que almeja modificar comportamentos (educador) e outro alguém cujos comportamentos podem ser modificados (educandos).

Faz-se necessário pontuar que o poder aqui tratado não se refere ao aspecto autoritário, mas sim à autoridade. A autoridade diz respeito ao poder legítimo, “em que a obediência às ordens se dá por uma aceitação do poder em decorrência de sua avaliação positiva e livremente aceita” (PARO, 2014, p. 62), o que quer dizer que a escola deve desenvolvê-la a partir de uma prática democrática, por meio de diálogo e persuasão, considerando interesses, desejos, apreensões, aspirações e objetivos da educação e da comunidade escolar. O diretor, como figura de maior poder dentro da escola, precisa exercer suas atribuições considerando seu papel e os interesses de seus pares, não deixando de lado os objetivos educativos.

A direção tanto a contém quanto é mais abrangente que a gestão, pois engloba ações administrativas de recursos e racionalização de trabalho, mas de forma que o poder exercido seja inerente ao cargo. Segundo Ribeiro, a direção é a administração coberta com o poder necessário para ser o responsável último pela instituição. Isto é, é o cargo que pode garantir um funcionamento de acordo com a política educacional adotada. (PARO, 2015, p. 39).

É com o mesmo raciocínio que Souza (2007) afirma que a função de diretor escolar apresenta especificidades técnicas (e é por isso que certas perspectivas defendem especializações para exercer o cargo) e manifesta a tarefa de dirigir uma instituição por meio de um conjunto de ações e processos de caráter político-pedagógico. Assim, além do aspecto pedagógico, o diretor deve considerar o aspecto político, à medida em que este é “[...] o coordenador do processo político que é a gestão da escola, é entendido como a executiva central da gestão escolar.” (SOUZA, 2007, p. 53).

Sua principal função é coordenar o trabalho geral da escola, gerindo os conflitos e as relações de poder, em prol de um fim: o trabalho pedagógico. O papel do diretor escolar é, em geral, não somente de encarregar-se da administração, mas também de zelar pela adequação de meios para um determinado fim – processo de ensino-aprendizagem. É necessário garantir o bom funcionamento da instituição, dando atenção ao trabalho e à coordenação dos esforços humanos coletivos²¹.

²¹ É preciso destacar que essas funções não anulam a relevância da organização de conselhos escolares e outros órgãos colegiados, com o objetivo de atribuições deliberativas, consultivas e fiscalizadoras.

Saviani (2012) destaca as naturezas da prática educativa:

[...] toda prática educativa, como tal, possui uma dimensão política assim como toda prática política possui, em si mesma, uma dimensão educativa. A dimensão política da educação consiste em que, dirigindo-se aos não antagônicos, a educação os fortalece (ou enfraquece) por referência aos antagônicos e desse modo potencializa (ou despontencializa) a sua prática política. (SAVIANI, 2012, p. 84).

Podemos concluir que há duas naturezas em torno da direção escolar: a pedagógica e a política. Como citado acima, o poder é parte essencial da direção e é por lidar com as relações de poder do seu cargo que o diretor escolar desempenha ações políticas. A face política da direção se expressa no controle dos conflitos e diálogos, na definição de ideias, nos processos de busca, conquista e socialização de decisões e, acima de tudo, no fato de que toda atividade desenvolvida requer uma tomada de posição ideológica. A política desenvolvida pelo diretor é a política pedagógica e o diretor escolar é uma liderança política e pedagógica, que coordena uma instituição burocrática e burocratizada.

Souza (2007) desenvolveu uma pesquisa que buscou **apreciar** o perfil do dirigente escolar no Brasil, analisando elementos tais como diferenças de gênero, experiência e qualificação profissional, formas de assunção da função e aspectos da natureza política imanente à função de diretor escolar. Para isso, utilizaram-se questionários respondidos pelos diretores de 3.990 escolas públicas de ensino fundamental e médio, por ocasião da aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2003.

Observou-se que os dirigentes escolares das escolas públicas no país, a partir dos dados do SAEB 2003, caracterizam-se como majoritariamente mulheres (78%), com mais de 40 anos de idade (65%), curso superior (86%), experientes profissionalmente, com mais de 10 anos de trabalho na educação (85%) e recebendo entre quatro e nove salários-mínimos (58%). Quanto aos dados citados, analisamos a seguir alguns dos resultados.

Em relação a questões de gênero, temos que 78,2% das direções escolares são ocupadas por mulheres, enquanto em 21,8% das escolas são homens os diretores. A maior presença das mulheres se verifica em todas as séries/níveis de ensino, mas especialmente nas escolas que atendem os anos iniciais do ensino fundamental, na qual elas respondem pela direção de mais de 83%, cabendo aos homens pouco mais de 16%. Por outro lado, é crescente a participação dos homens nas escolas de grau de ensino mais elevado, como é o caso das escolas de ensino médio, nas quais eles dirigem 31%; entretanto, as mulheres

continuam sendo a maioria das diretoras mesmo nesse nível de ensino, respondendo por mais de 68% das posições (SOUZA, 2007).

Em relação à faixa etária, a maioria dos diretores, homens ou mulheres, encontram-se em cerca de 40 anos de idade ou acima, demonstrando que, possivelmente, pressupõe-se uma trajetória no magistério, na condição de professor, para se tornar diretor e/ou que são pessoas que ocupam a função há algum tempo (pelo menos 10 anos no magistério).

Com os dados expostos acima, é possível perceber um panorama histórico acerca do perfil das pessoas que dirigem as escolas públicas brasileiras, ao mesmo tempo constatando as naturezas da sua função, identificando a face política que marca a sua prática. Essa mesma marca política também se mostra evidente nas modalidades de provimento do cargo, contempladas a seguir.

2.2 MODALIDADES DE PROVIMENTOS DA DIREÇÃO ESCOLAR

A partir da década de 1980, tem crescido o destaque destinado aos processos de provimento do cargo de diretores das escolas públicas no que tange à reivindicação nacional e à ascensão de pesquisas acadêmicas sobre o assunto, na circunstância da abertura política do país. À democratização dos espaços escolares públicos foi dado o sinônimo de eleição de diretores, de forma que “a luta dos movimentos sindicais pela implantação de processos democráticos de escolha de diretores fez que a ampla temática de gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida erroneamente a esse mecanismo” (MENDONÇA, 2000, p. 122). Conforme Paro (1996, p. 377), em 1989, diversos estados instituíram a eleição como critério de escolha para o cargo, contrapondo a até então predominante nomeação política.

Desde então, alguns estudos têm recebido ênfase (PARO, 1996; 2003; DOURADO E COSTA, 1998; MENDONÇA, 2000), todos convergindo ao entender que foram os aspectos históricos que levaram a essa prática, bem como que os modos de provimento se manifestam em contínua mudança nos sistemas de ensino, tanto com base em adaptações quanto a partir de mudanças políticas do processo.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) pesquisou o mapeamento de práticas de democratização da gestão da escola, gerando assim dois estudos, um publicado em 1994 e outro em 1999. Em 1994 foram identificadas várias modalidades de escolha: I) concurso público; II) indicação pelo Secretário de Educação, segundo prerrogativa legal (em nove unidades federadas); III) indicação pelo secretário de

educação, tendo como base uma lista tríplice produzida com a votação pela comunidade escolar (duas unidades federadas); IV) eleição (em 11 unidades federadas, embora em muitas delas como práticas suspensas ou interrompidas), V) combinação entre teste seletivo e indicação pelo Secretário (em uma unidade federada) (IPEA, 1999).

O segundo mapeamento, publicado em 1999, também apresentou a existência de diferentes mecanismos destinados ao provimento do cargo de diretor escolar nas 26 unidades federativas: I) eleição direta, II) adoção de critérios técnicos (realização de prova de conhecimento, concurso público, qualificação profissional, análise do currículo do candidato) e III) sistema misto, constituído da adoção de critério técnico e eleição direta.

Em 1996, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) comissionou o Instituto Paulo Freire para realizar pesquisas sobre as práticas de seleção de diretores no Brasil e identificou a existência de quatro modalidades de seleção de diretores: I) nomeação, realizada pela vontade do agente que indica; II) concurso, constituído por exame de títulos e provas mediante critérios técnicos, III) eleição, baseada na manifestação de vontade da comunidade escolar mediante voto direto, por escolha uninominal ou lista tríplice e IV) combinação de diferentes processos de escolha, mediante a adoção de duas ou mais modalidades de critérios, geralmente incluindo a eleição (consulta à comunidade) como base, à qual é acrescentada a realização de provas para avaliar a competência técnica e o currículo (GISESKI, 1996).

Por meio dos mapeamentos descritos acima, é possível observar que a eleição é a modalidade de provimento mais comum no país, porém não de forma exclusiva, isto é, muitos combinam duas formas de seleção, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 02 - Distribuição da realização de seleção de diretor mediante eleições pelas secretarias estaduais e municipais de educação das capitais

Estado	Quantidade de modalidade(s)	Modalidade(s) nas Secretarias Estaduais	Modalidade(s) nas Secretarias Municipais
Acre	2 modalidades de seleção	Eleição + modalidade técnica	Não participou da pesquisa
Alagoas	Não participou da pesquisa	Não participou da pesquisa	Exclusivamente eleição
Amapá	Não participou da pesquisa	Não participou da pesquisa	Não participou da pesquisa
Amazonas	2 modalidades de seleção	Outras modalidades	Outras modalidades
Bahia	2 modalidades de seleção	Eleição + modalidade técnica	Exclusivamente eleição

Ceará	2 modalidades de seleção	Eleição + modalidade técnica	Não participou da pesquisa
Espírito Santo	2 modalidades de seleção	Outras modalidades	Não participou da pesquisa
Goiás	1 modalidade de seleção	Exclusivamente eleição	Não participou da pesquisa
Maranhão	1 modalidade de seleção	Outras modalidades	Não participou da pesquisa
Mato Grosso	1 modalidade de seleção	Exclusivamente eleição	Eleição + modalidade técnica
Mato Grosso do Sul	2 modalidades de seleção	Eleição + modalidade técnica	Eleição + modalidade técnica
Minas Gerais	2 modalidades de seleção	Eleição + modalidade técnica	Exclusivamente eleição
Pará	2 modalidades de seleção	Eleição + indicação	Eleição + indicação + modalidade técnica
Paraíba	2 modalidades de seleção	Eleição + indicação	Não participou da pesquisa
Paraná	1 modalidade de seleção	Exclusivamente eleição	Exclusivamente eleição
Pernambuco	3 modalidades de seleção	Eleição + modalidade técnica	Exclusivamente eleição
Piauí	1 modalidade de seleção	Exclusivamente eleição	Não participou da pesquisa
Rio de Janeiro	3 modalidades de seleção	Eleição + modalidade técnica	Exclusivamente eleição
Rio Grande do Norte	1 modalidade de seleção	Exclusivamente eleição	Não participou da pesquisa
Rio Grande do Sul	1 modalidade de seleção	Exclusivamente eleição	Não participou da pesquisa
Rondônia	1 modalidade de seleção	Outras modalidades	Eleição + indicação + modalidade técnica
Roraima	Não participou da pesquisa	Não participou da pesquisa	Não participou da pesquisa
Santa Catarina	1 modalidade de seleção	Outras modalidades	Não participou da pesquisa
São Paulo	1 modalidade de seleção	Outras modalidades	Não participou da pesquisa
Sergipe	1 modalidade de seleção	Outras modalidades	Não participou da pesquisa
Tocantins	3 modalidades de seleção	Outras modalidades	Não participou da pesquisa
Distrito Federal	2 modalidades de seleção	Exclusivamente eleição	Exclusivamente eleição

Fonte: Finatti (2016).

Como observado com os dados de um mapeamento realizado em 2011 e disponibilizados por Finatti (2016), apesar do processo por eleição ter sido citado como instrumento importante na construção de uma escola mais democrática e com comunidade mais participativa, na maioria das vezes ele é associado com outra modalidade de provimento. Suas maiores articulações são com a indicação (sete Secretarias Estaduais de Educação) e com a modalidade técnica (oito Secretarias Estaduais de Educação), contra apenas sete Secretarias Estaduais de Educação que promovem seus diretores exclusivamente por meio das eleições. Oito são as Secretarias Estaduais de Educação que declararam outras modalidades de provimento.

Como tentativa de atualizar os dados demonstrados acima, construímos um quadro com as modalidades de seleção vigentes, a partir de pesquisa nos PEEs (2015-2025) dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, conforme demonstrado no quadro 03.

Quadro 03 – Modalidades de provimento do diretor escolar nas Secretarias Estaduais de Educação

Estado	Sigla	Modalidade(s)
Acre	AC	Eleição + modalidade técnica
Alagoas	AL	Nomeação + modalidade técnica + eleição
Amapá	AP	Não informa ²²
Amazonas	AM	Não informa
Bahia	BA	Nomeação
Ceará	CE	Nomeação + modalidade técnica + eleição
Espírito Santo	ES	Nomeação + modalidade técnica + eleição
Goiás	GO	Eleição direta
Maranhão	MA	Eleição direta
Mato Grosso	MT	Eleição direta
Mato Grosso do Sul	MS	Eleição + modalidade técnica
Minas Gerais	MG	Eleição + modalidade técnica
Pará	PA	Modalidade técnica

²² O termo refere-se ao Planos Estaduais de Educação que não informam qual é a forma de provimento do cargo de diretor escolar e aos estados que não construíram seus PEEs, como é o caso do Rio de Janeiro.

Paraíba	PB	Eleição + nomeação
Paraná	PR	Eleição direta
Pernambuco	PE	Eleição direta
Piauí	PI	Eleição + modalidade técnica
Rio de Janeiro	RJ	Não informa
Rio Grande do Norte	RN	Modalidade técnica
Rio Grande do Sul	RS	Eleição direta
Rondônia	RO	Nomeação + modalidade técnica + eleição
Roraima	RR	Modalidade técnica
Santa Catarina	SC	Não informa
São Paulo	SP	Modalidade técnica
Sergipe	SE	Eleição + modalidade técnica
Tocantins	TO	Nomeação + modalidade técnica + eleição
Distrito Federal	DF	Não informa

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Planos Estaduais de Educação (2015-2025), 2021.

Com esse e os demais estudos citados, fica claro que entender quais são as modalidades utilizadas historicamente e seus limites e possibilidade é fundamental. Como mencionado, nós consideramos como principais modalidades a nomeação, o concurso público e a eleição, além das tentativas de mesclar duas ou mais modalidades, que trataremos como eleição. Por isso, a seguir iremos discriminar suas distinções, características e deficiências.

2.2.1 Nomeação

Conforme alguns autores, a nomeação pura e simples é a forma de provimento na qual os diretores são nomeados livremente pelas autoridades executivas – governador ou prefeito e/ou secretários de educação. Pode ocorrer com exigência prévia de qualificação específica e um tempo mínimo de experiência, especialmente por força de exigências normativas dos sistemas de ensino, ou por motivos políticos-clientelistas, cabendo aos deputados, vereadores, prefeitos e até mesmo ao chefe do diretório partidário nomear, ou mesmo pode haver uma combinação desses critérios (PARO, 2003).

Tradicionalmente, a nomeação prevaleceu por décadas como principal modalidade de escolha de diretores, sendo disseminada em quase todos os sistemas de ensino do país. Conforme os dados colhidos a partir do questionário respondido por

diretores no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (2011), um em cada quatro diretores brasileiros foi indicado por políticos locais, o que equivale a 21,8% do total de 56.911 diretores nas redes estaduais e municipais de todo o país. Esse número, apesar de significativo, não é ainda maior porque a nomeação é também a mais criticada forma de provimento.

A crítica em torno desse tipo de escolha se dá porque esse procedimento transforma a escola em um "curral eleitoral"²³, como dito na linguagem cotidiano político, pois coloca em evidência a cristalização de atitudes como favoritismo e marginalização das oposições, tornando o diretor escolar representante não da comunidade escolar, mas sim do Poder Executivo (DOURADO, 1990)

Para Mendonça (2000), a preferência pela nomeação por tanto tempo se deu pelas raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que se sustentou por meio de relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de funcionamento. Essa prática é denominada de clientelismo²⁴. Muitos são os exemplos de clientelismo na História do Brasil: 1. Votos – ao se aproximarem os períodos eleitorais, diversas lideranças políticas costumam visitar pequenas vilas ou cidades oferecendo água, roupa, livros e outros bens, com o objetivo de obterem prestígio e voto; 2. Saúde – em diversos casos, políticos conseguem vagas em serviços públicos de saúde ou mesmo pagam por tratamentos (por exemplo, dentários) aos seus “clientes”, em troca de voto; 3. Coronelismo – era uma grande rede de relações que foi vigente no Brasil até 1950, consistindo na existência de um grande poder por parte dos coronéis.

As práticas do clientelismo no provimento do cargo de diretor se dão especialmente no empenho com que os políticos atuam sobre a escola pública como membro do Estado para consolidar suas influências, e, claramente, cobrar favores futuros, que muitas vezes giram em torno de votos e demais apoios políticos (PARO, 2003).

É a partir dessa lógica que Mendonça (2000) expõe as limitações da nomeação:

Ter um diretor escolar como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato

²³ O termo “curral eleitoral” diz respeito ao eleitorado ou zona eleitoral (número de votos) que está sob controle de um indivíduo mais poderoso. Historicamente, logo após a Proclamação da República, o voto era utilizado corriqueiramente como troca de favores ou pagamento, principalmente entre coronéis e empregados, que exerciam seu favoritismo (PARO, 2003).

²⁴ O clientelismo é a prática de “relação de dependência e de troca de favores entre pessoas e grupos sociais, embora característica de sociedades pré-modernas, não deixa de estar presente também nas sociedades contemporâneas.” (PARO, 2003, p. 15). A expressão está ligada ao fenômeno da clientela romana, que deu origem ao termo, usado originalmente na Sociologia e na Ciência Política (MENDONÇA, 2000).

direto e sistemático. O diretor pode convocar a população a estar presente na escola pelos mais diferentes motivos, pode atender, solicitar, cobrar, pressionar, algumas vezes impostor. Por isso, não é difícil supor que, tendo em vista a importância da manutenção de relações clientelistas para os políticos descomprometidos com os interesses da maioria da população, tudo façam para mantê-las, impedindo que regras democráticas para escolha do diretor escolar sejam instituídas. (MENDONÇA, 2000, p. 129).

Outra justificativa contrária é a imobilização da abertura de canais legítimos e institucionalizados de participação, ao ponto que o diretor priva o respaldo da comunidade escolar nas decisões pertinentes à instituição de ensino. A indicação pode ser, na maioria das vezes, um instrumento de práticas autoritárias à medida em que esse cargo pode recair sobre indivíduos sem nenhum vínculo com a escola ou com a comunidade escolar.

Conforme Paro (2003), uma das marcas da nomeação é o patrimonialismo, que se refere à característica de um Estado sem distinções entre os limites do público e os do privado, ou seja, há uma difícil separação entre os domínios público e o privado. Essa característica é constatada por presumir a admissão do protegido com base em critérios subjetivos e pessoais, essencialmente pensando no jogo político e não no ato político inerente à educação.

É pelos motivos citados que a nomeação deixou de ser a forma de provimento mais utilizada nos sistemas de educação.

2.2.2 Concurso público

A escolha a partir do concurso público, ao contrário da nomeação, possui defensores quanto a diversos dos seus aspectos, especialmente os ideológicos e políticos. Para alguns pesquisadores, o concurso é apontado como uma alternativa para superação do clientelismo e patrimonialismo das indicações políticas, pois, em tese, se sucede a partir de critérios impessoais e técnicos, apoiando-se na moralidade pública para a contratação de funcionários do Estado e obediência a componentes específicos (MENDONÇA, 2000).

O concurso público é a forma de provimento de diretores escolares em que a direção está vinculada como carreira, sendo que, a partir de títulos e provas técnicas, há uma ocupação permanente da função, além de permitir uma maior aproximação com a dominação burocrática, a partir de um quadro administrativo-burocrático mais rígido e puramente específico ao cargo. É por isso que as principais características que identificam

a posse por essa modalidade são “[...] a livre seleção segundo qualificação profissional medida por prova e certificada por diploma, a nomeação numa hierarquia rigorosa de cargos e a perspectiva de carreira” (MENDONÇA, 2000, p. 136).

Historicamente, essa modalidade não foi tão disseminada pelos sistemas de ensino do país, mas ganhou forças a partir da defesa da eficiência e eficácia na educação brasileira. Isso porque há uma crença ideológica de que essa seja a forma mais avançada, objetiva e imparcial de escolha do diretor escolar. De acordo com Paro (2003), as principais virtudes apontadas para o concurso são a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de medir os conhecimentos técnicos dos candidatos, o que leva a modalidade a ter muitos defensores.

Ao condicionar a escolha na aferição de critérios técnicos e específicos para o cargo, acredita-se que o favorecimento político-clientelista fica dificultado, configurando uma das principais vantagens do concurso público, ganhando forças no seu caráter moral e imparcial. Paro (2003) enfatiza que essa modalidade de escolha é favorável a qualquer contratação de pessoas para o serviço público, à medida em que verifica a capacidade acadêmica e profissional dos candidatos.

No entanto, ao referir-se à escolha de diretores escolares, é preciso ter consciência do tipo de desempenho que se espera para tal cargo, e, muitas vezes, o concurso público, de forma isolada, não apresenta condições suficientes para avaliar tais condições, das quais os caracteres político e participativo são exemplos.

Não se trata, portanto, de questionar a realização de concurso, já que este tem provado ser o recurso mais adequado para prover o preenchimento de cargos em que se fazem exigência de competência técnica específica. Trata-se, na verdade, de ter presente suas insuficiências e pensar em alternativas que possam supri-las. (PARO, 2003, p. 20-21).

Com base nos apontamentos de Paro (2003), é preciso pensar alternativas para suprir as limitações do concurso, pois outra condição substancial a ser avaliada (não possível por meio do concurso) são a liderança e a confiança do candidato diante da comunidade escolar e dos usuários da escola pública. Esse aspecto é fundamental para que o diretor desenvolva um trabalho participativo, ao passo que quando o pessoal escolar participa direta ou indiretamente na escolha do diretor, ele, por vez, se sente no direito e no dever de contribuir com a gestão e com as tomadas de decisão ao ter espaço para tal.

O concurso público isoladamente, sem outras ações que levem ao comprometimento do diretor com os objetivos e anseios da comunidade escolar, produz

também a situação de dependência do diretor a quem lhe deu legitimidade, no caso, ao poder do Estado. Ou seja, assim como a nomeação, mas de forma permanente e mais sucinta, o concurso também causa subordinação do diretor ao Estado, e não aos pares da escola, além de oportunizar uma possível acomodação, pois o cargo está vinculado à estabilidade (PARO, 2003).

Por outro lado, há opiniões que consideram o concurso uma forma democrática de provimento de cargos, já que é aberto a quem preencher os requisitos de títulos e provas, com oportunidades “iguais” de acesso. Na realidade, essa modalidade é democrática somente para o candidato à função, e não para os usuários da escola pública, porque é o diretor que escolhe a escola, e não a escola que escolhe o diretor. Apesar de caminhar na direção de uma escolha mais específica e sem apadrinhamento político, o concurso público, por si só, ainda não é a opção mais favorável para a gestão democrática (PARO, 2003).

2.3 ELEIÇÃO COMO MECANISMO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO

Com o avanço de discussões mais assíduas em torno da gestão democrática, avançaram-se também as defesas pela eleição como critério para a escolha de diretores escolares, fundamentadas principalmente no seu caráter democrático. A implementação da gestão democrática perpassa também a instituição de princípios de participação e autonomia. Isso se dá por meio das instâncias colegiadas e dos mecanismos que visam à descentralização do poder, como a eleição de diretores, que culminam em uma vivência mais efetiva da população nas atividades da escola. Essas ações, se plenamente realizadas, viabilizam uma luta comum a todos os sujeitos escolares – gestores, professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis: a luta pela qualidade social.

A reivindicação nacional pelo provimento de diretores escolares por meio de processo eleitoral inicia-se a partir da década de 1980, na circunstância da abertura política do país. À redemocratização dos espaços escolares públicos foi dado o sinônimo de eleição de diretores, de tal modo que “a luta dos movimentos sindicais pela implantação de processos democráticos de escolha de diretores fez que a ampla temática de gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida erroneamente a esse mecanismo” (MENDONÇA, 2000, p. 122).

Fernandes e Rodriguez (2012, p. 480) enfatizam que o provimento dos diretores escolares por meio da eleição remonta aos anos de 1960

quando os colégios estaduais do Rio Grande do Sul realizaram votações para escolher diretores mediante listas tríplices. Posteriormente, durante os anos 1980, o movimento pela democratização do ensino retomou as bandeiras da descentralização e da gestão democrática, mais especificamente, os intelectuais e docentes que participaram do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, defendiam a eleição direta para diretor de escola.

As autoras Battisti e Caetano (2015, p. 120) destacam a expansão da eleição de diretores nos sistemas de ensino brasileiros, especialmente em decorrência das reivindicações das escolas e das comunidades, que compreendem a relevância dos dirigentes e da autonomia das tomadas de decisão coletivas, quais, segundo elas, são menos viáveis a partir de outros modos de provimento dos diretores escolares, como os citados acima.

A eleição mostra-se, portanto, como a forma mais democrática comparadamente às demais citadas anteriormente (PARO, 2003). Esse mecanismo “ensejou o incremento de processos participativos que importantes reflexos produziram na organização dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar” (MENDONÇA, 2000, p. 173), pois nesta conjuntura à sociedade é oferecida a possibilidade de participar das tomadas de decisão e é retirado do poder do Estado o benefício de escolha, fato que pode levar o gestor a tornar-se refém das vontades pessoais, amarrado em chantagens veladas (ESQUINSANI, 2013). Assim, a gestão escolar pública possui compromisso não mais com indivíduos políticos, mas sim com projetos de ensino-aprendizagem, visando à formação humana e a um ensino de qualidade.

Indo além, esse provimento e sua realização “cria vínculos entre as comunidades, alunos, trabalhadores em educação e direção eleita em torno de um projeto de trabalho coletivo.” (MENDONÇA, 2000, p. 184). Esse fato é fundamental porque a democracia precede a participação, ou seja, “se falamos ‘gestão democrática da escola’, parece-me já estar necessariamente implícita a participação da população em tal processo.” (PARO, 2016, p. 21-22).

A eleição de diretores escolares geralmente ocorre de forma pura, realizada por meio de votação simples e sem outra exigência pré-determinada, ou de forma mista, com realização de votação simples e condições técnicas para posse do cargo (como é o caso de Mato Grosso do Sul – conforme o capítulo III) ou realização de votação simples, mas com candidatos pré-definidos por meio de indicação.

Com base em Mares (1983), Paro (2003) evidencia que a eleição para o cargo de diretor é a forma mais rica entre as demais opções que se apresentam para suprir a necessidade administrativa da existência de um comando dentro da escola, além de ser a que mais favorece a discussão da democracia na escola, isto porque toda eleição é uma forma de debate e exercício de cidadania. Como afirma Souza (2012), essa modalidade precisa ser vislumbrada como um mecanismo democrático que viabiliza, além da escolha da função de diretor, a aprendizagem política, que se desenvolvem pelo debate de opiniões, ideias, dúvida, isto é, pela participação efetiva dos sujeitos na construção do trabalho pedagógico e administrativo.

Além dessas expectativas, o processo de envolver-se nas atividades escolares, dando sugestões e participando das tomadas de decisão, incentiva a promoção de autonomia da escola pública. A autonomia escolar, de forma institucional, refere-se à descentralização do poder total das “mãos” do Estado, “[...] propiciando formas e mecanismos institucionais que não só viabilizem, mas também estimulem a iniciativa e a participação dos serviços da escola e de seus usuários nas decisões que dizem respeito aos rumos que deve seguir a instituição escolar.” (PARO, 2003, p. 40). Logo, essa ideia de autonomia vai na contramão da concepção neoliberal de descentralização da mão de obra e centralização dos controles e deliberações, que defende “controles centralizados menos numerosos e mais flexíveis” em benefício da eficiência. A autonomia aqui tratada tem relação com a ampliação de espaços de decisão e atuação, especialmente ao se considerar a comunidade escolar como sujeitos:

[...] se se pretende desenvolver a autonomia da escola, é preciso que se tome o pessoal escolar e especialmente os alunos e pais como sujeitos [...] mais produtivo seria que se respeitasse o pessoal escolar e os usuários como cidadãos e lhes oferecessem oportunidades de participar de mecanismos coletivos como os conselhos de classe e de série [...] (PARO, 2003, p. 41).

Corolário a isto, o processo eleitoral para a direção escolar pode, em longo prazo, fomentar a participação política externa à escola pública, à proporção que estimula a consequente participação nas discussões de questões sociais que influenciam na vida dos cidadãos, assim como pode incentivar debates e cobranças políticas em torno de temas que fazem parte de outros direitos sociais, tais como saúde, segurança, moradia, lazer etc.

Dessa maneira, como qualquer processo institucional e política educacional, a eleição apresenta limitações e desafios, e, por isso, não pode ser tomada como uma

salvação que abolirá todos os problemas da escola pública, especialmente os de natureza política (PARO, 2003). A eleição é um avanço democrático, uma conquista social e política, um exercício de cidadania, de liberdade e de autonomia para as práticas escolares; é, acima de tudo, uma ação que dá voz àqueles que por muito tempo não ecoaram suas aspirações. Entretanto, não garante um desenvolvimento pleno da gestão democrática no âmbito escolar.

Segundo Paro (2003), a eleição de diretores apresenta cinco desafios. O primeiro enfatiza que apesar do processo eleitoral, a direção escolar ainda é vista como cargo de confiança da organização acima da competência, ou seja, as secretarias de educação, e por consequência, o Estado. O autor observa que essa afirmação está ligada à contradição incompatível entre as ideias de eleição e de democracia, além da falta de entendimento da real função do Estado. É preciso compreender que “se existem mecanismos de expressão da vontade dos cidadãos no local mesmo onde se realizam os serviços do Estado [...], não há que se entender que isso vá contra o Estado (enquanto mediação) [...]” (PARO, 2003, p. 75).

A permanência do caráter de “cargo de confiança” destinado ao diretor chama a atenção para outro desafio pertinente: o risco de partidarização das eleições. Essa ação refere-se à prática de, na medida em que o partido que assumiu o poder da direção, em vez de governar em nome de toda a comunidade escolar, se vê no direito – ou até obrigação – de impor seus estritos interesses partidários. Isso não anula o caráter político da educação e do cargo, mas sim diz respeito a não utilização de um viés partidário nas condutas escolares, especialmente na escola pública.

Além do temor dos interesses partidários em torno da dicotomia entre governantes e comunidade, teme-se também que as eleições podem se constituir em uma ocasião para exercícios de lutas partidárias de sindicatos/partidos políticos, disputando votos de pais, alunos e pessoal escolar. Para amenizar tal situação, é necessário considerar a especificidade da eleição escolar, diferenciando-as das eleições políticas, principalmente tratando-se de uma eleição que se dá no âmbito da democracia social, em instituições sociais e públicas (PARO, 2003).

Também podem ser estabelecidas algumas providências para o procedimento eleitoral, com o objetivo de eliminar os vários tipos de prática que caminham em direção à demagogia, ao clientelismo ou ao partidarismo. Paro (2003) cita como alguns exemplos o estabelecimento de regras mínimas para o desenvolvimento da campanha eleitoral, a proibição de propaganda desordenada, que não conturbe o andamento normal das

atividades didáticas da escola, e a previsão de debates que ofereçam oportunidades iguais aos candidatos para que defendam os seus programas e sanem suas dúvidas, dialogando com a comunidade presente. São posturas como essas que podem combater o pretexto de coibir a liberdade de escolha dos eleitores.

O terceiro desafio trata-se da utilização da lista tríplice, que é o processo por meio do qual a comunidade escolar escolhe três nomes para que, dentre estes, o Poder Executivo escolha aquele que ocupará a função de diretor. A justificativa para a polêmica em volta dessa medida se dá por duas vias: uma com a intenção de viabilizar a democracia e outra para coibi-la. Apesar de ser uma opção preferível à indicação, a lista tríplice rompe com a escolha livre pela comunidade escolar e os seus usuários, e, por consequência, pode levar ao retorno das práticas citadas acima.

Os últimos limites são os candidatos e os eleitores. Sobre os candidatos, o autor salienta que, quase unanimemente, estes precisam ser educadores para que se candidatem à função. Porém, em certos estados, a competência exigida aos candidatos vai além da formação em pedagogia ou demais licenciaturas, exigindo uma habilitação em administração escolar. Essa condição será problematizada no capítulo III, sendo que Mato Grosso do Sul é um dos estados que adota essa postura.

A contradição em torno dos eleitores se dá no peso relativo de cada um dos grupos (alunos, pais e/ou responsáveis, professores e funcionários) ou o peso proporcional, que usa uma ponderação entre os grupos, conforme o número de indivíduos, em vez da opção do voto universal, que não discrimina os vários grupos.

Apesar dos fatos acima, é consenso entre os pesquisadores e os movimentos docentes que a eleição de diretor é a melhor alternativa entre as citadas anteriormente, pois “sendo escolhido pelos servidores da escola e pela comunidade, o dirigente escolar possa articular-se aos interesses dos que o elegeram. Ou seja, a eleição de diretores se põe como uma das formas de a sociedade civil, com sua participação, pelo voto, proceder ao controle democrático do Estado [...]” (PARO, 2003, p. 74).

Como citado no capítulo anterior, algumas reformas foram fomentadas pelo neoliberalismo, que reduziram os financiamentos destinados à educação, influenciando diretamente nos salários dos professores, na infraestrutura e nos recursos pedagógicos das escolas públicas. Assim, esse novo contexto da educação brasileira lançou aos sindicatos e às associações de professores a necessidade de posicionamento, o que de fato ocorreu em Mato Grosso do Sul por meio de greves organizadas pela FETEMS, além de outros movimentos.

Conforme Gadotti (1996, p. 14), além das situações acima, a escola pública sofreu com outras más condições:

Nas últimas décadas, as condições de vida e de trabalho na área educacional causaram a expulsão de um significativo número de professores. Muitos deles viram-se obrigados a ir em busca de carreiras mais bem remuneradas. Em certos momentos, o sistema de ensino, por isso, quase entrou em colapso, pois muitas escolas públicas não conseguiram iniciar o ano letivo nas datas previstas. Em 1994, por exemplo, das 6000 escolas urbanas da rede estadual de ensino de São Paulo, 2000 não iniciaram o ano letivo na data prevista por falta de professores.

A partir disso, os sindicatos docentes manifestaram preocupação em construir e divulgar ideias pedagógicas e políticas aos trabalhadores docentes, em especial sobre a gestão democrática e o financiamento da educação, que estiveram em pauta desde a década de 1980. À época, isto se devia ao forte movimento político em favor da democratização da sociedade e das escolas (SOUZA; BRUEL, 2016).

O cenário de más condições de trabalho, associado ao contínuo crescimento do número de professores, configurou um conjunto ideal de condições sociais objetivas para o crescimento da atividade política de cunho corporativo, além de edificar o horizonte político e simbólico das lutas pela valorização do docente e da educação. É nessa conjuntura que as associações de professores começam a assumir um caráter propriamente de representação de interesses, dando origem, após a CF de 1988, a entidades propriamente sindicais (GOUVEIA; FERRAZ, 2013).

Apesar de na década de 1950 terem havido frequentes congressos nacionais e regionais de educadores, foi apenas a partir de 1960 que se constituiu uma organização institucional do movimento sindical docente: a Confederação dos Professores Primários do Brasil (CPPB)²⁵. A CPPB incentivou a formação de entidades estaduais por meio de contatos constantes com professores das regiões que ainda não haviam se organizado, especialmente por falta de recursos financeiros (GADOTTI, 1996).

Anteriormente a esse fato, Gouveia e Ferraz (2013) elucidam que foi a Proclamação da República que possibilitou a organização de professores, educadores e outros profissionais liberais ao redor da questão educacional, ocasionando diversas reformas estaduais lideradas por educadores, ao longo da década de 1920. Em 1924,

²⁵ Entre 1973 e 1978, a entidade foi ampliada, passando a chamar-se CPB (Confederação de Professores do Brasil), representando não somente professores primários, mas também professores de outros níveis de ensino.

diversos líderes docentes se reuniram na Associação Brasileira de Educação (ABE), outra organização importante para a história do movimento sindical de professores, como afirmam as autoras: “[...] a ABE passa a desempenhar importante papel na realização das Conferências Nacionais de Educação e, já no período getulista, expressa publicamente suas convicções através do Manifesto dos Pioneiros, em 1932.” (GOUVEIA; FERRAZ, 2013, p. 114). Essa movimentação é interrompida pelo regime militar que se segue ao golpe de 1964, sendo retomada apenas na abertura política.

Na história das políticas públicas, o movimento dos trabalhadores da educação organizado em seus sindicatos tem sido protagonista no processo de correlação de forças sociais. Segundo Gouveia e Ferraz (2013), há vínculos dialéticos profundos na relação entre a capacidade organizativa dos professores e o desenvolvimento da política educacional, resultando em fortes influências para as lutas pela educação. Essa força mobilizadora dos professores “[...] é influenciada pela existência regular e expansiva das redes de ensino, da mesma forma que as redes de ensino, muitas vezes, se ampliam e se diversificam em função da força corporativa dos professores” (GOUVEIA; FERRAZ, 2013, p. 127).

Com a mesma consciência, Vicentini e Lugli (2009 *apud* FERNANDES, 2018) afirmam que no caso brasileiro, as iniciativas dos movimentos sindicais docentes têm se desenvolvido em nível estadual devido ao caráter de descentralização dos nossos sistemas de ensino, e, mesmo com a criação do CPPB, a categoria continua a organizar-se regionalmente, conforme a articulação dos professores de acordo com seu estado ou município de atuação.

Independentemente de qual âmbito – seja regional ou nacional – é importante ressaltar que tanto os movimentos sindicais quanto os sociais exerceram e ainda desempenham um papel impactante na história da educação. Foi por meio de mecanismos de participação popular democráticos, como as organizações sindicais e independentes dos trabalhadores, que muitas manifestações foram estabelecidas e direitos foram conquistados ou descartados nos centros de decisão do poder do Estado e nas formulações das políticas públicas educacionais.

No que tange à relação entre democracia e educação, a articulação de políticas públicas com lutas legítimas por direitos é ainda mais visível. Conforme pesquisa desenvolvida por Souza e Bruel (2016), há algumas categorias que circunscrevem as pautas de reivindicações sindicais. Uma delas parte de aspectos mais conceituais, como “a garantia de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; políticas para

os conselhos escolares; realização de conferências;” (SOUZA; BRUEL, 2016, p. 198).

Em nove estados, as manifestações dão ênfase à eleição de diretores escolares, principalmente sobre as formas de provimento da direção escolar, relacionando-se a três elementos: 1. Majoritário uso que se faz da indicação (política ou técnica) para o cargo, ao ponto que os professores defendem a eleição como alternativa mais democrática com a forma citada; 2. Indução promovida pela literatura, isto é, os sindicalistas estudam e compreendem também o que as pesquisas da área de estudo indicam nas últimas décadas; 3. Atenção às demandas mais imediatas, ou seja, os professores organizados por meio dos sindicatos priorizam em sua agenda o que afeta mais diretamente os docentes que estão nas escolas. Assim, as discussões em torno das eleições de diretores se dão pela necessidade de controle participativo imediato sobre as relações de poder estabelecidas nas instituições sociais.

A preocupação dos sindicatos de professores com as eleições de diretores é perceptível no estado de MS. Como alertam Fernandes e Rodriguez (2012), o processo de democratização das relações no interior da escola foi foco de muitas discussões e polêmicas no âmbito da escola e nas organizações dos trabalhadores em educação, estas representadas principalmente pela FETEMS e por deputados estaduais nas sessões plenárias da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul.

Os representantes do movimento sindical, bem como os setores do espectro político vinculado aos partidos de esquerda visavam uma maior participação na tomada de decisões dos professores e da família, e entendiam que a eleição dos diretores era **um instrumento importante para romper com o tradicional modelo autoritário que dominava a política educacional**. (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2012, p. 482, grifo nosso).

O período de luta descrito pelas autoras trata-se da década de 1990. Porém, a luta pela eleição de diretores nas escolas públicas estaduais ainda continua, como, por exemplo, quando os professores da REE/MS paralisaram as atividades escolares para reivindicar diversos pontos, incluindo o objeto desta pesquisa. A principal preocupação da FETEMS em 2015 foi o projeto que altera a eleição de diretores nas escolas de MS.

É possível notar, então, que o movimento sindical docente foi de extrema importância para o desenvolvimento de políticas públicas e garantia de direitos educacionais. Em se tratando da eleição de diretores, os sindicatos de professores vêm traçando lutas ao longo dos anos pela legitimação dessa forma de provimento, não sendo

diferente em Mato Grosso do Sul. No capítulo a seguir, abordaremos mais profundamente os impactos dos embates nas normativas da eleição de diretores na REE/MS.

CAPÍTULO III – ANÁLISE NORMATIVA DA ELEIÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MATO GROSSO DO SUL

Com a divisão do estado de Mato Grosso, em 11 de outubro de 1977, o estado de Mato Grosso do Sul passou a ter autonomia. Localizado na região Centro-Oeste do Brasil, o estado tem uma área de 357.147,994km² (conforme IBGE de 2020), que corresponde a 18% da região Centro-Oeste. Sua posição geográfica limita-se ao norte, com Mato Grosso e Goiás, ao sul, com Paraguai e Paraná, a leste, com Minas Gerais e São Paulo e a oeste com Paraguai e Bolívia.

Conforme Fernandes (2013, p. 129), desde a fundação do estado de Mato Grosso do Sul, “[...] a disputa de poder entre os grupos políticos sempre foi acirrada, com uma classe fundiária brigando pelo domínio da máquina administrativa.”. O quadro a seguir detalha os governadores que exerceram o cargo na história do estado.

Quadro 04 – Governadores do Estado após a criação de Mato Grosso do Sul

Governador	Período do mandato	Partido político
01 Harry Amorim Costa	1º de janeiro de 1979 até 12 de junho de 1979	Aliança Renovadora Nacional (ARENA)
02 Londres Machado	12 de junho de 1979 até 30 de junho de 1979	Aliança Renovadora Nacional (ARENA)
03 Marcelo Miranda	30 de junho de 1979 até 28 de outubro de 1980	Partido Democrático Social (PDS)
04 Londres Machado	28 de outubro de 1980 até 7 de novembro de 1980	Partido Democrático Social (PDS)
05 Pedro Pedrossian	7 de novembro de 1980 até 15 de março de 1983	Partido Democrático Social (PDS)

06 Wilson Barbosa Martins	15 de março de 1983 até 14 de maio de 1986	Partido do Movimento Democrática Brasileiro (PMDB)
07 Ramez Tebet	14 de maio de 1986 até 15 de março de 1987	Partido do Movimento Democrática Brasileiro (PMDB)
08 Marcelo Miranda	15 de março de 1987 até 15 março de 1991	Partido do Movimento Democrática Brasileiro (PMDB)
09 Pedro Pedrossian	15 de março de 1991 até 1º de janeiro de 1995	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
10 Wilson Barbosa Martins	1º de janeiro de 1995 até 1º de janeiro de 1999	Partido do Movimento Democrática Brasileiro (PMDB)
11 José Orcírio Mirada dos Santos (Zeca do PT)	1º de janeiro de 1999 até 1º de janeiro de 2007	Partido dos Trabalhadores (PT)
12 André Puccinelli	1º de janeiro de 2007 até 1º de janeiro 2015	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
13 Reinaldo Azambuja	1º de janeiro de 2015 até atualmente	Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)

Fonte: Organizado pela autora a partir de informações disponibilizadas no site do governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2021.

O PMDB esteve à frente do governo do estado por algumas décadas; entre os 13 governadores que assumiram a função, quatro (Wilson Martins, Ramez Tebet, Marcelo Miranda, André Puccinelli) eram filiados a este partido político. Notamos que há um número considerável de reeleições entre os mandatos observados acima, Zeca do PT, André Puccinelli e Reinaldo Azambuja, bem como de eleição de políticos que já haviam assumido o poder, como Londres Machado, Marcelo Miranda e Wilson Martins. Além disso, a maioria dos partidos aos quais os governadores eram filiados segue perspectivas de cunho democrata liberal²⁶, enquanto houve apenas um governador de cunho social-democrata²⁷. Compreendemos esta como uma questão relevante para entendermos as

²⁶Os partidos liberais do Brasil, atribuídos por nós com cunho democrata liberal, formam-se na sua grande maioria pelas frações da grande burguesia, que se articularam no sentido de reestrutura organizações de ação política e ideológica para a abertura política pós-ditadura militar, influenciados por concepções neoliberais (CASIMIRO, 2018). Em nossa interpretação, os governadores que se encaixam na perspectiva em questão são Marcelo Miranda, Londres Machado, Pedro Pedrossian, Wilson Barbosa Martins, André Puccinelli e Reinaldo Azambuja.

²⁷Os partidos de cunho social-democrata ou populares do Brasil são formados por grupos de organização das classes trabalhadoras (CASIMIRO, 2018). Em Mato Grosso do Sul, José Orcírio Mirada dos Santos (Zeca do PT) (PT) foi eleito enquanto filiado a um partido deste cunho.

modificações realizadas nas normas legais sobre a eleição de diretores, que veremos neste capítulo.

As legislações anteriores a 1988 garantiam aos municípios, no que se refere ao caráter educacional, somente a possibilidade da organização administrativa. A Constituição Federal de 1988 elevou o município ao status de ente federativo²⁸, passando a ter a opção de criar seus sistemas de ensino, oportunizando a formulação autônoma das políticas públicas educacionais, conforme os dispositivos legais instituídos. Coube aos entes federativos que se adequassem às determinações legais em matéria educacional, por meio de regulamentações de constituições estaduais, leis orgânicas municipais, decretos e outras legislações pertinentes.

A partir desse contexto, o Sistema Estadual de Ensino necessitou se reorganizar em virtude da criação dos Sistemas Municipais de Ensino (BRASIL, 1988). Com a Constituição de 1988, o aspecto educacional do estado se modificou em diversas dimensões, como a autonomia administrativa e a descentralização.

Este capítulo busca apresentar e analisar as alterações referentes às normativas que abordaram a eleição de diretores nas escolas da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul. Para tanto, dividimos o capítulo em quatro itens: o primeiro destaca as primeiras normas sobre as formas de provimento do cargo de diretor, a partir de 1991, assim como pontua a possibilidade de ingresso do cargo de diretor-adjunto, em 1989. Nos segundo e terceiro, analisamos as modificações legais ocorridas nos governos Zeca do PT (1999-2006) e André Puccinelli (2007-2014), respectivamente. No último item, analisamos quais foram as disputas legais e sindicais entre o governo do estado e os representantes do movimento docente, entre 2015 e 2018, no primeiro mandato do governo Reinaldo Azambuja.

3.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA PROPOSTA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REE/MS (1989-1998)

Segundo Fernandes (2001), a REE de Mato Grosso do Sul, até 1991, era responsável por 307.539 (59,29% do total do estado) matrículas na educação básica. Em 1994, o quantitativo de matrículas iniciais aumentou para 328.328, correspondendo a

²⁸“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (BRASIL, 1988).

56,47% na educação básica. A queda nesse percentual aconteceu após o processo de municipalização e descentralização do ensino fundamental.

Percebemos que após a autonomia administrativa destinada aos sistemas municipais de educação, a REE/MS reduziu o oferecimento do número de matrículas iniciais à educação infantil e ao ensino fundamental e ampliou o número de matrículas para as outras etapas da educação básica (FERNANDES, 2001). Vale considerar que, em Mato Grosso do Sul, o processo de municipalização das etapas em questão foi potencializado pelo Programa III – Descentralização e Fortalecimento do Ensino de 1º Grau.

A constituição do sistema estadual de ensino e dos sistemas municipais de ensino em diversos municípios de Mato Grosso do Sul foi um marco para a educação do estado, especialmente pela possibilidade de estruturação interna das unidades escolares²⁹ e das políticas educacionais pensadas a partir da realidade local, favorecendo autonomia e participação. Foi no cenário de transformações que algumas normas foram implantadas, considerando a eleição de diretores.

Por exemplo, o Decreto n. 4.979, de 1º de fevereiro de 1989, definiu variáveis para efeito de inclusão da função de diretor-adjunto no quadro de pessoal das unidades escolas da REE/MS. Essa função, antes de 1989, já era exercida em algumas unidades escolares, mesmo que não regulamentada. O decreto citado foi publicado justamente para regulamentar a função. Conforme o Art. 1º, a inclusão da função de diretor-adjunto nas unidades escolares ocorreria com base nas variáveis definidas no anexo da normativa (MATO GROSSO DO SUL, 1989).

As unidades escolares que atingissem um somatório igual ou maior a 15 pontos fariam jus à inclusão do diretor-adjunto, sendo competência da SED/MS expedir esse somatório, no prazo de 30 dias após sua publicação (MATO GROSSO DO SUL, 1989). O decreto, porém, não evidenciou qual seria a forma de escolha dos diretores-adjuntos, só delimitou quais unidades estariam aptas a inclui-los em seu quadro pessoal.

Até 1991, a forma de provimento havia sido a lista tríplice elaborada pelo corpo docente, como garantiu o Decreto n. 102, de 06 de junho de 1979. Apesar de anunciar preferência por profissionais em “administração escolar”, não houve menção de especializações pertinentes ao cargo, exigindo apenas “o mínimo de 2 anos de experiência

²⁹ Utilizaremos o termo “unidade escolar” em lugar de escola, pois é o termo usado pelas legislações analisadas.

no Magistério para as designações de Diretor e Diretor Adjunto.” (MATO GROSSO DO SUL, 1979).

O Art. 70 decretou que os exercícios das funções de diretor e de diretor-adjunto teriam a duração de quatro anos, tendo os titulares direito à recondução por igual período. O diretor escolhido na lista tríplice poderia exercer seu cargo por oito anos, caso fosse reconduzido para tal. Conforme as legislações foram avançando, esse período de duração também se alterou.

Outro aspecto relevante é o fato de que a escolha nas unidades escolares com mais de seis professores ocorreria por meio de uma lista tríplice, já em escolas com até seis professores, seria realizada com a participação coletiva desse corpo docente, exclusivamente (MATO GROSSO DO SUL, 1979). Mesmo que de forma tímida, há um princípio de participação, não deixando de lado (ainda) a estabelecida indicação como forma de provimento para cargos denominados “de confiança”.

O Decreto n. 5.868, de 17 de abril de 1991, modificou a forma de provimento dos cargos de diretor e diretor-adjunto. As principais diretrizes instituídas pelo Programa I na RE/MS, a partir de 1991, foram a eleição do colegiado escolar e do diretor escolar. Ficou instituído que cada unidade escolar contaria com um colegiado escolar, órgão de natureza deliberativa responsável pelas ações de coordenação e avaliação das atividades administrativas e pedagógicas da escola (MATO GROSSO DO SUL, 1991). Além disso, o decreto garantiu, pela primeira vez, que os representantes deveriam ser eleitos pelas respectivas categorias para um mandato de dois anos, sendo permitida a reeleição.

O conselho escolar é o órgão que representa a comunidade escolar e se constitui como espaço formativo para que os sujeitos escolares adquiram consciência das necessidades da escola. Tem papel de proporcionar a participação nas decisões e assumir coletivamente o compromisso por uma educação com maior qualidade, consequentemente assumindo a posição de um espaço privilegiado de democracia (GRACINDO, 2009).

Os órgãos colegiados, em igual posição à eleição de representantes, favorecem outras dimensões escolares também importantes. Como pondera Antônio Souza (2009), além do desenvolvimento dos conteúdos curriculares, é função da escola definir e gerir métodos avaliativos e democratizar os processos decisórios da comunidade, bem como as informações pertinentes, por meio da dinamização político-pedagógico.

O conselho escolar era composto por diretor escolar, na qualidade de membro nato e secretário executivo, até três representantes da coordenação pedagógica e

respectivos representantes dos pais, dos alunos, dos professores e dos funcionários administrativos. Observamos que o diretor escolar era um membro relevante para as tomadas de decisão dentro da unidade escolar, mas não o único pertinente ao funcionamento das escolas a partir de práticas democráticas. Fica evidente que o conselho escolar é um órgão importante não só para a integração da comunidade com a escola, mas também para possibilitar um trabalho de gestão mais participativo e colaborativo, garantindo maiores espaços de poder decisivo aos cidadãos (BOBBIO, 2015).

O Decreto n. 5.868/1991 dispôs sobre a estrutura básica da unidade escolar, composta por conselho escolar, direção, coordenação pedagógica e secretaria (MATO GROSSO DO SUL, 1991), demonstrando que, a partir da gestão governamental de Pedro Pedrossian (1991-1994), a SED/MS fomentou projetos educacionais que visavam à participação social dentro da escola, pensando em órgãos colegiados como o conselho escolar.

Algumas finalidades das unidades escolares se relacionavam à participação social. Por exemplo, o propósito de auxiliar as famílias dos alunos matriculados na orientação dos filhos, bem como promover a integração social das crianças e dos jovens. Caracterizavam-se, assim, como estabelecimentos de ensino integrados na comunidade. Além disso, tinham o fim de aproveitar uma eventual capacidade ociosa para empreenderem atividades educacionais que buscassem a integração da unidade escolar com a comunidade, visando à difusão cultural, bem como outras atividades afins. Incentivar a criação de associações de pais e grêmios estudantis também era um objetivo, no sentido de integrar a unidade escolar à comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 1991).

Portanto, o Art. 1º orientou as unidades escolares que buscassem construir novas relações com a comunidade escolar, assim como criar outros órgãos colegiados, como APMs e grêmios estudantis. Além disso, foi decretado que cada escola elaborasse seu próprio regimento escolar, sob coordenação do conselho escolar, coletivamente.

Conforme Veiga (1998), documentos como o regimento escolar e o projeto político pedagógico direcionam os objetivos a serem almejados pela escola e por isso devem ser construídos e vivenciados de forma comunitária, pois assim

ao se constituir em processo democrático de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere os conflitos, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando pessoal e racionalizado da burocracia que permeia as relações no interior da

escola, diminuindo os efeitos fragmentários da divisão do trabalho que reforça as diferenças e hierarquiza os poderes de decisão. (VEIGA, 1998, p. 2).

Garantir a elaboração coletiva desses documentos demonstra um compromisso com a construção de novas formas de organização da escola, exigindo descentralização, processo avaliativo transparente, coletivo e contínuo, seguimento das ações planejadas e democratização das decisões tomadas. Como afirma Paro (2016), é preciso partilhar poder e ir além da participação na execução.

Nessa direção, a forma de provimento do diretor escolar, a partir do Art. 13 do Decreto n. 5.868/1991, foi a eleição, regulamentada por ato do secretário de estado de educação, para um mandato de dois anos, não mencionando a possibilidade de reeleição ou se a candidatura ocorreria individualmente ou por chapas. Foi garantida a participação de pais, professores, funcionários e alunos, mas não houve especificação acerca de qual seria a proporção dos votos pertinente a cada categoria da comunidade escolar.

Poderiam concorrer à eleição de diretores os membros do magistério, detentores de cargos de provimento efetivo, lotados no estabelecimento de ensino há pelo menos dois anos. A limitação da candidatura apenas para docentes efetivos manifesta as contradições inerentes ao processo de democratização na sociedade capitalista. Uma dessas contradições é a participação apenas na execução e não no decidir e deliberar.

Ancorando-se na reflexão de Aranda (2004), entendemos que a participação é um princípio democrático, constituído como uma categoria histórica que se constrói nas relações sociais. A participação é pressuposto básico para a gestão democrática e conceito implícito desse processo. Com base em Lima (2001), entendemos que a participação deve ir além da dimensão decisória, implicando identificar problemas, propor soluções, acompanhar ações, fiscalizar, avaliar resultados e deliberar. Limitar a candidatura ao cargo de diretor escolar apenas aos professores efetivos é não desenvolver a participação plena, como defendem os autores citados. A participação só é efetiva quando as pessoas fazem parte do processo, a partir de um exercício contínuo da prática democrática, em especial no que tange ao direito de serem representantes.

A participação também deve ser observada nas ações do diretor. Eram atribuições do diretor escolar representar a unidade escolar; integrar o conselho escolar, na condição de secretário-executivo; coordenar as atividades administrativas da escola, consoante às orientações emanadas do conselho escolar; zelar pela fiel execução dos regulamentos e do regimento; decidir sobre as transgressões disciplinares dos alunos,

ouvida a coordenação pedagógica; submeter-se à apreciação do conselho escolar as transgressões dos integrantes dos corpos docentes e administrativo e as faltas graves dos alunos; executar as determinações administrativas emanadas do órgão central da secretaria de educação, do conselho estadual de educação e da agência de educação; conceder férias regulamentares aos funcionários lotados na unidade escolar, determinar a abertura e o encerramento dos termos de inscrição e matrícula dos alunos, em articulação com a coordenação pedagógica e exercer outras atividades administrativas que lhe forem delegadas (MATO GROSSO DO SUL, 1991).

Assim, observamos que o diretor era o responsável pela escola, pois representava a unidade escolar, não só para a comunidade escolar, mas também para a SED e os demais órgãos educacionais competentes. Sobre isso, Paro (2016, p. 57) postula que o diretor “[...] aparece, diante do Estado, como responsável último pelo funcionamento da escola e, diante dos usuários e do pessoal escolar, como autoridade máxima”. O autor também revela que a modalidade de provimento do cargo influencia na atuação do diretor, ao passo que, dependendo da modalidade, o diretor se sente na obrigação de prestar contas apenas ao Estado e acaba, independentemente de sua vontade, servindo de preposto deste diante da escola e da comunidade escolar.

Também é possível constatar que dentre as atribuições citadas no decreto, não há menções sobre as dimensões pedagógicas ou políticas da função do diretor escolar, destacando somente o papel administrativo do cargo. A escola como um todo é responsável pelo processo de ensino-aprendizagem de seus alunos, que ocorre por meio das atividades-fim, que são “tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos” (PARO, 2016, p. 92). As atividades-fim incluem aquelas propriamente pedagógicas e os serviços de coordenação pedagógica e de direção. À medida que o papel do diretor é ser o responsável final pela escola, é claro que ele também é responsável pela parte pedagógica da instituição e deve exercer funções bem definidas sobre esse aspecto, tentando coordenar os esforços humanos quanto à organização e racionalidade do trabalho docente para atingir os resultados desejados para a escola (PARO, 2016).

A direção escolar tem a função política de gerenciar os interesses antagônicos presentes no cotidiano escolar, expressos nas opiniões e discursos da comunidade escolar e nas diretrizes tomadas entre os órgãos do Estado competentes pela educação e a direção escolar. Como pontua Paro (2016), se o fim da educação escolar é a universalização do saber histórica e culturalmente produzidos, de modo que seja apropriado de forma democrática e acessível para amplas camadas trabalhadoras, o objetivo da escola pública

já é uma posição política, porque visa dotar de conhecimento científico amplos grupos sociais que historicamente foram restritos a pequenos grupos de elite.

A escola pública deve assumir um compromisso político e intrinsecamente pedagógico com a comunidade escolar em prol da democratização do acesso ao conhecimento. Porém, como manifesto no Decreto n. 5.868/91, para o Estado, o diretor escolar não necessita ter atribuições pedagógicas atreladas à política, o que deixa explícita a acentuação do caráter técnico administrativo do cargo.

O Art. 47 do Decreto n. 5.868/91 delegou à SED/MS a competência de proceder à dispensa dos atuais diretores e diretores adjuntos, para fins de registro funcional e cancelamento das respectivas funções gratificadas. No Art. 49, ficou estabelecido um cronograma para realização das principais ações dispostas no decreto, sendo as eleições de diretores até 70 dias após a data de publicação do decreto.

De acordo com Fernandes (2001), as eleições de 1991 foram marcadas por uma efetiva participação da comunidade escolar, incluindo cidadãos de seu entorno, mas não deixou de manifestar as rupturas dentro da escola:

Em 22.06.91, aconteceu a primeira eleição para diretor com voto secreto. Em 03.07.91, foram eleitos os membros do colegiado escolar cujo voto poderia ser secreto ou por aclamação em assembleia. Caberia à escola decidir qual a melhor forma. Segundo as entrevistas realizadas, o período que antecedeu as eleições foi marcado pela surpresa. O que se perguntava nas escolas era se deveria ou não apostar na proposta e articular-se para a eleição. Passado esse momento, e a inevitabilidade das eleições decretadas, o clima estabelecido nas escolas revelou grupos de caráter fisiológico, ideológico e quebrou tabu como o mito da comunidade que clamava pela democratização e a participação como algo inerente; assim a comunidade era vista como algo homogêneo e livre de disputas, de forma que se fosse garantido o exercício da democracia, todos os problemas estariam resolvidos. Desmistificando, a eleição para diretor e colegiado escolar no interior da escola, trouxe à tona muito mais disputa pelos cargos do que a disputa por uma concepção de educação, embora esta estivesse presente. (FERNANDES, 1997, p. 70).

Fernandes (1997) evidenciou que apesar de a eleição para diretor e conselho escolar ser um passo essencial na luta pela democratização da escola pública, não é sinônimo de resolução de problemas. Ao contrário, a primeira eleição revelou a unidade escolar como um campo de disputas, pois como espaço social, a comunidade possui concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem seus comportamentos (PARO, 2016). Paro (2016) denomina essa dificuldade de condicionante ideológico.

Para o autor, isso não é algo negativo, pois em um processo de discussão e exame crítico da realidade e dos interesses, a eleição de diretores está apenas deixando à mostra os conflitos já latentes, e que só se resolveram com o exercício democrático, por meio de diálogo e deliberações coletivas (PARO, 2003).

Na pesquisa realizada por Bartholomei (2015, p. 42), o presidente da FETEMS (2012) relatou que após expressiva reivindicação sindical, o governo concedeu a eleição de diretores. “Foi um desafio, pois o governo achou que concedendo não daria certo, a eleição para diretor... - Vou mandar vocês elegerem os diretores e verão que não dará certo! Mas foi ao contrário, as escolas foram democratizadas e elas tiveram sucesso.”.

Apesar deste discurso, Bartholomei (2015) demonstrou que a implantação do processo eleitoral para o cargo de diretor na REE/MS não fez parte de um projeto de gestão democrática, pois após as eleições de 1991, acentuaram-se as primeiras dificuldades dos novos diretores, que se depararam com o pouco recurso financeiro destinado às escolas.

Fernandes (2001) afirmou que o projeto educacional implantado pela SED no governo Pedro Pedrossian (1991-1994) teve impacto sobre a rede estadual de ensino pelo fato de seus programas, especialmente o I, ter alterado a gestão da escola – que ficou conhecida como a gestão democrática. Pedrossian também compôs um *staff* da secretaria de estado de educação, cuja escolha pelo governador se deu em razão da proposta de educação elaborada por esse grupo/*staff*, como está descrito no documento “Uma Proposta de Educação para MS – Relatório Final”, produzido pela SED:

De forma inusitada, em razão da apresentação de Uma Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul, o Governo do Estado confiou a um grupo de professores a administração da Secretaria de Educação, nesse período. Para Mato Grosso do Sul, ver um trabalho de Educação na Rede Estadual de Ensino ser assegurados por quatro anos consecutivos é algo inédito. A história dos quinze anos de existência do Estado, registrava, até então, trocas do titular da Pasta de Educação a cada período de pouco mais de um ano. Essa rotatividade, agravada pela ausência de propostas de Educação de alguns governos, acarretou prejuízos de todas as ordens para a Política Educacional do Estado. Há que se ressaltar que, com Uma Proposta de Educação Para MS, as ações da educação estiveram imunes às ingerências político partidárias, confirmando, na prática, a educação como questão suprapartidária e de responsabilidade de todos. (FERNANDES, 2001, p. 122).

Logo, o grupo de professores que assumiu a SED/MS estava alinhado não só aos anseios dos movimentos docentes, mas também às diretrizes educacionais nacionais, como a CF/1988 e, posteriormente, à LDB/1996. Esse período deu início aos movimentos

legais em torno da gestão democrática e, principalmente, da eleição de diretores em Mato Grosso do Sul.

Contudo, Fernandes (2008) analisou que esse programa, por um lado, materializou na escola reivindicações históricas dos educadores organizados, o que demonstrou ruptura com práticas políticas tradicionais do Poder Executivo e do Poder Legislativo, como a indicação do diretor. Mas, por outro lado, “[...] revelou que a escola, enquanto instituição social histórica, também é capaz de construir relações de reprodução de clientelismo e de patrimonialismo político.” (FERNANDES, 2008, p. 520).

Ao analisarmos a implantação normativa da eleição de diretores, podemos constatar, em primeiro lugar, a não regulamentação por lei, mas sim por decretos e resoluções, o que deixa evidente a descontinuação da política educacional do estado. Em segundo lugar, com base em Bartholomei (2015), observamos que a gestão de Mato Grosso do Sul caracterizou-se como gerencial, que é contraditória à gestão democrática. Na gestão gerencial, a escola cumpre uma função coercitiva e oportuniza a manutenção das relações sociais de produção e poder. O poder destina-se, assim, a quem toma as decisões, neste caso, a direção (GRACINDO, 2009).

As ações de gestão da escola pública, na perspectiva gerencialista, são limitadas à medida em que dependem das políticas adotadas pelo governo, concretizando-se em função das normatizações legais e institucionais que as regem, configurando a sua autonomia como relativa. Neste sentido, há a descentralização das tarefas, não das decisões. Ainda, os alunos são vistos como clientes que adquirem um produto chamado de educação (DRABACH; SOUZA, 2014).

O lucro, nessa postura, é a atividade-fim da educação, e não os fins pedagógicos, mesmo em prejuízo da realização humana contida no ato educativo. Assim, uma educação de qualidade é aquela que oferece o menor custo aos seus provedores e o menor preço aos seus consumidores, independentemente das condições concretas nas quais o serviço (no caso, a educação) seja disponibilizado. Melhor dizendo, quanto mais alunos ocuparem o espaço escolar, pelo menor custo e com o menor número de funcionários (que também têm o menor custo-benefício de mão de obra), mais lucro.

Conforme cita Alves (2017), esse mesmo modelo de gestão foi vislumbrado na rede estadual de ensino do estado de Mato Grosso do Sul a partir de 2007, com a implementação da cultura gerencial da “Pedagogia do Sucesso” e a proposta “Educação para o Sucesso”, promovida pelo governo de André Puccinelli.

Por fim, observamos que apesar de garantir o provimento a partir da eleição da comunidade escolar, a regulamentação exigia que os candidatos preenchessem certos requisitos, como efetividade no cargo. Três anos após, a SED publicou a Resolução SED n. 815, de 26 de maio de 1993, estabelecendo normas similares ao Decreto n. 5.686/1991, como a exigência que o candidato tivesse habilitação de nível superior de curta duração e a entrega de uma proposta de trabalho (MATO GROSSO DO SUL, 1993). Percebemos que as exigências à candidatura se mantiveram.

No mesmo dia, foi publicado o Decreto n. 7.277, de 26 de maio, que alterou dispositivos do Decreto n. 5.868/1991. As primeiras alterações foram nas disposições gerais, como organização das unidades escolares e responsabilidades destinadas à Coordenadoria Geral de Educação da SED/MS, bem como nas delimitações das eleições para o conselho escolar.

Nas eleições de diretores, o Art. 13 acrescentou deliberações mais específicas, como a permissão da reeleição do mandato de dois anos, a garantia da participação de mães e responsáveis, coordenadores pedagógicos, funcionários administrativos e alunos com idade superior a 12 anos na votação, a determinação do voto por sufrágio universal, voto direto e secreto, com igual valor para todos, a designação e a dispensa do diretor por meio de ato do secretário de estado de educação e a percepção dos vencimentos de acordo com o disposto no estatuto do magistério (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

Essas deliberações foram necessárias conforme a prática realizada nos anos anteriores, à medida em que algumas informações pertinentes ao processo eleitoral não foram mencionadas em 1991. A primeira garantiu a possibilidade de reeleição, o que permitiu que o diretor fosse reeleito para mais um mandato de dois anos, totalizando assim quatro anos na frente da direção da escola, ou seja, um tempo mais que expressivo para desenvolver um trabalho concreto e singular.

A segunda deliberação, presente no inciso 1º, foi fundamental para o andamento das eleições de diretores, pois definiu inicialmente quem tinha o direito de votar, acrescentando as mães e os responsáveis dos alunos e os coordenadores pedagógicos e delimitando quais funcionários (os administrativos) e alunos (com idade superior a 12 anos) poderiam votar. Além disso, o inciso deu orientações sobre o voto, que seria exercido pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos. O sufrágio universal é o pleno direito de todos os cidadãos que estão aptos a votar e serem votados, sem qualquer forma de restrição por fatores como renda, escolaridade, gênero, sexualidade ou etnia. Ainda, abrange o direito de escolher os representantes e de

candidatar-se a cargos eletivos³⁰. Este é um direito conquistado por meio do movimento sufragista, que ganhou forças na Inglaterra, no século XIX, com o movimento feminista pelo direito das mulheres ao voto e à concorrência a cargos eletivos.

Assim como o sufrágio universal, o voto secreto também é um direito conquistado pelos cidadãos, sendo a garantia de que somente o votante saberá qual foi o candidato que escolheu naquele processo eleitoral, evitando assim pressão e coação sobre os eleitores, garantindo que o voto expresse apenas a vontade do eleitor. Conforme o Tribunal Superior Eleitoral³¹, esse voto foi instituído após a Revolução Constitucionalista Paulista de 1932 e é parte essencial da reforma dos costumes políticos dos “carcomidos” – representantes das oligarquias que repartiram entre si o poder.

No voto direto, escolhe-se diretamente o candidato a ser eleito como representante. Ou seja, não se vota nos candidatos por meio de um colegiado eleitoral ou uma assembleia, mas sim de maneira individual e direta, sem delegações. No caso das eleições de diretores da REE de Mato Grosso do Sul, o valor de cada voto direto seria igual para todos. Isto é, o voto de cada categoria votante (pais, mães ou responsáveis, coordenadores pedagógicos, funcionários administrativos e alunos da escola com idade superior a 12 (doze) anos) tinha peso um, independentemente da categoria em que o votante se encaixa. Os votos também poderiam adquirir pesos diferentes em outros processos eleitorais e por diversas razões, como o aumento do peso de votação para os membros hierarquicamente superiores numa organização, o que não é o caso nessa situação.

O inciso 3º do Art. 13 tinha uma redação diferente no Decreto n. 5868/91: “§ 3º - Uma vez designado para exercer a função de Diretor, o membro do magistério perceberá seus vencimentos de conformidade com o disposto no Estatuto do Magistério” (MATO GROSSO DO SUL, 1991). Essa alteração modificou normas sobre o desligamento dos diretores já eleitos, que, conforme os motivos descritos no Decreto n. 7.277/93, não poderiam se candidatar ao cargo de diretor escolar e ao de membro do conselho escolar pelo prazo de quatro anos. Em 1991, o inciso não explicitou quais eram as causas desse impedimento, designando isso ao estatuto do magistério.

³⁰ Conceitos e discussões retiradas do site do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-3/o-sufragio-e-o-voto-no-brasil-direito-ou-obrigacao>. Acesso em: 25 mar. 2021.

³¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-secreto>. Acesso em: 25 mar. 2021.

A última deliberação referiu-se à competência destinada à SED/MS para a designação e dispensa dos diretores eleitos, como também para a percepção dos vencimentos dos diretores, conforme previsto no estatuto do magistério e no plano de cargo e carreira do estado.

Entre 1995 e 1998, assumiu o governo estadual Wilson Barbosa Martins (PMDB). Para Bigarella e Oliveira (2012), esse governo manteve a proposta de gestão democrática e autonomia financeira, iniciada com Pedro Pedrossian (1991-1995). Aleixo Paraguassú Netto, secretário de estado de educação do período, anunciou que a gestão democrática era ponto básico de sua política educacional (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2012, p. 3).

No entanto, o Decreto n. 8.273, de 7 de junho de 1995, reafirmou os requisitos de candidatura e acrescentou a obrigação de aprovação na apuração dos conhecimentos básicos, por meio de prova escrita, de caráter eliminatório, para avaliação de conhecimentos referentes ao sistema estadual de ensino e conhecimentos técnicos sobre administração escolar, como garantiu o Art. 16, § 2º (MATO GROSSO DO SUL, 1995). A prova citada foi requisito de importantes debates entre os poderes Executivo e Legislativo e o movimento sindical, como veremos adiante.

Como afirma Bartholomei (2015), com base em Fernandes, Senna e Brito (2012, p.459), nos primeiros movimentos em favor da garantia do princípio educacional estabelecido na Constituição Federal de 1998, os dois primeiros governos de Mato Grosso do Sul analisados (Pedro Pedrossian e Wilson Barbosa Martins) manifestaram um compromisso com a participação e solidariedade da comunidade, ancorados na ascensão da política social. Apesar da intenção democrática, Bigarella e Alves (2015, p. 104) ressaltam que o processo de mudança foi “[...] uma política autoritária, decidida no âmbito do Poder Executivo, apenas para atender a Constituição Federal de 1988, que havia sido recém-aprovada e que instituía a gestão democrática do ensino público como um dos princípios educacionais”.

No governo posterior, de José Orcírio Miranda dos Santos, as políticas educacionais de Mato Grosso do Sul expressaram maiores preocupações com a participação e justiça social, ao proporem projetos com ênfase na gestão democrática e outras temáticas importantes, como financiamento da escola pública, educação do campo, educação de jovens e adultos etc., como veremos a seguir.

3.2 PROPOSTAS DE APROXIMAÇÃO À GESTÃO DEMOCRÁTICA NO GOVERNO JOSÉ ORCÍRIO MIRANDA DOS SANTOS (1999 – 2006)

José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como Zeca do PT, assumiu o governo do estado em 1999 e permaneceu até 1º de janeiro de 2007, após finalizar seu segundo mandato, que venceu com 53% dos votos válidos. Foi deputado federal (2015-2019), deputado estadual (1991-1998) e vereador de Campo Grande entre 2013 e 2015. Foi também presidente do Sindicato dos Bancários de Campo Grande e Região, na época em que trabalhava no Banco do Brasil. É um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores no estado, integrando o campo majoritário.

Como pontua Catanante (2010), Zeca tinha poucas chances de ser eleito, considerando o caráter conservador do eleitorado de Mato Grosso do Sul e a tendência de propagação do discurso liberal da população agrário-latifundiária. O cenário foi alterado a partir da repulsa da sociedade pelas denúncias de corrupção dos governos anteriores e da aclamação nacional em torno do restabelecimento da ética na administração pública. Ele foi eleito no segundo turno com mais de 60% dos votos.

Na área educacional, foi representado por Pedro César Kemp, entre 1999 e 2001, e Antonio Carlos Biffi, entre 2001 e 2002, ambos secretários de estado de educação. Conforme Catanante (2010), na gestão de Kemp foram introduzidas medidas necessárias, como produção de materiais teóricos e de mecanismos que permitissem à comunidade escolar participar do processo de elaboração, deliberação e concretização das políticas educacionais e do fazer da escola, bem como a participação coletiva por meio da constituinte escolar e do fortalecimento do conselho escolar e do processo de eleição de diretores.

O principal projeto educacional da época foi o “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição”. A Escola Guaicuru propôs princípios, diretrizes e metas que deveriam nortear as ações políticas, administrativas, pedagógicas e financeiras da SED/MS entre 1999-2002, apoiada na ruptura com as práticas tradicionais, “[...] com vista a inaugurar um novo momento na história da educação em Mato Grosso do Sul.” (CATANANTE, 2010, p. 67).

Como evidenciam Fernandes e D’Avila (2008), esse projeto se deu sob o impacto da herança recente do planejamento internacional para as políticas educacionais nacionais, observado na Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, em 1990 e 1993. Foram medidas como tais que impulsionaram, inclusive, as reformas

educacionais no âmbito nacional.

O projeto Escola Guaicuru produziu documentos que formaram cadernos, ordenados numericamente, contemplando duas séries de ideias, uma denominada de “Série Fundamentos Político- Pedagógicos”, sintetizando os eixos centrais, programas, projetos e metas, e a outra, intitulada como “Série Constituinte Escolar”, que reorganizou o processo destinado à discussão, ao estudo e ao levantamento dos temas que nortearam a elaboração do PEE/2003 (ARANDA, 2004).

Com base nos documentos do projeto, o objetivo foi de que a “[...] participação, [a] formação da cidadania ativa, [se concretizasse] através da construção do projeto político-pedagógico, da elaboração do planejamento, aplicação dos recursos financeiros e da organização do ensino” (MATO GROSSO DO SUL, 1999b, p. 6). Além disso, reconhecia que “no processo participativo, a contradição está sempre presente; [...] o respeito às diferenças permitirá a superação dos conflitos [...] em busca da qualidade social na educação” (MATO GROSSO DO SUL, 1999b, p. 6).

O caderno denominado de “Fundamentos Político-Pedagógicos”, publicado pela SED/MS em 2000, apresentou a proposta de educação do “Governo Popular” de 1999 a 2002. Ao abordar a democratização da gestão, a SED se posiciona a favor do envolvimento de todos no processo educacional, nas deliberações e na execução do fazer político-pedagógico, a partir de um compromisso entre direção, conselho escolar, alunos, trabalhadores da educação e movimentos sociais organizados na construção de espaços reais de participação (SED, 2000).

Como formas de viabilizar a democratização da gestão, o caderno cita a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar no repensar as regras de convivência, no estabelecimento do calendário escolar, na definição do currículo, *na eleição de diretores* e colegiado e no investimento de verbas (SED, 2000). Observamos que a eleição de diretores foi um dos mecanismos mencionados para promover a gestão democrática, sendo pauta da meta proposta no programa “Democratização da gestão escolar”: “Reorganizar o processo de eleição de diretores e colegiados escolares, garantindo a participação de todos os segmentos da comunidade escolar (alunos, pais, professores, funcionários)” (SED, 2000, p. 23).

Percebemos que a SED, por meio da Escola Guaicurus, defendeu a manutenção da eleição como forma de provimento dos diretores escolares, propondo a reorganização para contar com a participação de todos que compõem a comunidade escolar. Assim, demonstrou que considera a democratização da gestão um dos caminhos para a

constituição de um projeto social solidário, com justiça social e respeito aos direitos sociais.

Segundo Bigarella (2015), a proposta político-educacional Escola Guaicurus manifestou a vontade de romper com os programas de cunho gerencial provenientes do governo federal, com raízes na ideologia capitalista neoliberal, trazidas do campo empresarial para a área da educação.

Apesar de compreender que o projeto incorporou o espírito de mudança e propôs modificações que almejavam uma ruptura na tradição educacional do estado, com vistas a inaugurar um novo momento na história da educação em Mato Grosso do Sul, Catanante (2010) reflete que o

programa de governo eleito não foi executado em sua plenitude, considerando que seu conteúdo faz crítica contundente à política neoliberal; o projeto Escola Guaicuru, apesar de manter a crítica aos programas neoliberais de educação, implantou alguns deles nas escolas públicas estaduais, portanto não radicalizou na execução de sua política educacional. (CATANANTE, 2010, p. 72).

A autora conclui que o projeto desenvolveu dois modelos distintos de gestão educacional, um que tem em seus discursos e documentos uma raiz democrática, e outro que buscou suprir as condições necessárias de cada escola para seu fazer pedagógico, aproximando-se de projetos de cunho neoliberais, apesar de momentos de participação. Acredita-se que esses modelos permearam as marcas expressas nos posicionamentos políticos dos governadores de Mato Grosso do Sul.

Outra proposta política do governo Zeca do PT (1999-2002), e um dos projetos constitutivos do projeto “Escola Guaicuru”, foi a Constituinte Escolar, concebida como um processo de participação direta da comunidade escolar nas decisões sobre os projetos políticos-educacionais do estado. Como expressa o documento, foi “[...] um amplo movimento participativo”, que almejou “[...] possibilitar a efetiva participação da Comunidade Escolar e de toda sociedade civil organizada na discussão e construção do Plano Estadual” (MATO GROSSO DO SUL, 1999a, p. 9), para a escola pública da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, que vá em direção das diretrizes da proposta “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição”.

Seu objetivo geral foi promover a construção coletiva do PEE para a rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, com o objetivo de formar o homem a partir da necessidade da compreensão dos mecanismos que ordenam a sociedade contemporânea,

com vistas à sua transformação (MATO GROSSO DO SUL, 1999a). Dentre os objetivos específicos, destacamos a garantia de espaços democráticos e a discussão e desenvolvimento de formas contínuas de participação da comunidade nas práticas educativas da escola, inclusive no regimento escolar (MATO GROSSO DO SUL, 1999a).

Além disso, a constituinte apresentou princípios como o compromisso com a formação política da comunidade escolar (compreensão dos mecanismos da sociedade contemporânea; limites e possibilidade da ação transformadora), como garantiu uma participação qualificada no processo de discussão; compromisso com o desenvolvimento de um processo democrático que possibilitasse a compreensão e o exercício de uma participação ativa e eticamente qualificada. Ainda, pretendeu ter o reconhecimento do plano de educação como uma estratégia de transição, dados os limites para uma ação transformadora e desenvolver um planejamento participativo, envolvendo a comunidade interna e externa nas ações a serem desenvolvidas pela escola (MATO GROSSO DO SUL, 1999a).

A Constituinte Escolar foi “[...] um projeto educacional comprometido com a transformação social e com a formação do cidadão na sua acepção mais plena [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 1999a, p. 9), ao demonstrar compromisso com a participação social, gestão democrática, justiça social e uma formação de qualidade.

Ilustrando, conforme apontou o Caderno nº 1, a Constituinte Escolar

[...] é o instrumento estratégico de mobilização de todos os trabalhadores da Educação e sociedade em geral. [...] um projeto educacional comprometido com a transformação social e com a formação do cidadão na sua acepção mais plena [...] requer um esforço efetivo de diálogo sincero com a comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 1999a, p. 9).

Os seus princípios evidenciam que a proposta foi concebida como um fato histórico, qual demarcou momentos singulares que formam uma totalidade e simbolizou um discurso teórico importante para o tempo histórico, além de ser resultado de um processo de produção de conhecimento coletivo, com participação de diferentes de membros da sociedade civil (ARANDA, 2004).

Essa proposta se tornou um dos principais objetivos da SED/MS entre 1999 e 2002, pois, como demonstra Peroni (2004, p. 58), houve uma movimentação regional e estadual grande para a construção do plano de educação e da constituinte escolar:

O conteúdo da Constituinte Escolar foi inicialmente discutido no

conselho político ampliado da Secretaria Escolar de Educação, onde aproximadamente 50 pessoas, entre elas, o Secretário, superintendentes, chefes de núcleo, técnicos, representantes do sindicato, do Conselho Estadual de Educação, da Universidade Estadual e os consultores debateram qual seria o formato da Constituinte no estado. Foi decidido, entre outras importantes questões, que construímos coletivamente o plano da rede estadual de educação do MS.

A Constituinte Escolar não mencionou a eleição de diretores, mas foi importante para a proposta da gestão democrática e de movimentação institucional. Com base em Aranda (2004), o projeto não passou disto – uma proposta –, pois não houve um compromisso da comunidade escolar ou da sociedade civil na sua constituição. A autora a considera um projeto de governo, e não de Estado, ou seja, mesmo afirmando que a Constituinte Escolar era um projeto estruturante da gestão, e que a troca de secretários não significaria seu fim ou redimensionamento, o processo se esgotou, sem maiores questionamentos ou explicações. Acredita-se Antonio Carlos Biffi e Elza Aparecida Jorge (abril de 2002 a dezembro de 2002) estavam aliados às políticas neoliberais desenvolvidas pelo governo federal e não à tentativa de movimento popular construída no estado (FERNANDES, 2011).

No Estado neoliberal, as ações governamentais incidem em políticas compensatórias e em programas focalizados, com pouco poder de modificar as relações de contradição estabelecidas na sociedade capitalista (HÖFLING, 2001). Mesmo que algumas políticas se manifeste um discurso democrático, “ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos são insuficientes para caracterizar uma alteração da função política deste setor” (HÖFLING, 2001, p 39).

Para Höfling (2001), esse cenário se alterará quando houver ampliação efetiva da participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução das políticas educacionais. Para isso, é necessário pensar em políticas de Estado, refletidas a partir de um projeto societário diferente do atual. A ótica neoliberal, apesar de velada, torna-se mais expressiva adiante.

Outro documento importante para a gestão escolar desse período e que menciona o provimento do cargo de diretor é a Lei Complementar n. 087, de 31 de janeiro de 2000, que dispôs sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul. A lei regulamentou os vencimentos dos docentes que foram eleitos para exercer a função de diretor escolar. O Art. 78 deliberou que os cargos de diretor e diretor

adjunto são privativos aos profissionais de educação básica, providos por eleição direta na comunidade escolar, conforme disposto em regulamentos específicos (MATO GROSSO DO SUL, 2000).

Foi garantido concorrer à direção escolar somente aos profissionais da educação básica portadores de habilitação mínima de nível superior. Essa informação é importante, pois ainda no fim do século XX e no início do século XIX, muitos profissionais realizaram apenas o curso de magistério, ofertado no chamado segundo grau, atual ensino médio.

O Art. 79 dispôs que os profissionais da educação básica eleitos para a função de diretor e diretor-adjunto não sofreriam prejuízo em seus vencimentos, vantagens e direitos, sendo-lhes assegurados os incentivos financeiros pelo exercício da função e o seu retorno ao cargo e local de origem após o término do mandato (MATO GROSSO DO SUL, 2000).

A remuneração dos profissionais da educação básica eleitos para os cargos de diretor e diretor-adjunto seria equivalente a quarenta horas semanais, de acordo com seu nível e classe, respeitando o plano de cargo e carreira do estado, com acréscimo da respectiva gratificação da função.

A Lei Complementar n. 087/2000 foi alterada pela Lei Complementar n. 277, de 15 de outubro de 2020, que acrescentou e revogou dispositivos na Lei Complementar n. 087 e dispôs sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul. A principal alteração foi o acréscimo das atribuições básicas do cargo de professor da carreira profissional da educação básica e carreira de apoio à educação básica (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Mesmo com a implantação da eleição como forma de provimento para o cargo de diretor nas escolas da REE/MS, a gestão democrática destacou-se em situações pontuais em Mato Grosso do Sul até esse período. Apesar do princípio estabelecido na CF de 1988 e na LDB de 1996, a década de 1990 não foi promissora em relação à construção efetiva de espaços democráticos, refletindo-se em ações no campo educacional. Em decorrência desse cenário e da Reforma do Estado de 1990, ocorrerem reformas na educação pública brasileira, por intermédio da lógica neoliberal.

A reforma educacional procurou conciliar as diretrizes internacionais que orientavam a construção de uma nova gestão pública, com mudanças que caminhassem junto do novo papel destinado ao Estado mínimo. A justificativa da reforma foi a possibilidade de favorecer o enfrentamento dos desafios econômicos e de modernização, de forma autônoma e descentralizada, com ações mínimas subsidiadas pelo Estado e o

fortalecimento da relação público-privado (OLIVEIRA, 2015). As políticas do segundo mandato de José Orcírio Mirando dos Santos (2003-2006), apesar de abordarem discursos democráticos, basearam-se na premissa neoliberal.

Em 24 de dezembro de 2003, a Lei n. 2.787, que dispôs sobre o Sistema Estadual de Ensino, decretou em seu Art. 3º os princípios da educação escolar no estado de Mato Grosso do Sul, dentre os quais o inciso VI estabeleceu a gestão democrática do ensino como “princípio e prática político-filosófica e como ação coletiva, norteará todas as ações de planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais e alcançará todas as entidades e organismos integrantes do Sistema Estadual de Ensino” (MATO GROSSO DO SUL, 2003).

No texto legal, houve a garantia da indicação dos diretores nas escolas públicas com participação efetiva da comunidade escolar, mediante voto direto proporcional e secreto, regulamentada a partir de lei própria (MATO GROSSO DO SUL, 2003). A lei estabelece como uma das estratégias para assegurar a gestão democrática a garantia de critérios democráticos para escolha de diretor escolar. Evidencia-se a consolidação da eleição como forma de provimento do cargo de diretor, até o momento, pois a política é campo de disputas e expressão da luta de classes (HÖFLING, 2001).

Ainda em 2003, o **novo** Plano Estadual de Educação (PEE) foi aprovado pela Lei n. 2.791, de 30 de dezembro de 2003. Em sua apresentação, ressaltou-se o alinhamento com as demais diretrizes e políticas educacionais do governo federal:

Em 1996, com o advento da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, configura-se um amplo projeto para a educação brasileira, inovador em vários aspectos, dentre os quais cabe destacar a nova **Organização da Educação Nacional**, os níveis e as modalidades de educação e ensino e a determinação de que fosse elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional “o **Plano Nacional de Educação**, com diretrizes e metas para dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. O documento, do qual o Brasil é signatário, foi escrito a partir da Conferência realizada em Jomtien, Tailândia, da qual participaram representantes de 155 países. (MATO GROSSO DO SUL, 2003, grifo do autor).

Conforme Fernandes (2011), o PEE/2003 deveria representar um avanço no planejamento do ensino do estado, porém, apenas consolidou o alinhamento da política educacional àquele em curso pelo governo federal. Nesse momento, já é possível detectar visualmente o impacto da reforma nas políticas educacionais e assim o ensino do estado permanece em “águas calmas” até o movimento em torno da construção do PEE, em

vigência de 2014 a 2024.

Pensando em ações destinadas à democratização da gestão escolar, destaca-se a Lei n. 3.244, de 06 de julho de 2006, que regulamentou a eleição de diretores, diretores-adjuntos e colegiados escolares nas unidades escolares da REE/MS. O Art. 1º reforçou a gestão democrática do ensino público como um dos princípios da educação e destaca preceitos para exercer esse princípio, incluindo a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados.

No Art. 5º, que dispôs sobre a autonomia da gestão administrativa de ensino, a eleição de diretores e diretores-adjuntos também foi assegurada, mediante voto direto, secreto e proporcional. O termo proporcional foi inédito nas legislações do estado, no que se refere à escolha de diretores, relacionado à expressão usada até então: “voto direto e secreto, com igual valor para todos” (MATO GROSSO DO SUL, 1993) disposto no Decreto n. 7.227/93. Conforme o Senado Federal³², o voto proporcional está presente no sistema de eleições proporcionais, sendo que nesse sistema a representação política é distribuída proporcionalmente entre os partidos políticos, coligações ou chapas eleitorais concorrentes. Ou seja, considera-se não apenas o voto obtido por um candidato, mas o conjunto de votos que os eleitores destinaram ao partido, coligação ou chapa partidária. No Brasil, esse tipo de voto é utilizado nas eleições de vereadores, deputados estaduais, federais e distritais, enquanto as escolhas pela presidência, governos, prefeituras e senado adotam o sistema majoritário³³.

A autonomia da gestão administrativo do ensino é assegurada não só na escolha do diretor e diretor-adjunto, mas também na possibilidade de destituição desses cargos, após o devido processo legal, regulamentado pela SED/MS. Isto é, a escola e a comunidade escolar, por meio do colegiado escolar, tem o direito de destituir o diretor e diretor-adjunto, conforme as regulamentações pertinentes.

O Art. 13 garantiu que os membros da comunidade escolar elegeriam o diretor e o diretor-adjunto, para mandato de três anos, podendo ser reconduzidos, por meio de voto secreto e direto de valor proporcional de 33,33% para profissionais da educação lotados

³² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/voto-proporcional>. Acesso em: 25 mar. 2021.

³³ Segundo o Senado Federal, no sistema eleitoral majoritário é dado aos candidatos a possibilidade de se eleger com a maioria dos votos, ou seja, a metade mais um dos votos válidos (descontados os brancos e nulos). É por esse sistema que se elege, no Brasil, o presidente da República, governadores, prefeitos e senadores. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/voto-majoritario>. Acesso em: 25 mar. 2021.

na unidade escolar, para pais e ou responsáveis de alunos matriculados e para alunos (MATO GROSSO DO SUL, 2006). Os votantes teriam direito ao voto com proporcionalidade igual. Ou seja, independentemente de qual segmento fizessem parte, o peso do voto de cada indivíduo da comunidade escolar é igualitário. Esse fato demonstra que a comunidade escolar como um todo é importante, e não há privilégios para algum tipo segmento.

Uma das principais alterações dessa lei para os Decretos n. 5.868/91 e n. 7.277/93 foi o mandato de três anos, que anteriormente era de dois anos com a possibilidade de reeleição por mais dois anos. Porém, não foi mencionada a opção de reeleição, o que pode ser considerado uma inviabilidade.

Outra novidade presente na Lei n. 3.244/2006 foi a descrição das exigências para a candidatura dos profissionais da educação básica para concorrer ao mandato de diretor e diretor-adjunto. As exigências eram que estivessem lotados em exercício em unidade escolar integrante da estrutura da secretaria de estado de educação, pertencessem ao quadro permanente, com formação de nível superior na área da educação, cumprissem o estágio probatório e ou tivessem exercido cargo efetivo nos últimos três anos, apresentassem declaração de disponibilidade ao cumprimento da carga horária integral, distribuída em todos os turnos de funcionamento da escola e que apresentassem comprovante de residência fixa no estado de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2006). Ainda, o candidato poderia inscrever-se em apenas uma unidade escolar da REE/MS.

O item III do Art. 14, citado acima, determina a comprovação de formação de nível superior na área da educação. Essa exigência não se apresentou anteriormente em nenhuma das normativas encontradas. Isso nos demonstra que houve uma valorização da formação inicial dos profissionais da educação básica, em cursos de licenciatura da educação superior, não garantindo mais o direito à eleição de professores formados por meio dos cursos de magistério.

Esse Art. também limitou a candidatura a funcionários efetivos, sendo que em 2014, alguns anos após a publicação da lei, a REE/MS ainda contava com cerca de 35% (4.235) de professores convocados comparadamente a 7.877 professores efetivos³⁴.

³⁴ Dados extraídos do site Portal da Transparência de Mato Grosso do Sul, em 31 de out. de 2021. Os números encontrados são de todos os professores nas duas modalidades de vínculo empregatício que recebem a remuneração dos cofres do estado no cargo de docência. Pontua-se esse fato pois não há menção do quantitativo de docentes cedidos para outros órgãos com ônus para a origem (SED). O Portal não apresenta dados anterior a 2014.

Assim, observamos que mais de um terço do corpo docente da REE/MS em 2014 não teriam oportunidade de concorrer ao cargo de diretor. Essa foi uma das reivindicações da FETEMS.

Em entrevista concedida para a pesquisa de Bartholomei (2013), o representante da FETEMS afirmou que a posição do sindicato sempre foi a de defender a democracia direta e pleiteava mudanças que aconteceram apenas

[...] 2005 e 2006, essas mudanças aconteceram porque tínhamos uma grande preocupação no movimento sindical. A eleição direta era regulamentada no estado por Decretos, nós trabalhamos muito junto a Assembleia para que esse Decreto se transformasse em Lei. (BARTHOLOMEI, 2013, p. 49).

Como ressaltou o entrevistado, as normas que regulamentaram a eleição de diretores foram decretos, resoluções e instruções normativas, até 2006, com a aprovação da Lei n. 3.244. A partir da lei, a cobrança por sua implementação pode ser objetiva, tornando-se então um direito substancial.

O Art. 16 dispôs sobre os profissionais da educação básica que ficaram impedidos de se inscrever para as eleições de diretor e diretor-adjunto, sendo os que tivessem qualquer grau de parentesco, consanguíneo ou afim, entre si, responsabilizados em sindicância ou processo administrativo disciplinar nos últimos três anos, sob os efeitos da pena de processo criminal, e/ou estivessem com prestação de contas pendente na secretaria de estado de educação até a data da inscrição. (MATO GROSSO DO SUL, 2006).

A SED/MS também se responsabilizou por designar, *pro tempore*, diretor ou diretor-adjunto nos casos de anulação da eleição, impugnação do candidato/chapa única ou ainda quando não houvesse candidatos inscritos, no prazo de no máximo seis meses até a realização de novas eleições.

A falta de algumas normas e diretrizes se justificou pelo Art. 18, que designa ao Poder Executivo, por meio de seus órgãos competentes, em consonância aos dispositivos da mencionada lei, regulamentar o processo eleitoral para a escolha do diretor, diretor-adjunto e colegiado escolar.

A regulamentação do processo eleitoral de diretores e diretores adjuntos só foi constituída após um ano e cinco meses, com a Lei n. 3.479, de 20 de dezembro de 2007. Não se sabe ao certo o motivo da tardia regulamentação, mas acreditamos que esse tempo foi prejudicial às unidades escolares e aos órgãos competentes (como a SED/MS), pois

impossibilitou um planejamento prévio, organizado e coletivo para a implementação plena das eleições, conforme proposto na Lei. 3.244/2006.

Conforme Catanante (2010), o governo de José Orcirio Miranda dos Santos (1999 a 2006) teve momentos diversos: avançou no eixo constituído pelos fins da educação pública, ao se distanciar das condições objetivas do fazer pedagógico, e avançou em atender condições objetivas do contexto social. Fernandes (2008) afirma que as ações do campo da gestão escolar, que até os anos 2000 estavam relacionadas à política de democratização proposta pelo governo federal em Mato Grosso do Sul, voltaram a privilegiar a gestão gerencial.

Visualizamos que as propostas educacionais das políticas do governo de Zeca do PT, enquanto estava à frente da SED/MS Pedro Kemp, buscava, construir espaços de participação popular, como a constituinte escolar. O processo de democratização da gestão foi interrompido em consequência das disputas internas do Partido dos Trabalhadores (BIGARELLA; ALVES, 2015), quando em 2001 assumiu o cargo de secretário de educação Antônio Siff, propondo “[...] um rearranjo da política de gestão para um modelo democrático pragmático, voltado para a eficiência e resolução de problemas práticos das escolas, marcando um distanciamento entre o que foi indicado pela Escola Guaicuru e o que foi realizado até o final desse mandato.” (BIGARELLA; ALVES, 2015, p. 108).

O marco do segundo mandato do governador foi a Lei n. 3.244/2006, que garantiu a eleição de diretores e diretores-adjuntos para um mandato de três anos, mediante voto direto, secreto e proporcional. Entretanto, ainda havia apresentado algumas limitações, como a oportunidade de candidatura apenas para profissionais de educação efetivos e a não especificação da reeleição.

Em 2007, a trajetória democrática da gestão escolar estadual continua em alteração, após André Puccinelli assumir o cargo de governador. Puccinelli assumiu um processo de embate com o movimento docente, que em muitos momentos se manifestou em confronto aberto³⁵, quando o governador teve a intenção de modificar as regras para

³⁵ A relação entre o movimento sindical e o governador do estado, durante o primeiro ano de governo, teve instâncias de muita tensão, por exemplo, no mês de novembro, a mídia escrita, televisiva e virtual noticiou que o governador infiltrou o serviço de inteligência da Polícia Militar (PM-2) para espionar uma reunião dos trabalhadores da educação organizada pela FETEMS, que foi realizada na sede do sindicato. Nesse momento histórico os professores estavam confrontando-se com o governador porque intentava mudar as regras para eleições diretas para diretores das escolas estaduais (MÍDIA MAX, 2007, *on line*).

eleição dos diretores e diretores-adjuntos das escolas da REE/MS (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2012), apresentando o Projeto de Lei n. 214/2007.

3.3 DISPUTAS EM TORNO DAS NORMATIVAS NO GOVERNO ANDRÉ PUCCINELLI (2007 – 2014)

André Puccinelli, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), assumiu o governo do estado em 2007, permanecendo até 1º de janeiro de 2015. Puccinelli foi secretário estadual da saúde (1983-1985), deputado estadual (1987-1995) e deputado federal (1995-1996) até ser eleito prefeito (1996-2004) de Campo Grande-MS, em 1996, cumprindo seu mandato até 2004, após reeleição. Nas eleições de 2006, seu principal adversário foi Delcídio do Amaral (PT). Em 2010, foi reeleito contra o ex-governador Zeca do PT (José Orcírio Miranda dos Santos).

Desde suas duas gestões como prefeito de Campo Grande (capital de Mato Grosso do Sul), Puccinelli colocou como um dos pontos centrais das ações da gestão municipal para a educação, a gestão escolar (FARIAS, 2017), realizando parcerias público-privada com instituições da terceira via, como o Instituto Ayrton Senna (IAS). A capital foi um dos municípios de Mato Grosso do Sul que aderiram ao Programa Escola Campeã (PEC), fundamentado na concepção de “escola eficaz” e na gestão escolar baseada na eficácia e eficiência para a superação dos problemas da qualidade na educação. Esse governo também expressou as diretrizes da gestão educacional defendidas pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), sediada no estado da Bahia (ALVES, 2017).

A partir disso, percebemos a meritocracia como conceito importante para a materialização da eficiência da aplicação de recursos públicos e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade da educação, tanto em Campo Grande quanto no estado (FARIAS, 2017). Como afirma Farias (2017), fica evidente a caracterização da concepção de “educação para o sucesso” ao se utilizar a meritocracia como estratégia para alcançar a qualidade, a partir da visão do mercado.

A gestão estadual entre 2007 e 2013 contou com a maioria da equipe da secretaria municipal de educação de Campo Grande, e, por isso, a política educacional do município (a concepção da pedagogia do sucesso) foi expressa na SED/MS no período citado, especialmente no Projeto de Lei n. 214/2007, que tratava do processo eletivo de

diretores escolares da REE/MS, aprovado como lei, a Lei n. 3.479, de 20 de dezembro de 2007.

O Projeto de Lei n. 214/2007 foi aprovado pela Assembleia Legislativa no dia 11 de dezembro de 2007. Contudo, até a sua aprovação, embates entre representantes do Poder Executivo e FETEMS movimentaram a gestão educacional. Isto porque, ao assumir o governo do estado, Puccinelli propôs alterar o processo eleitoral garantido pela Lei n. 3.244/2006, no governo Zeca do PT.

Comparado à Lei n. 3.244/2006, o projeto de lei propôs a continuidade da eleição, porém com modificações no processo, como a Avaliação de Competências Básicas de Dirigente Escolar (um teste objetivo, composto por questões de múltipla escolha) e curso de capacitação (MATO GROSSO DO SUL, 2007a) para condicionarem as candidaturas. Além disso, as unidades escolares conveniadas, de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, à exceção do Centro de Atendimento ao Deficiente da Audiocomunicação (CEADA), responsáveis pelo atendimento aos alunos de Unidades Educacionais de Internação (UNEI) e presídios, o centro estadual de formação de professores indígenas, os centros de educação profissional, os centros de educação de jovens e adultos e as escolas indígenas seriam dispensadas de realizar as eleições para diretor e diretor-adjunto, conforme depois foi disposto no Art. 5º da Lei n. 3.479/2007.

No Projeto n. 214/2007, o Art. 2º propôs a alteração do Art. 13 da Lei n. 3.244/2006, no que se refere aos valores do voto proporcional, antes 33,33% distribuídos entre profissionais da educação básica, pais e alunos, e no PL 25,00% para profissionais da educação lotados na unidade escolar, pais e ou responsáveis de alunos matriculados, alunos e à nota obtida na avaliação de competências básicas de dirigente escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2007a). Essa alteração daria mais relevância à avaliação de competências, destinando um valor igual aos votos da comunidade escolar.

Outros artigos dispostos pela PL foram:

Art. 3º Os candidatos a diretor e a diretor-adjunto deverão apresentar à comunidade escolar projeto de Gestão, após a avaliação de competências de que trata o inciso II do art. 1º [...]

Art. 4º A designação de diretor ou diretor-adjunto, *pro tempore*, recairá preferencialmente sobre pessoas que tenham participado das etapas previstas no art. 1º desta lei.

Art. 5º Ficam dispensadas da realização de eleições para diretor e diretor-adjunto, as unidades escolares conveniadas, as unidades de atendimento a alunos com necessidades especiais, as unidades escolares responsáveis pelo atendimento aos alunos de Unidades Educacionais de

Internação (UNEI) e presídios, o centro estadual de formação de professores indígenas, os centros de educação profissional, os centros de educação de jovens e adultos e as escolas indígenas.

Parágrafo único. Os profissionais da educação lotados nessas unidades escolares terão acesso ao Curso de Gestão Escolar e à avaliação de competências básicas, na forma do art. 1º, podendo concorrer ao mandato de diretor e diretor-adjunto em outras unidades escolares. [...] (MATO GROSSO DO SUL, 2007a).

A proposta do PL recebeu quatro emendas, de autoria do líder do PT, deputado Pedro Kemp, que se manifestou em defesa da continuidade do processo de eleição como definido na Lei n. 3.244/2006. Kemp colocou-se a favor da participação social, ao expressar que:

Hoje, toda a legislação educacional, desde a constituição regulamentada pela Lei de Diretrizes Básica da Educação Nacional (LDB), e, também, a Política Nacional de Educação Especial, o Plano Nacional de Educação e toda legislação complementar, fala que a melhor forma de se gerir a escola é através da participação efetiva da comunidade escolar: pais, alunos, professores, servidores administrativos, todos têm que ter uma participação efetiva na construção do projeto político pedagógico da escola. Nós sabemos que, através de alguns levantamentos estatísticos, já está comprovado que, o melhor ensino, a educação de qualidade, é aquela que acontece na escola e tem a participação efetiva da comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 2007c, p. 3).

O deputado, que foi autor da Lei n. 3.244/2006, aproximou-se da categoria de profissionais da educação e abriu um canal de debate para ouvir as reivindicações destes, com o objetivo de ouvir suas reivindicações e colocá-las em discussão na Assembleia Legislativa (FARIAS, 2017). Ao propor que a educação de qualidade é aquela que acontece na escola, com participação efetiva da comunidade, Kemp resume os ideários da gestão democrática de ensino.

Convém frisar que a gestão democrática é reconhecida como um processo político sustentado no diálogo, na participação ativa, na construção coletiva de regras e em procedimentos e implementação de canais de comunidade que possam ampliar o poder de decisão daqueles que são usuários da escola (SOUZA, 2009). Estar aberto ao diálogo e negociação, como o deputado esteve, demonstra a base da atuação da gestão democrática.

Dentre as mudanças propostas, Kemp sugeriu a participação, por escola, de seis educadores no curso de capacitação em gestão escolar, promovido pela SED/MS. Na proposta inicial, o governo garantia a inclusão no processo de apenas três candidatos nesta

etapa, que serviria como base para a realização da prova escrita (CAPITAL NEWS, 2007, *on line*).

Outra alteração encaminhada por Kemp foi sobre o uso da nota obtida por cada candidato na prova escrita. Ao contrário do projeto do executivo, o parlamentar defendeu nas emendas que o resultado da avaliação não deveria ter peso de 25% no processo de eleição direta, já que a nota seria classificatória para aqueles que acertassem mais de 50% na avaliação. O governo enviou mensagem ao legislativo prevendo que a nota seria usada em dois momentos: como peso na eleição, em que pais, alunos e professores corresponderiam a 75% e o resultado da prova os outros 25%, além de ser eliminatória para os candidatos que tiveram aproveitamento inferior na avaliação a 50%. A sugestão foi contestada pelos educadores (CAPITAL NEWS, 2007, *on line*).

As modificações propostas pelo governador focalizaram na realização da avaliação para os candidatos que quisessem concorrer ao cargo de diretor, o que, para a FETEMS, seria instrumento de limitação da participação no processo eleitoral (FETEMS, 2007). A Federação, então, após assembleia geral em 23 de outubro de 2007, enviou um ofício à SED, manifestando-se contrária as alterações propostas à Lei n. 3.244/2006, ao afirmar que a escolha do diretor por meio de eleição proporciona aos alunos o exercício da democracia (FETEMS, 2007), deixando clara a defesa da FETEMS em prol de discussões de ideias, do poder de decisão a quem faz parte da realidade escolar e a mobilização de múltiplos cidadãos. Os anseios da FETEMS eram a eleição direta em todas as escolas estaduais de MS, conforme a Lei n. 3.244/2006, sem impedir a participação de qualquer profissional no processo eleitoral (FETEMS, 2007).

No entanto, para a secretaria de estado de educação, a capacitação e a avaliação propostas na PL n. 214/2007 e garantidas pela Lei n. 3.479/2007, facilitariam o trabalho e seriam importantes para o diretor entender “[...] pelo menos um pouco de gestão”, conforme diz técnica em entrevista à Bartholomei (2013):

A norma hoje, a nossa legislação estabelece que não seja só o pedagogo, que poderá virar diretor, hoje, qualquer professor de nível superior de qualquer área pode concorrer. Eles não têm o conhecimento básico sobre gestão, porque são professores de sala de aula, eles convivem com sala de aula e têm o conhecimento específico para isso, mas não possuem a experiência do funcionamento da unidade escolar. A ideia da equipe de transição de governo foi estabelecer pelo menos uma noção básica, para os candidatos iniciarem na função. E os candidatos (professores) têm certa dificuldade na questão do gerenciamento da escola, principalmente na gestão fechada, que não delega que não é participativa. Os professores não participam muito das questões que

acontecem na unidade escolar. Esse curso preparatório para o exame de certificação é necessário para os candidatos conhecerem e terem uma noção básica sobre gestão e conhecerem os Programas, a Legislação. A ideia realmente foi ajudar os professores, candidatos à vaga de diretor escolar. (BARTHOLOMEI, 2013, p. 57).

Contrário às pretensões da SED, o presidente da FETEMS afirmou em entrevista que

O Projeto original foi modificado e aí, nós fomos contrários a essas mudanças na Lei, nós queríamos o projeto original. A Secretária de Estado de Educação que está aí hoje, e seu corpo administrativo, **são frontalmente contra a eleição direta**. O processo de acesso ao cargo de diretor, hoje no Estado, está como é no município, após o processo seletivo, ocorre à indicação política dos diretores de escola, **que nós discordamos totalmente** (BARTHOLOMEI, 2013, p. 58, grifo nosso).

Para ele, “teve muita polêmica. Nós tivemos um processo muito tumultuado muito embora se mantivesse o processo eleitoral.” (BARTHOLOMEI, 2013, p. 59). Após mobilização do movimento docente, o governo de estado tentou construir um diálogo entre sociedade civil e política, por meio de audiências públicas, não tendo grandes impactos. Esse cenário evidencia a contradição que permeia o campo político, pois a força mobilizadora dos professores é influenciada pela existência das redes de ensino, que se ampliam com princípios diversos daqueles dos professores (GOUVEIA; FERRAZ, 2013).

Como expressão da contradição, apesar da articulação da federação contra a transformação da eleição direta em um processo “seletivo” com etapas classificatórias para a candidatura para disputar o cargo de diretor (FARIAS, 2017), a Lei n. 3.479 foi aprovada em 11 de dezembro de 2007. Na correlação de forças, o governo conseguiu alterar a lei anterior, mas precisou ceder em alguns pontos em relação à proposta inicial.

A Lei n. 3.479/2007 dispôs sobre o processo eletivo de diretores escolares da rede estadual de ensino, com nova redação ao dispositivo da Lei n. 3.244, de 6 de junho de 2006. O Art. 1º trouxe informações essenciais para as novas diretrizes das eleições de diretores e diretores-adjuntos, ao garantir que o processo eleitoral teria como etapas o curso de capacitação em gestão escolar, a avaliação de competências básicas de dirigente escolar e a eleição. A participação no curso de capacitação em gestão escolar deveria ser assegurada pela SED, disponibilizando seis vagas por escolar. A avaliação de competências deveria ser realizada ao término do curso e habilitaria o candidato que obtivesse pontuação igual ou superior a 50% de aproveitamento a participar da eleição. No caso da unidade escolar em que nenhum candidato obtivesse a pontuação exigida,

aplicar-se-ia o disposto no art. 17 da Lei nº 3.244, de 6 de julho de 2006, abrindo novo processo de capacitação em gestão escolar e avaliação (MATO GROSSO DO SUL, 2007b).

Além da eleição como modalidade de provimento, já garantida desde a Lei n. 3.244/2006, outros elementos seriam requisitos para a escolha dos diretores nas unidades escolares da REE/MS, sendo o curso e a avaliação. Compreendemos que o curso, condição necessária à ocupação dos cargos, está relacionado à suposta competência técnica. Essa competência, geralmente, está presumida na própria formação acadêmica, especialmente quando se exige que o candidato possua uma formação específica em gestão escolar, obtida em nível superior ou em pós-graduação. Em qualquer das hipóteses, a SED mostra acreditar que o diretor deve apresentar componentes de formação técnica diferenciados dos que detêm uma formação inicial de nível superior na área da educação.

Como pontua Paro (2003), a suposição de que o diretor detenha uma formação diferenciada vem sendo questionada a partir do final da década de 1970 e início de 1980, no contexto da crítica direcionada ao caráter artificial e irrealista das formações desenvolvidas desde então. É por este fato que as universidades têm procurado repensar o currículo dos cursos de pedagogia, buscando uma formação integral do educador.

O autor também evidencia que há a falsa ideia de que a formação em habilitação de gestão escolar supõe os conhecimentos necessários para capacitar o profissional a gerir bem a escola. No entanto, “o que se tem verificado é a quase total inadequação dos currículos e programas dessa habilitação às necessidades de formação do diretor” (PARO, 2003, p. 85), especialmente sobre a realidade da escola pública e seus condicionantes³⁶. Ademais, muitos desses cursos dão uma ênfase exagerada aos conteúdos relacionados à “Teoria Geral da Administração”, destinada na maioria das vezes à gestão de empresas e impregnada pela visão e princípios capitalistas.

Confundir o contexto escolar com o empresarial é um equívoco, porque não se considera a especificidade do *locus* de apropriação do conhecimento sistematizado historicamente, deixando de levar em conta que a escola é a instância social delegada para a difusão da cultura. Com isso, ao tomar a escola à imagem e semelhança da empresa capitalista, não há compromisso com os reais objetivos de democratização do acesso ao saber e de colaboração entre os indivíduos, por meio de métodos pedagógicos e didáticos, que são meios e fins antagônicos aos meios e fins da lógica capitalista (PARO, 2003).

³⁶ Os condicionantes citados por Paro são materiais, institucionais, ideológicos e político-sociais. Para maiores informações, realizar leitura de Paro (2016).

Outro critério para a candidatura para o processo eleitoral foi a avaliação de competências básicas de dirigente escolar. A avaliação seria realizada após o término do curso de capacitação em gestão escolar, tornando apto a participar da eleição o candidato que obtivesse pontuação igual ou superior a 50% de aproveitamento (MATO GROSSO DO SUL, 2007b). No entanto, a referida lei não especificou quais seriam as regulamentações, conteúdos ou finalidades da avaliação.

O trabalho docente, em geral, possui singularidades, em especial se comparado aos outros trabalhos do sistema capitalista, que são forçados como única opção de acesso aos meios de produção e subsistência. Quando se trata do professor, a sua motivação deve ultrapassar a questão salarial, à medida em que uma das suas funções é provocar no estudante o interesse a aprender, o que o leva a se envolver pessoal e politicamente com o seu objeto de trabalho – no caso, os estudantes (PARO, 2015).

Isso nos faz refletir que o diretor, como educador, também deve estabelecer relações particulares ao trabalho docente, não só com os alunos, mas com a comunidade escolar como um todo. Uma avaliação isolada pode não dimensionar tais relações que são sim inerentes ao cargo de diretor escolar. Na situação de Mato Grosso do Sul, a avaliação foi proposta como etapa anterior à eleição, o que pode interferir em uma das justificativas da eleição, que é o compromisso e bom diálogo com a comunidade.

É preciso pontuar que o processo que instituiu o curso, a avaliação de competências e a certificação para a candidatura ao cargo, foi coordenado pela SED/MS em parceria com a FLEM, como parte proposta de “educação para o sucesso”, instituída a partir da Lei n. 3.699, de 23 de setembro de 2010. Conforme Bigarella (2010), essas etapas inculcam a ideia da bonificação por resultados, a progressão por mérito na carreira docente, mudança do acesso ao cargo de diretor e na atuação das gerências escolares e a competição administrada entre as unidades escolares.

Além disso, Alves (2014) enfatiza que para a FLEM, o diretor deveria assumir o papel de líder de todos os processos (administrativos e pedagógicos), reforçando o papel centralizador destinado ao diretor e a ideia de que a eficiência dele precisa ser comprovada por meio da certificação. Substituir a eleição com voto diretor, secreto e proporcional (MATO GROSSO DO SUL, 2006), pelas etapas previstas na Lei n. 3.479/2007 se configura como um processo excludente, indo contra aos princípios da democracia.

Como resultado do estudo de Farias (2017), constatamos que para a categoria dos profissionais da educação, a intenção do governo, ao incluir essas etapas no processo

eleitoral, foi controlar as eleições. Isto, pois, para poder ser eleito, o diretor necessitaria se submeter ao processo de certificação e avaliação; por isso, essa limitação foi foco da causa dos embates, pois estava na direção contrária ao que o sindicato defendia (FARIAS, 2017).

Outra mudança no processo eleitoral para diretores que é importante destacar está no Art. 5º:

Art. 5º Ficam dispensadas da realização de eleições para diretor e diretor-adjunto, as unidades escolares conveniadas; as unidades de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, à exceção do Centro de Atendimento ao Deficiente da Audiocomunicação (CEADA); as unidades escolares responsáveis pelo atendimento aos alunos de Unidades Educacionais de Internação (UNEI) e presídios; o centro estadual de formação de professores indígenas; os centros de educação profissional; os centros de educação de jovens e adultos e as escolas indígenas. (MATO GROSSO DO SUL, 2007b).

O artigo citado restringiu o número de unidades escolares que teriam seus dirigentes escolares eleitos pela comunidade escolar. Ou seja, a Lei n. 3.479/2007 regulamentou a extinção das eleições diretas nas escolas convencionais, escolas de tempo integral, nas escolas indígenas, os centros de educação profissional, escolas de internação e presídios, bem como nas que possuíssem alunos com necessidades especiais. Consideramos esse cenário um retrocesso, ao passo que as comunidades que fazem parte destas escolas, assim como nas demais da REE/MS, possuem o direito de escolher o diretor conforme a vontade da maioria, e não por indicação política. Os cargos nessas instituições continuaram no controle do Estado, por meio do Poder Executivo, o que configura como uma forma de clientelismo (BARTHOLOMEI, 2013).

A legislação garantiu que os profissionais da educação básica lotados nessas unidades escolares tivessem acesso ao curso de capacitação em gestão escolar e à avaliação, para que, se desejassem, pudessem concorrer ao mandato de diretor e diretor-adjunto em outras unidades escolares. Não ficaram claras quais seriam as normas para a indicação do diretor destinado a essas escolas, e nem se os diretores indicados precisariam realizar as exigências citadas para assumirem o cargo.

Os Arts. 6º e 7º prorrogaram até de 30 de junho de 2008 o mandato dos atuais dirigentes escolares e garantiram que as eleições das quais trata esta lei seriam realizadas até dia 31 de maio do ano do término do mandato dos diretores eleitos. A lei não apresentou nenhum motivo para a prorrogação e para a data escolhida para a realização do próximo processo eleitoral. Por fim, o Art. 8º destinou novamente ao Poder Executivo,

por meio de seus órgãos competentes, a regulamentação do processo eleitoral, o que ocorreu em 2008.

O cenário de embates demonstrado acima permaneceu por muitos anos, dando origem às novas diretrizes e normas sobre a eleição de diretores. Em 24 de janeiro de 2008, foi publicado um decreto normativo, o Decreto n. 12.500/2008, que dispôs sobre a estrutura das unidades escolares da REE/MS e alterou algumas diretrizes do Decreto n. 5.868/91.

O Decreto n. 12.500, de 24 de janeiro de 2008, garantiu a reeleição dos diretores e diretores-adjuntos eleitos para mandato de três anos. Além das etapas da Lei n. 3.479/2007, foram acrescentadas seleção interna na escola, caso o número de interessados fosse maior que o número de vagas ofertadas para o curso de capacitação, o curso de gestão escolar (retirou-se a nomenclatura “capacitação”), constituição de banco único de dados dos habilitados a participar, elaboração e apresentação do projeto de gestão, pelos candidatos, à comunidade escolar, para finalmente realizar a eleição (MATO GROSSO DO SUL, 2008a). No entanto, o decreto não regulamentou o projeto de gestão ou o banco único de dados.

O Art. 15 do Decreto n. 12.500/2008 garantiu que as candidaturas do processo eleitoral da função de diretor poderiam se dar por meio de chapas (de diretor e diretor-adjunto) ou avulsas, conforme regulamentação da SED/MS. Essa foi uma das reivindicações da FETEMS desde 2007 e até os tempos atuais, como evidenciado posteriormente. Porém, acreditamos que a oportunidade da escolha de organização pode ser prejudicial ao andamento da eleição e à decisão pelos representantes, pois confunde os eleitores e lesa o candidato que optar por avulso. Seria necessário, assim, padronizar o tipo de candidatura para facilitar o processo de escolha e de organização.

As eleições ocorreriam na data definida pela SED/MS, em ato próprio. Por esse motivo, a SED/MS publicou em 28 de janeiro de 2008, quatro dias após a publicação do Decreto n. 12.500/2008, a Resolução/SED n. 2.148, que dispôs sobre o processo eletivo de diretores escolares nas escolas da REE/MS.

O Art. 1º da resolução apresentou as etapas do processo eleitoral, com a mesma redação do decreto. Com base no Art. 2º, esse processo seria organizado pela Coordenadoria de Gestão Escolar/Superintendência de Políticas de Educação/Secretaria de Estado de Educação, em articulação com os supervisores de gestão escolar e unidades escolares. Para isso, seria designada pela SED/MS uma comissão estadual, composta por cinco membros, sendo eles o coordenador de gestão escolar, um técnico da coordenadoria

de gestão, um técnico da coordenadoria de normatização, um assessor jurídico e um técnico do gabinete da secretaria de estado de educação (MATO GROSSO DO SUL, 2008b).

A essa comissão caberia organizar e coordenar o processo eleitoral, orientar a comissão escolar no desempenho de suas atribuições, receber, analisar, deferir ou indeferir as inscrições para capacitação e os recursos e as impugnações, analisar, apoiar e arquivar toda documentação encaminhada pelas unidades escolares e elaborar, encaminhar à SED os relatórios sobre todas as etapas do processo eletivo e homologar os resultados finais do processo eletivo (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). Porém, a função da comissão estadual que merece destaque é a de encaminhar à SED os nomes dos candidatos eleitos para designação e assinatura do termo de compromisso, discutido adiante.

Além da comissão estadual, seria designada pelo conselho escolar a composição da comissão escolar, composta por seis membros, sendo eles o presidente do conselho escolar, um professor, um coordenador pedagógico, um aluno maior de 18 anos, um pai ou mãe, ou um responsável por aluno e um servidor administrativo. Quando não houvesse um aluno maior de 18 anos, faria parte da comissão outro acima de 12 anos (MATO GROSSO DO SUL, 2008b).

Eram as principais atribuições dessa comissão divulgar e coordenar a eleição no âmbito da unidade escolar, garantir a divulgação do projeto de gestão escolar, elaborado pelos candidatos, criar mecanismos que garantissem a participação de todos os segmentos na eleição, implementar as diretrizes estabelecidas pela comissão estadual, divulgar amplamente as normas e as instruções da eleição, receber e encaminhar pedidos de impugnação, de reconsideração e de recursos de todas as espécies relacionadas à eleição e cumprir o cronograma proposto (MATO GROSSO DO SUL, 2008b).

As funções dessa comissão, mencionadas no Art. 6º, são pertinentes a um bom desenvolvimento do processo eleitoral dos diretores da REE/MS, ao passo que norteiam e organizam o trabalho necessário às eleições. Algumas atribuições se destacam no que se refere à participação da comunidade escolar, como a criação de mecanismos que garantam a participação de todos os segmentos (que ainda não foram citados) e a divulgação ampla das normas e instruções da eleição.

Assim como em qualquer trabalho desenvolvido dentro da escola pública, as eleições deveriam ser realizadas de maneira colaborativa, entre as comissões compostas, os diretores e coordenadores atuais e a comunidade escolar, a partir da compreensão da

importância que rodeia a ação de eleger um cargo tão significativo para a unidade escolar. O estabelecimento do processo democrático tem como pressuposto básico o compromisso com a construção de uma escola aberta, a partir de mudanças de atitudes e métodos (CATANANTE, 2010).

A primeira etapa do processo eleitoral era a seleção interna (em âmbito escolar) para a realização do curso de gestão escolar, caso o número de interessados fosse superior ao número de vagas existentes. Como regulamente o Art. 8º, as escolas com diretor e diretor-adjunto escolheriam quatro candidatos e as apenas com diretor, cinco candidatos (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). Essa seleção seria coordenada pelo diretor escolar, tendo o direito a voto os membros da APM, do conselho escolar, do grêmio estudantil, professores e corpo técnico administrativo. O prazo para execução da seleção era até o segundo dia letivo do corrente ano, nas unidades escolares, a partir do cronograma organizado e enviado pela SED/MS.

O curso de gestão escolar tinha o objetivo de assegurar ao postulante um conjunto de conhecimentos e de competências que lhe permitisse preparar-se melhor para desempenhar suas funções. Com base no Art. 9º, o curso seria desenvolvido em Campo Grande, conforme as normas abaixo:

Parágrafo único. O curso será desenvolvido em Campo Grande e:

- I- terá a carga horária de quarenta horas e frequência obrigatória de 100%, sob pena de exclusão do processo eletivo;
- II- a frequência ao Curso de Gestão Escolar é condição obrigatória para participação nas demais etapas previstas no art. 1º desta Resolução;
- III- participarão do Curso de Gestão Escolar os candidatos selecionados nas unidades escolares e os atuais Diretores e Diretores Adjuntos, que não tenham impeditivo legal;
- IV - as inscrições dos selecionados para o curso de capacitação serão efetivadas pela direção, através do Requerimento de Inscrição, por meio da internet, e-mail coges@sed.ms.gov.br e, encaminhados via malote, até o quarto dia letivo do corrente ano impreterivelmente. (MATO GROSSO DO SUL, 2008b).

É importante ressaltar que o curso, garantido nas legislações desde 2007, perde a palavra “capacitação” da sua nomenclatura. Capacitação é palavra oriunda do verbo capacitar, que se refere ao ato ou efeito de tornar capaz, habilitar, preparar para. “Capaz” é o adjetivo utilizado para denominar quem é hábil, competente, que possui qualidades

necessárias ao desempenho de algo ou de uma ação³⁷. Posto isso, acreditamos que a retirada dessa palavra indica certa preocupação com as reivindicações do sindicato, pois não é possível definir que um profissional é competente para exercer um conjunto de práticas complexas em um cargo que exige conhecimentos múltiplos, não só pedagógicos, por meio de um curso de 40 horas.

Paro (2003) afirma que além de conhecimentos sobre conteúdos pedagógicos, administrativos e métodos mais adequados para utilizar os recursos em busca de seus fins, devem-se privilegiar conhecimentos acerca das relações de colaboração e participação social, à medida em que agir corretamente com os objetivos educativos da escola supõe boas relações dialógicas entre a comunidade escolar e equipe gestora. As formas de organização e realização do trabalho que privilegiem as relações de colaboração e participação social não serão aprendidas em um curso de capacitação. Logo, não seria plausível denominar o curso de gestão escolar de capacitação, ao passo que não capacita o candidato às vivências que dão origem a essas relações.

A terceira etapa do processo eleitoral foi a Avaliação de Competências Básicas de Dirigente Escolar, que, como disposto no Art. 10, buscava testar os candidatos quanto às competências básicas necessárias para desempenhar a função de dirigente escolar, porém, não explicita quais seriam essas competências básicas.

A avaliação constava de um teste objetivo, composto de cem questões de múltipla escolha, com apenas uma resposta correta entre cinco opções. Os conteúdos de avaliação eram a visão e planejamento estratégico; o estabelecimento e ampliação de relacionamento; a gestão do processo pedagógico; o desenvolvimento integral do aluno; a implementação do currículo escolar; a administração escolar, o desenvolvimento da equipe e o conhecimento sobre as legislações pertinentes (MATO GROSSO DO SUL, 2008b).

As questões seriam elaboradas com base no manual “Gerenciando a Escola Eficaz” e na bibliografia divulgada pela SED/MS, abordando as temáticas citadas. Para a sua aprovação, os candidatos precisariam acertar 50% do teste, sendo avaliados numa escala de zero a dez (MATO GROSSO DO SUL, 2008b).

Ao analisar as políticas de gestão educacional em Mato Grosso do Sul, Bigarella (2017) observou que o manual “Gerenciando a Escola Eficaz”, que baseou os conteúdos da avaliação e do curso aos diretores, foi elaborado pela FLEM, com o intuito de

³⁷ Significativos retirados do dicionário “Dicionário escolar da língua portuguesa”: SCOTTINI, Alfredo. **Dicionário escolar da língua portuguesa**. Blumenau, SC: Todolivre Editora, 2009.

desenvolver a capacidade local de planejamento, aperfeiçoar continuamente os dirigentes escolares e modernizar a gestão escolar (BAHIA, 2007). Produzido por um conjunto de especialistas em educação e em administração de empresas, este foi estruturado em três módulos: Escolas Eficazes, Mobilizando os Recursos Estratégicos e Instrumentos para a Gestão Escolar (BIGARELLA, 2017).

A partir dos módulos citados, podemos refletir que as escolas deveriam se adequar às práticas de gestão que considerassem a produtividade e os resultados estatísticos sinônimos de qualidade, responsabilizando a equipe docente e gestora por tal. Conforme publicação do manual, a escola eficaz caracteriza-se por ter uma elevada ambição: “a escola não se contenta com objetivos genéricos, medíocres. Ela estabelece altos padrões” (BAHIA, 2007, p. 15). Além disso, todo aluno deve “dar certo” e os profissionais não podem se conformar com a ideia de que “alguns alunos não têm jeito”, por isso, a avaliação deve servir para que professores e dirigentes acionem as medidas preventivas e corretivas, “de forma que todos os alunos tenham condições de avançar acompanhando o programa de ensino” (BAHIA, 2007, p. 15).

Outras falas expressam as concepções que o curso adota:

- “Se os alunos não aprendem, a escola não é boa.” (p. 12)
- “A escola boa é aquela que atrai, mantém e desenvolve bons profissionais, escolhidos ‘por critérios de competência.’” (p. 14)
- “A escola eficaz recebe os mesmos recursos que as demais. A diferença é que sabe fazer com que eles rendam mais e é capaz de buscar recursos adicionais” (p. 17)

Fica claro que a FLEM imprime no manual “Gerenciando a Escola Eficaz”, e conseqüentemente no processo eleitoral, a visão da gestão gerencial, amparada na hegemonia neoliberal discutida no capítulo 1 desta dissertação. Com isso, a escola, que deveria ser espaço de socialização da cultura e ao mesmo tempo de contribuição para a democratização da sociedade (PARO, 2016), passa a ser vista como âmbito de gerencialmente de estratégias em prol de indicadores melhores, independentemente das especificidades do trabalho docente, do desenvolvimento dos alunos e da função social da escola.

Como aponta Bigarella (2017), há a defesa da gestão democrática e da participação da comunidade escolar, porém, relacionadas às desconcentração de tarefas, do Estado para a comunidade escolar. Assim como no manual, o Decreto n. 12.500/2008 cita como um dos conteúdos avaliados o estabelecimento e a ampliação de relacionamento, o que revela que a avaliação considera os conhecimentos sobre as

relações de colaboração e de diálogos. No entanto, é evidente que seus princípios se baseiam na gestão gerencialista³⁸, que foca em ações de eficácia, eficiência e produtividade.

Após a avaliação de competências, o profissional aprovado integraria o banco único de dados, do qual sairiam os possíveis candidatos a eleição de diretores (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). A resolução, contudo, não deixou claro o que seria o banco único de dados³⁹.

A eleição ocorreria como última etapa do processo, por voto direto e secreto de valor proporcional, distribuído como na Lei n. 3.244/2006 (33%). Seria eleito diretor o candidato ou chapa que obtivesse maior percentual de votos válidos. Em caso de empate, eram considerados os critérios de maior qualificação na área da educação maior tempo de efetivo exercício e maior idade (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). A posse dos candidatos eleitos ocorreu a partir de 1º de julho de 2008, para um mandato de três anos, conforme o estabelecido no art. 6º do Decreto n. 12.500/2008.

Ficou atribuído ao secretário de estado de educação designar para exercer as funções de diretor e diretor-adjunto *pro tempore*, quando: “I - não houver candidato ou chapa concorrendo à eleição; II - houver anulação da eleição; III - houver impugnação do candidato/chapa.” (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). Os diretores e diretores adjuntos *pro tempore* eram designados por seis meses e, nesse prazo, deveriam organizar a realização de novas eleições.

Conforme garantido no Art. 1º da Instrução Normativa n. 1/SED, de 30 de abril de 2008, as eleições foram realizadas no dia 28 de maio de 2008, entre 8 e 21 horas. Concluído o processo eleitoral em todas as suas etapas, a posse dos eleitos ocorreu no dia 1º de junho de 2008 e foram empossados 551 diretores e diretores-adjuntos (CORREIO DO ESTADO, 2008, *on line*).

³⁸ A gestão gerencial, no contexto educacional, objetiva a modernização da administração pública, introduzindo os valores gerenciais. Nessa perspectiva, a escola cumpre uma função coercitiva e oportuniza a manutenção das relações sociais de produção e poder. O poder destina-se, assim, para quem toma as decisões, neste caso, a direção (GRACINDO, 2009). Há a descentralização das tarefas, não das decisões. Ainda, os alunos são vistos como clientes e como tal adquirir o produto chamado educação (DRABACH; SOUZA, 2014), e a escola firma um contrato com pais e alunos qual não possui a dimensão formativa, de participação política no sentido dado pela gestão democrática, mas sim que, junto com instâncias superiores de avaliação qual a escola deve prestar conta do seu trabalho, refletem somente a utilização da eficiência e eficácia dos recursos públicos.

³⁹ Conforme disposto no site da SED/MS, o banco único de dados é constituído pela classificação dos professores aptos para realizar a avaliação e o processo eleitoral para o cargo de diretor escolar, funcionando de acordo com as notas do processo eleitoral. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/secretaria-de-educacao-divulga-resultado-da-avaliacao-de-competencias-do-processo-eleitoral-de-dirigentes-escolares/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Entre as exigências dispostas para concorrer ao cargo, não houve menção à realização do curso de gestão escolar, o que é um equívoco, ao passo que esse curso é uma das etapas do processo eleitoral regulamentado pela Resolução SED n. 2.148/2008. Além das condições citadas no Art. 4º, o Art. 6º garantiu que os candidatos ou chapa não poderiam concorrer simultaneamente em duas ou mais unidades (MATO GROSSO DO SUL, 2008c).

Sobre os votos, o Art. 10 dispôs que cada votante indicaria, em cédula própria, por meio de manifestação pessoal e secreta, uma chapa ou candidato avulso. Esse procedimento poderia ocorrer mais uma vez dependendo do votante, pois quando o votante pertence a mais de um segmento, este teria direito a um voto em cada segmento, como garantiu o Art. 11. O que não poderia acontecer era o voto por procuração⁴⁰.

A instrução normativa também dispôs sobre a campanha eleitoral, que em 2008 ocorreu entre os dias 23 e 26 de maio. Ficou atribuído à comissão escolar promover uma assembleia geral com a participação de todos os candidatos, que deveriam apresentar os seus projetos de gestão à comunidade escolar. Este era um momento fundamental para a campanha e para o desenvolvimento do processo eleitoral, ao passo que é o *locus* ideal para expor aos votantes as propostas pensadas para o mandato, já que, com base no Art. 17, durante o período de votação é proibido qualquer tipo de propaganda eleitoral das chapas ou candidatos (MATO GROSSO DO SUL, 2008c). Além disso, os espaços democráticos geralmente são espaços que ampliam o diálogo (SOUZA, 2007).

O Art. 18 garantiu que não seria permitida a realização de eventos com objetivo de arrecadar recursos financeiros para custeio das chapas ou candidatos, nem o recebimento de donativos de terceiros (MATO GROSSO DO SUL, 2008c). Cabia à comissão escolar zelar pela manutenção da disciplina e da ordem durante a campanha eleitoral, assim como pela continuidade das atividades pedagógicas, administrativas e de limpeza da unidade escolar.

No dia das eleições, a mesa receptora deveria ser composta por três membros, sendo um presidente, um mesário e um secretário, escolhidos entre aqueles que compunham eleitorado e designados pelo presidente da comissão escolar; tais membros

⁴⁰ Segundo o Senado, o voto por procuração refere-se à permissão de que outro indivíduo possa votar em seu nome, por meio de uma procuração, que é um documento formal e legal, que pode ser realizada por instrumento público (em cartório) ou particular, permitindo tal ação. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=103440>, Acesso em: 30 mar. 2021.

e os seus fiscais não poderiam ter relações familiares e conjugais (MATO GROSSO DO SUL, 2008c).

Competia às mesas receptoras organizarem os trabalhos de votação, zelarem pela ordem e regularidade do processo de votação, autenticarem com suas rubricas as cédulas de votação, solucionarem imediatamente todas as dúvidas e questões que ocorressem no processo de votação, verificarem, antes de o eleitor exercer o direito do voto, a autenticidade dos documentos, com foto, e a perfeita identificação do votante, lavrarem a ata de votação, anotando as ocorrências e remeter. Após a conclusão dos trabalhos, as urnas deveriam ser devidamente lacradas e rubricadas pelos membros da mesa, bem como a documentação pertinente à comissão escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2008c).

Ademais, as seções eleitorais seriam instaladas em locais adequados e numa disposição que assegurasse a privacidade e o voto secreto do eleitor, sendo que para cada duzentos eleitores, a comissão escolar deveria disponibilizar uma urna. As cédulas seriam diferenciadas por segmento: profissionais da educação básica, pais ou responsáveis, alunos, à medida em que os votos fossem proporcionais. Em caso de empate, os critérios de classificação seriam mantidos (MATO GROSSO DO SUL, 2008c).

A posse dos candidatos eleitos deveria ocorrer até dia 1º de julho do ano da eleição, para exercer as funções pelo período de três anos, caso não reeleito. Para assumir a posse, os diretores eleitos deveriam assinar o Termo de Compromisso – “Educação para o Sucesso/Todos pela Educação”. A assinatura deste termo pelos candidatos surgiu como uma das atribuições da Comissão Eleitoral na Resolução SED n. 2.148/2008, porém não apareceu como um dos critérios de exigência para se candidatar ao cargo. Contudo, a instrução normativa e a resolução não tratam sobre especificidades do documento, o que ocorreu na Resolução/SED n. 2.176, de 30 de maio de 2008:

Anexo I da Resolução/SED n. 2.176, de 30 de maio de 2008. TERMO DE COMPROMISSO “EDUCAÇÃO PARA O SUCESSO/TODOS PELA EDUCAÇÃO”

Termo de Compromisso que entre si celebram a Secretaria de Estado de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, representado pela Profª. Maria Nilene Badeca da Costa, e a Escola Estadual

_____ de
sediada no Município _____ de
_____/ MS,
representada pelo(a) Diretor(a) _____ e
pelo(a)
Diretor(a) Adjunto(a) _____

Art. 1º O presente Termo tem por objetivo garantir a **qualidade e a eficácia** na gestão administrativa, financeira e pedagógica, com vistas

à melhoria do desempenho das unidades escolares, pertencentes à Rede Estadual de Ensino.

Art. 2º Os dirigentes escolares devem assegurar uma gestão eficaz, comprometendo-se em:

I. cumprir a legislação em vigor, as orientações curriculares e as metas e diretrizes propostas pela Secretaria de Estado de Educação e pelo Ministério da Educação;

II. acompanhar, orientar e estimular o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem da escola, **visando a sua eficácia para o alcance dos objetivos propostos;**

III. estabelecer, como foco, a aprendizagem do aluno, criando possibilidades para intervenções que propiciem o sucesso no desempenho do educando;

IV. envidar todos os esforços para que ocorra a alfabetização das crianças até, no máximo, o final dos dois primeiros anos iniciais, **aferindo os resultados por exames periódicos específicos;** [...]

(MATO GROSSO DO SUL, 2008, p. 1, grifo nosso).

É perceptível a intenção de se transferir a responsabilidade ao diretor de atingir os objetivos propostos pela SED (FARIAS, 2017) e de desenvolver uma educação de qualidade, garantida a partir do sucesso do aluno, medida por exames periódicos específicos, geralmente classificatórios e finais. Então, segundo analisa Farias (2017), ao ser obrigatório participar de um curso ocupacional, realizar uma avaliação de competências e assinar um termo de compromisso, ficou explícita a meritocracia como conduta das políticas adotadas no governo Puccinelli.

Apesar de apresentar atribuições de caráter democrático, como ação colaborativa da comissão escolar com a comissão estadual (MATO GROSSO DO SUL, 2008c), é claro o distanciamento das políticas implantadas dos princípios constitucionais que buscam assegurar a participação e o controle social sobre a gestão pública (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2012).

Conforme as legislações de 2008, a SED/MS publicou em 29 de junho de 2009 um edital de abertura do processo eleitoral para diretores para 12 unidades escolares⁴¹ da REE/MS, geridas, até então, por diretores e diretores-adjuntos *pro tempore*, devido a irregularidades ocorridas no processo eleitoral anterior, em 2008. As eleições ocorreram em 30 de setembro de 2009 (CAPITAL NEWS, 2009, *on line*).

⁴¹ No município de Angélica, a Escola Estadual Luis Vaz de Camões; em Aral Moreira, a E.E. João Vitorino Marques; em Bela Vista, a E.E. Castelo Branco; em Camapuã, as Escolas Estaduais Camilo Bonfim, Abadia Faustino Inácio e Joaquim Malaquias da Silva; em Campo Grande, as Escolas Estaduais Orcrício Thiago de Oliveira e Teotônio Vilela; em Costa Rica, a E.E. Santos Dumont; em Deodópolis, a E.E. João Baptista Pereira; em Glória de Dourados, a E.E. Hilda Bergo Duarte e em Porto Murtinho, a E.E. José Bonifácio.

Todavia, como o mandato dos representantes eleitos em 2008, iniciou-se em 1º de julho do mesmo ano, e conforme o Art. 16 da Resolução SED n. 2.148/2008. Percebemos que os diretores e diretores-adjuntos *pro tempore* exerceram suas funções por um ano, seis meses a mais que o tempo garantido na resolução. Apesar disso, as eleições foram garantidas nessas unidades escolares, mesmo que em períodos distintos do disposto nas legislações pertinentes.

As principais modificações após 2008 foram as excessivas prorrogações das eleições. Em 10 de abril de 2011, o governo do estado enviou à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul o PL para alterar a data para eleição de diretores, que, de acordo com a Lei n. 3.479/2007, deveria acontecer em meio do corrente ano, mas, conforme Nilene Badeca⁴², secretária de educação do estado, isso prejudicaria o andamento do ano letivo:

"Preocupo-me com o pedagógico da escola. Para que a eleição ocorra no meio do ano teremos que preparar os possíveis candidatos, tirando os professores da sala de aula para fazer esta capacitação. O ideal era que o curso fosse feito nas férias. Ainda teremos a prova Brasil e se a eleição acontecer agora os professores irão se preocupar só com isso e vão se esquecer do projeto pedagógico", explicou a secretária durante reunião, na última na quinta-feira, com os deputados que integram a Comissão de Educação." (CORREIO DO ESTADO, 2011, *on line*).

A secretária de educação do estado e o deputado estadual Junior Mochi⁴³ (PMDB) se reuniram com a comissão da educação da Assembleia Legislativa (Professor Rinaldo (PSDB), Mara Caseiro (PTdoB), Eduardo Rocha (PMDB) e Pedro Kemp (PT)) para explicarem as razões para a alteração da data de eleição dos diretores escolares, alterando a Lei n. 3.479/2007.

No dia 18 de maio de 2011, o Projeto de Lei n. 055/2011 foi aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa do Estado, alterando a eleição de diretores das escolas da REE/MS. A proposta prorrogou até 30 de novembro de 2011 o mandato dos diretores atuais e estipulou o prazo até 15 de outubro para a eleição de diretores. O governador André Puccinelli sancionou o projeto.

⁴² Maria Nilene Badeca da Costa foi secretária de Estado de Educação entre 1º janeiro de 2007 a 1º de abril de 2010, quando foi substituída por Cheila Vendrami, retornando em 4 de outubro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, no governo de André Puccinelli.

⁴³ Oswaldo Mochi Junior, conhecido como Junior Mochi, foi prefeito de Coxim/MS entre 1997 e 2004 e deputado estadual de Mato Grosso do Sul entre 2007 e 2019, cumprindo três mandatos. Foi presidente da Assembleia Legislativa entre 2015 e 2019.

A eleição ocorreu em 6 de outubro de 2011. Roberto Botareli, presidente da FETEMS, ressaltou que a federação apoia as eleições, porém de forma irrestrita, democrática e que realmente atendesse aos anseios dos trabalhadores em educação, pais e alunos:

A federação defende, assim como está no PNE (Plano Nacional de Educação), eleições democráticas e irrestritas. Consideramos que o Governo do Estado utiliza cláusulas de barreiras no processo de eleições para diretores, por exemplo, limita o número de pessoas que irão fazer o curso para prestar a prova e daí poderem concorrer as eleições, acaba então existindo uma eleição antes da eleição de fato [...] (MIDIAMAX, 2011a, *on line*).

A FETEMS se posicionou contra o modelo que o governo empregou nas eleições de diretores das unidades escolares da REE/MS, especialmente ao fato de que o curso concedido aos candidatos acontecesse apenas uma vez e antes da eleição, não se colocando assim como uma formação continuada constante e significativa (MIDIAMIX, 2011b, *on line*). Sobre isso, Idalina da Silva, secretária dos funcionários administrativos da FETEMS, explicou:

Dessa maneira o Governo não está investindo na capacitação dos diretores, está apenas tornando o processo menos democrático, além de que o candidato faz este tal curso apenas uma vez, se na próxima eleição for concorrer novamente não precisa mais fazer, o que vale é a sua nota anterior [...] (MIDIAMAX, 2011a, *on line*).

Com isso, constatamos que o movimento docente, por meio da FETEMS, não estava de acordo com a maneira em que o processo eleitoral para diretores estava se desenvolvendo, com base nos ideários dos poderes Executivo e Legislativo. Contudo, mesmo expondo publicamente esse descontentamento, o governo novamente não se propôs a ouvir e debater suas ações legais com a federação.

Arroyo (2010) reflete sobre isso ao afirmar que reconhecer os movimentos docentes como apenas canais de chegada das desigualdades e não estabelecer diálogos na construção de políticas mais objetivas não é o caminho. É fundamental assumir as organizações e movimentos sociais como atores políticos. Contudo, o Estado está a favor da manutenção do poder, o que enfatiza a tensão entre os poderes do Estado e a sociedade civil no campo político. Podemos observar de forma real a contradição, exposta por meio dos embates políticos em torno de dois diferentes projetos societários (FERNANDES, 2018).

Como resultado, as alterações continuaram sucedendo-se. O Decreto n. 13.770, de 19 de setembro de 2013, dispôs sobre a estrutura de funcionamento das unidades escolares da REE/MS, tendo em vista o disposto na Lei n. 2.787, de 14 de dezembro de 2003, e deu outras providências, como sobre as atribuições da direção escolar.

O Art. 3º garantiu que as unidades escolares da REE/MS funcionassem contando com direção, secretaria escolar, coordenação pedagógica, corpo docente, corpo discente, serviço de apoio técnico operacional, serviços auxiliares: APM, conselho escolar e grêmio estudantil (MATO GROSSO DO SUL, 2013). Essa disposição evidenciou que as escolas deveriam desenvolver suas funções de modo coletivo e participativo, pois colocaram em sua estrutura todos os segmentos que compõem a comunidade escolar.

Sobre a gestão escolar, o Decreto n. 13.770/2013 dispôs que as unidades escolares da REE/MS seriam gerenciadas pelo diretor e pelo diretor-adjuntos, quando couber, eleitos para o exercício da função e designados por ato do título da SED/MS. Com base no Art. 10, o diretor e o diretor-adjunto seriam eleitos para um mandato de três anos, permitida a reeleição. Tal eleição deveria observar a legislação específica, que, até 2015, foi a Resolução SED n. 2.148/2008 e a Instrução Normativa n. 1/2008.

O decreto definiu que a gestão escolar teria como foco a liderança, o planejamento, a relação com a comunidade escolar, o aperfeiçoamento dos recursos humanos, o gerenciamento dos processos e dos resultados da escola e, principalmente, a aprendizagem dos estudantes (MATO GROSSO DO SUL, 2013). Por essa razão, é disposto que a direção, a coordenação pedagógica e a secretária escolar deveriam atuar em articulação, conforme regimento escolar. Os princípios estabelecidos como foco da gestão escolar evidenciam a lógica do mercado, que busca o racionamento técnico, lucro absoluto e melhores resultados com menor custo possível.

A perda das funções de diretor e diretor-adjunto aconteceria por dispensa a pedido, por aposentadoria ou por óbito, em caso de licença superior a 90 dias consecutivos ou interpolados, exceto quando se tratar de licença gestante e por destituição da função, em consequência de transgressão disciplinar ou de conduta incompatível com o exercício da função (MATO GROSSO DO SUL, 2013).

Comparadamente ao Decreto n. 12.500/2008, foram acrescentados à perda das funções da direção, a vacância das funções a aposentadoria, o óbito e as consequências de transgressão disciplinares ou de conduta incompatível com o exercício da função. Além disso, o inciso 3º do Art. 13 garantiu que nos casos de perda da função, caberia à SED/MS

designar o diretor e/ou o diretor-adjunto, até a realização de novo pleito eleitoral, observado o disposto no Art. 4º da Lei n. 3.479, de 20 de dezembro de 2007.

O Art. 15 garantiu a eleição como forma de provimento da direção escolar, propondo as seguintes etapas:

I - seleção interna no âmbito da unidade escolar, caso o número de interessados seja superior ao número de vagas oferecidas;

II - participação no Curso de Gestão Escolar;

III - participação da avaliação das competências básicas para dirigentes escolares;

IV - elaboração e apresentação à comunidade escolar e à **Secretaria de Estado de Educação de projeto de Gestão Escolar**;

V - eleição;

VI - designação para o exercício da função pelo titular da Secretaria de Estado de Educação.

Parágrafo único. Os candidatos considerados aptos nas etapas de I a IV descritas no caput integrarão um Banco Único de Dados e poderão participar da eleição conforme o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 3.479, de 20 de dezembro de 2007. (MATO GROSSO DO SUL, 2013, grifo nosso).

Com os incisos grifados acima, observamos que houve etapas não mencionadas, comparadas ao Decreto n. 12.500/2008. O inciso IV, que propôs a elaboração e apresentação do projeto de gestão escolar à comunidade escolar, em 2013 também garantiu a apresentação à SED/MS. O inciso VI dispôs que caberia ao titular da SED/MS designar o candidato eleito ao exercício da função, mesmo após ter vencido as eleições. Essa modificação conferiu, novamente, poder de escolha do diretor e diretor-adjunto ao órgão competente superior, que já possui poder hierarquizado.

A participação social é fundamental para o êxito da gestão escolar democrática. Apoiando-se em Souza (2009), a educação política é pautada na participação, sendo este um conceito intrínseco da democracia moderna, assim,

A participação na vida política é elemento importante que se aprende na prática democrática, seja na gestão da escola, da cidade ou do país, a participação ampliada é quase sempre defendida como condição *sinequa non* para a efetivação democrática (SOUZA, 2009, p. 133).

Por isso, incentivar a eleição **entre a** comunidade escolar (docentes, funcionários, pais e responsáveis e alunos) e depois limitar a designação desta decisão ao órgão do governo competente é reduzir o processo democrático à aparência. Além da participação, o poder também é um conceito essencial na discussão sobre gestão democrática, pois é

ele que torna a gestão um processo político, no que diz respeito à capacidade de agir em conjunto em prol de uma construção comum (SOUZA, 2007).

O papel da gestão democrática e dos instrumentos que a viabilizam é compartilhar o poder aos indivíduos. Bobbio (2015) afirma que o caminho para a democratização social é a ocupação de espaços que até então são dominados por organizações hierárquicas e burocráticas. Assim, é imprescindível aumentar os espaços em que é possível exercer o direito de participar de tomadas de decisões. É isso que torna a eleição de diretores a forma de provimento mais democrática.

Além das alterações citadas, dentre os incisos do *caput* do Art. 15, não houve mais menção ao banco único de dados, que agora está presente no parágrafo único do Art.: “Parágrafo único. Os candidatos considerados aptos nas etapas de I a IV descritas no *caput* integrarão um Banco Único de Dados e poderão participar da eleição conforme o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 3.479, de 20 de dezembro de 2007.” (MATO GROSSO DO SUL, 2013). Entretanto, ainda não houve especificação acerca do que se trata esse banco e nem quais seriam as exigências para integrá-lo.

Assim como em 2008, as candidaturas poderiam ocorrer por meio de chapas ou de forma individual, observadas as diretrizes da SED/MS e a legislação em vigor, no caso a Resolução SED n. 2.148/2008 e Instrução Normativa n.1/2008. Mesmo após embates desenvolvidos entre o movimento docente e os poderes executivos, não houve uma padronização para a candidatura, o que dificulta o andar do processo eleitoral em questão.

O Art. 18 assegurou que os diretores escolares designados para a função, no ato da posse, deveriam assinar o termo de compromisso contendo as metas e os resultados a serem atingidos pela gestão da escola (MATO GROSSO DO SUL, 2013). O parágrafo único do Art. dispôs que o não cumprimento do pactuado no termo de compromisso poderia acarretar a destituição da função de direção, devidamente apurada em processo administrativo. Isso indica a importância destinada pela SED/MS ao termo, apesar de o decreto não apresentar quais metas e resultados são esperados à gestão escolar das unidades escolares. Mesmo entendendo que o sistema estadual de ensino deva ter diretrizes bem definidas para a gestão do sistema, é imprescindível que cada escola, em colaboração com sua comunidade escolar e a equipe gestora, defina suas metas, diretrizes e resultados, presentes no regimento escolar e projeto político pedagógico (PPP).

Por fim, as atribuições da função de diretor, dispostas no Ar. 19, também sofreram algumas modificações. Consideramos que as funções atribuídos aos diretores se ampliaram, especialmente em se tratando do aspecto pedagógico e político, pois foram

acrescentados às suas atribuições papéis como acompanhar o progresso da aprendizagem dos estudantes da unidade escolar, garantir o cumprimento das disposições do regimento escolar, cumprir as metas estabelecidas para a escola conforme consta do termo de compromisso assinado quando da posse, acompanhar, avaliar e propor, em articulação com o diretor adjunto, ações voltadas à melhoria do ensino na unidade escolar e estimular a participação da comunidade escolar nas atividades escolares (MATO GROSSO DO SUL, 2013).

Além das funções administrativas, como cumprir as metas estabelecidas para a escola conforme o termo de compromisso assinado, a partir desse decreto, o diretor também deveria acompanhar o progresso de aprendizagem dos estudantes, avaliar e propor ações para a melhoria do ensino, pois ele, como responsável último de uma instituição de ensino, necessita estar a par e desenvolver ações em articulação com a comunidade escolar para o processo de ensino e aprendizagem.

Também é atribuído ao cargo estimular a participação da comunidade escolar nas atividades escolares, o que acreditamos ser um avanço, pois essa prática é substancial para a gestão democrática, sendo acima de tudo uma função política. Para Peroni (2019), a construção de uma sociedade democrática passa pela qualidade social, autonomia e controle social, que são diretos materializados somente na experiência, ou seja, na oportunidade de participação.

Como ressalta Souza (2009), a gestão democrática deve ser reconhecida como um processo político que vá além apenas da tomada de decisão. Envolve a participação ativa dos sujeitos na construção “[...] na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola” (SOUZA, 2009, p. 138).

Ter como uma das atribuições da direção escolar o estímulo à participação da comunidade escolar é relevante para a efetivação da democracia como defende Vieira (2001), não como estágio, mas como processo: “O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade.” (VIEIRA, 2001).

Entender a gestão democrática como um processo é importante, pois nos auxilia a entender que não tem fim, está em constante construção, apresentando retrocessos e avanços. Um avanço que marcou a gestão escolar de Mato Grosso do Sul foi o Plano Estadual de Educação (PEE-MS 2014-2024), aprovado pela Lei n. 4.621 de 22 de dezembro de 2014, no segundo mandato (2011-2014) do governo de André Puccinelli

(PMDB). Conforme palavras das considerações iniciais do PEE, foi designada, pela SED, uma Comissão Estadual, publicada no Diário Oficial n.º 8.657, de 14 de abril de 2014, para detectar os problemas educacionais existentes no estado e pensar acerca de possíveis estratégias. Essa comissão estadual foi composta por representantes, titulares e suplentes, de diferentes organizações governamentais e não governamentais vinculadas à educação (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Posteriormente, outros eventos foram importantes na consolidação do PEE:

I Conferência Nacional de Educação Básica, em 2008, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional no 59/2009, que amplia a escolarização obrigatória– de 4 a 17 anos;

I Conferência Estadual de Educação em 2009 - A Comissão Estadual Organizadora, em parceria com as comissões municipais, realizou 23 conferências municipais e intermunicipais, envolveu cerca de 3.000 participantes entre educadores, pais, alunos, setores, da sociedade civil organizada e representantes dos movimentos sociais. Essas Conferências foram preparatórias para a Conferência Nacional de Educação de 2010;

I Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, que embasou a elaboração do atual Plano Nacional de Educação (PNE), Lei no 13.005/2014;

II Conferência Estadual de Educação, em 2013. O Fórum Estadual de Educação (FEEMS), juntamente com os fóruns municipais de educação e comissões organizadoras, realizou, nos municípios, 79 Conferências Livres e 17 Conferências Intermunicipais de Educação, com a participação de educadores, gestores e representantes das instituições da sociedade civil organizada, bem como representantes dos movimentos sociais, envolvendo, 13.000 pessoas. Essas conferências foram preparatórias para a II CONAE 2014 (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 10, grifo nosso).

O processo de elaboração, tanto do PNE quanto do PEE, evidencia uma grande experiência de participação popular no planejamento educacional, que culminou nos planos aprovados por lei (OLIVEIRA, 2017). Em contrapartida, como toda disputa de política pública, expressaram-se consensos e contradições no processo, referindo-se às discordâncias de concepções e diretrizes em algumas áreas de educação, como a educação de gênero e sexualidade e educação especial. Apesar disso, foram definidas significativas diretrizes reivindicadas pela sociedade brasileira: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental, valorização dos (as) profissionais da educação e a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Sobre a gestão democrática, a meta 19 do PNE (2014/2019) propôs

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) 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. (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Com base no PEE, a REE/MS possui dispositivos para a efetivação da gestão democrática da educação, bastando garantir continuidade e aperfeiçoamento de seu funcionamento. Para isso, desenvolveu-se 15 estratégias, dentre elas apenas uma que aborda o cargo da direção escolar e o seu provimento:

19.12. participar de programas nacionais de formação de diretores e gestores escolares, bem como da prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento das funções; (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Em meio a debates, disputas e contradições, decide-se no PEE-MS 2014-2024 aplicar “prova nacional específica” para seleção de diretores, adequando a legislação em vigor na REE/MS, uma vez que a seleção dos candidatos para provimento do cargo de “dirigentes escolares”, já sucedia com base no mérito para garantir a eficiência e a eficácia (OLIVEIRA, 2017). Apesar de mencionar o provimento, o documento não deixou clara a modalidade adotada, que até então era a combinação de aplicação de avaliação de competências básicas, mediante prova escrita aos candidatos, curso em gestão, seguida de eleição.

Como observado, o governo de André Puccinelli (2007-2014) no campo educacional foi marcado pela expressiva relação entre o público e o privado. Algumas pesquisas sobre a gestão nesse período (ALVES, 2014; FARIAS, 2017; BARTHOLOMEI, 2013; BIGARELLA, 2015) apontaram que a política educacional de gestão do sistema teve como pressupostos os princípios e diretrizes da Pedagogia do Sucesso, que supostamente tem como objetivo melhorar a qualidade do ensino público, a partir de regras de mercado, tendo a educação como produto, competição e meritocracia (PERONI, 2019).

Para Alves (2014, p. 134), o governo de Puccinelli apresentou retrocessos, “uma desestatização em nível de gestão das políticas públicas.”. Entre 2007 e 2014, o Estado incorporou na execução de suas políticas educacionais orientações privadas, da lógica do mercado, o que, para Peroni (2000) é inconstitucional, pois anula a autonomia e gestão democrática tomada como princípio na CF/88 e na LDB/96.

A eleição de diretores, que, como defende Paro (2011), é a única modalidade que tem virtude para contribuir para a democratização do ensino, passou a ter etapas anteriores que limitaram a participação da sociedade e a autonomia dos candidatos. A avaliação, etapa obrigatória do processo, foi uma das maiores desaprovações do movimento docente, pois na visão dos profissionais da educação, essa seleção prévia era uma forma de discriminar e impedir a participação de profissionais no processo de eleição, restringindo o acesso ao cargo (FARIAS, 2017).

Como expresso acima, as normativas que discutiram sobre a eleição de diretores foram marcadas de embates entre o governo e os profissionais de educação, representados pela FETEMS. A insatisfação da federação foi latente, especialmente em 2007, quando realizou várias assembleias e reuniões para informar a categoria como estavam as negociações e para retirar posicionamentos e definir estratégias de ação de combate às modificações propostas no PL n. 210/2007 (FARIAS, 2017).

Evidencia-se que os dois mandatos de André Puccinelli se destoaram das práticas que a favor da democratização do ensino público. Sobre isso, Bigarella (2015, p. 222) afirma que as propostas educacionais desta gestão (2007-2014), basearam-se no modelo de gerenciamento utilizado no mercado, “se concentraram na competição, nas desigualdades, na relação direta entre prêmio e avaliação, desconsiderando as ações da organização escolar, que valoriza e reafirma o papel social da escola e dos processos de gestão e participação coletiva.” Desse modo, prevaleceu a implantação de políticas com a lógica neoliberal, embates entre sociedade civil e poderes Legislativo e Executivo e fortalecimento da relação público e privado.

Veremos a seguir se as normativas do governo de Reinaldo Azambuja.

3.4 PROPOSTAS DO GOVERNO REINALDO AZAMBUJA (2015-2018)

Em 2015, Reinaldo Azambuja⁴⁴ (2015-2022), filiado ao PSDB, assumiu o poder do governo do estado, após concorrer ao cargo de governador em chapa com a vereadora de Campo Grande, Rose Modesto (PSDB) e vencer o segundo turno com 55,34% dos votos contra o candidato Delcídio Amaral, até então senador filiado ao PT. A mudança de

⁴⁴ Reinaldo Azambuja Silva é agropecuarista e político, filiado ao PSDB. Foi prefeito de Maracaju/MS, entre 1996 e 2005. Em 2006, elegeu-se deputado estadual (2007-2011), com a maior votação de Mato Grosso do Sul, com 47.772 votos. Está em seu segundo mandato como governador de Mato Grosso do Sul, com Murilo Zauith (DEM), que é proprietário do Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran) (uma das maiores faculdades privadas de Mato Grosso do Sul), como vice-governador.

governo, em um país que historicamente desenvolve políticas de governos e não políticas de Estado, causou grandes impactos nas diretrizes legislativas e sociais do estado, em principal no âmbito educacional. A primeira mudança significativa do governador foi nomear Maria Cecília Amêndola da Motta⁴⁵ como Secretária de Estado de Educação.

Em relação à eleição de diretores das escolas da REE/MS, muitas foram as alterações propostas por Reinaldo Azambuja. Em fevereiro de 2015, primeiro ano de seu mandato, o governador sugeriu a criação de um projeto de lei para determinar data do processo eleitoral. Para isso, Azambuja se reuniu com membros do Conselho de Diretores de Escolas Estaduais de Campo Grande (Condec) para discutir proposições sobre a eleição de diretores, especialmente a prorrogação do processo eleitoral para dezembro de 2015, previsto para acontecer em abril e a designação mais abrangente para o cargo de diretor-adjunto (CAPITAL NEWS, 2015, *on line*).

Como defesa para a alteração das datas estipuladas, Maria Cecília afirmou que “A formação aconteceria no período de férias, em julho, e as eleições após o período de provas, o que não prejudicaria o andamento do processo pedagógico nas escolas” (CAPITAL NEWS, 2015, *on line*). Outra pauta pertinente discutida nesta reunião foi a aprovação do fim da reeleição para diretores das escolas da REE/MS, que poderiam se reeleger sem limites de mandatos.

Os conflitos entre governo do estado e movimento docente se iniciaram após reunião citada e se intensificou em março de 2015, quando Azambuja propôs restringir o mandato dos diretores e encaminhou um projeto de lei à Assembleia Legislativa. Outras pretensões do governador foram reestabelecer as unidades que estavam excluídas deste procedimento e os critérios para a eleição desses diretores, os requisitos e as modalidades de candidaturas ao pleito admitidas, a distribuição dos votos entre os segmentos votantes, o prazo do mandato dos eleitos e os impedimentos ao exercício das respectivas funções (CORREIO DO ESTADO, 2015, *on line*).

Esse impasse foi tema de audiência pública, realizada dia 14 de abril de 2015, na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Tal audiência foi organizada pelo deputado Amarildo Cruz (PT) e teve como tema a “gestão democrática e eleições diretas

⁴⁵ Maria Cecília Amêndola da Motta é Mestre em Educação, pela UCDB (2003). Especialista em Gerente de Cidades pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e em Metodologia do Ensino pela Associação de Ensino e Cultura Urubupungá (AECU). Possui graduação com Licenciatura em Pedagogia com Habilitação em Supervisão Escolar, pela Universidade do Oeste Paulista (1988); Pedagogia com Habilitação em Administração Escolar pela Universidade do Oeste Paulista (1980), Ciências Biológicas pela Universidade do Oeste Paulista (1973) e Ciências pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Prudente (1972). Foi Secretária Municipal de Educação de Campo Grande entre (2008-2015).

para direção de escolas”. A discussão contou com a presença de representantes da FETEMS, o que consideramos um avanço se comparado a embates anteriores entre governo do estado e movimento docente, isto, pois, nesse momento, ao menos houve uma tentativa de diálogo.

A luta por direitos sociais e práticas democráticas do movimento docente, além de expressar a totalidade por meio dos conflitos estabelecidos entre os grupos sociais antagônicos na sociedade capitalista, demonstra as contradições expostas aos diferentes projetos societários e o dever do Estado, que no caso seria intervir para a sociabilidade de ser sociedade (HÖFLING, 2001).

No entanto, a audiência pública não solicitou os impasses sobre a eleição de diretores. A SED, no exercício da competência que lhe conferiu o Art. 17⁴⁶ da Lei n. 3.244/2006, publicou a Resolução SED n. 2.962, de 28 de abril de 2015, que dispôs sobre a designação *pro-tempore* dos atuais diretores e diretores-adjunto das unidades escolares da REE/MS.

O Art. 1º garantiu que ficassem designados para atuar, na qualidade de *pro-tempore* até 30 de junho de 2015, os diretores e diretores-adjuntos das unidades escolares da REE/MS eleitos para o triênio compreendido entre 1º/12/2011 e 1º/12/2014 e que se encontram no exercício da função (MATO GROSSO DO SUL, 2015a). Ou seja, foi prorrogado, em forma de Resolução, o mandato dos atuais diretores até 30 de junho de 2015, conforme desejo do governo. Novamente, o poder de escolha foi destinado a quem historicamente o teve: o Estado.

No dia 13 de maio de 2015, os professores da REE/MS, como movimentação contra a proposta de PL, foram à Assembleia Legislativa questionar a proposta e reivindicar diversos pontos, paralisando as atividades por um dia. Essa paralisação aconteceu em âmbito nacional e teve como objetivo reivindicar melhores condições trabalhistas, mas a visita à Casa de Leis, pela manhã, foi para questionar PL que alteraria o processo de eleição nas escolas estaduais.

Uma das principais queixas da FETEMS era a exclusão do auxiliar administrativo como possível candidato à eleição de diretores. Roberto Botarelli enfatiza que em 2015 havia ao menos seis escolas da REE/MS que tinham como diretores

⁴⁶ “Art. 17. Nos casos de anulação da eleição, impugnação do candidato/chapa única ou ainda quando não houver candidatos inscritos o Secretário de Estado de Educação designará, *pro tempore*, diretor ou diretor-adjunto para, no prazo máximo de seis meses realizar novas eleições escolares.” (MATO GROSSO DO SUL, 2006).

auxiliares administrativos. Pedro Kemp (PT) apresentou cinco emendas ao projeto: permissão para a inclusão do auxiliar no processo de educação, desde que tenha licenciatura, que alunos a partir dos 12 anos possam votar, eleição de diretores-adjunto em chapa, eleição em escola indígena, de tempo integral e a eleição de diretores e colegiados aconteçam no mesmo dia (MIDIA MAX, 2015a, *on line*).

O resultado da movimentação na Assembleia Legislativa foi a organização de um debate sobre um novo projeto de lei para o processo eleitoral para diretores. O Projeto de Lei n. 048/2015, de autoria do Poder Executivo, foi reapresentado na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, segundo informou o deputado estadual Rinaldo Modesto (PSDB) no dia 14 de maio de 2015. No mesmo dia, pela manhã, o governador atendeu os professores representantes da FETEMS para diálogo e excluiu o projeto de lei anterior.

O deputado Rinaldo Modesto (PSDB), manifestou sua contestação à chance de membros do administrativo de se candidatarem para as eleições:

O que estiver dentro das condições, o Governo vai discutir. Mas existe uma lei que deixa explícito que o servidor precisa ser formado em Letras ou Pedagogia e ter passado em concurso para professor para poder concorrer a cargo eletivo (MIDIAMAX, 2015b, *on line*).

Entretanto, Roberto Botarelli defendeu a existência da Lei Complementar 87/2000, que dispõe que os administrativos, enquanto profissionais da educação podem concorrer. O presidente da FETEMS enfatizou que “não há justificativa para que o administrativo seja excluído do processo de eleição. Seis escolas do Estado têm pessoas do administrativo na diretoria e tem ótimos índices do Ideb. Outra foi premiada pelo modelo educacional” (MIDIAMAX, 2015b, *on line*).

As disputas entre governo do estado e FETEMS causou grandes movimentações em torno das eleições de diretores, por isso, ficou acordado que eles se reuniriam para discutir tais contradições e então reapresentar um novo projeto de lei. Isso se concretizou em julho, quando o governador do estado voltou atrás e incluiu novamente a participação de servidores administrativos no processo eleitoral de diretores das escolas da REE/MS, com a condição de que fizessem a avaliação proposta nas legislações anteriores. Assim, o novo PL incluiu esse pedido do movimento docente e ao menos cinco emendas, de autoria do deputado estadual Pedro Kemp (PT), já citados (MIDIAMAX, 2015c, *on line*).

Na tangente desse cenário, a Resolução SED n. 2.969, de 30 de junho de 2015, prorrogou o mandato dos diretores e diretores-adjuntos pela segunda vez. Assim, os

representantes atuais foram designados para atuarem, na qualidade de *pro-tempore*, até 1º de agosto de 2015 (MATO GROSSO DO SUL, 2015b). De novo, o mandato dos diretores eleitos para o triênio entre 1º de dezembro de 2011 a 1º de dezembro de 2014, sofreu alteração, tardando ainda mais o processo eleitoral de 2015, que deveria ter acontecido em abril deste ano.

Na mesma direção, o Decreto n. 14.231, de 16 de julho de 2015, prorrogou novamente o mandato dos atuais diretores e diretores-adjuntos e alterou e acrescentou dispositivos ao Decreto n. 13.770/2013.

O Art. 1º do Decreto garantiu que os eleitos cujos mandatos forem objeto da prorrogação extraordinária, poderiam apenas candidatar-se à reeleição para um mandato de três anos subseqüente à presente prorrogação, para a mesma função de direção exercida, observados os requisitos legais. Tal norma diz respeito somente à reeleição para as mesmas funções já exercidas.

Além de tratar sobre a reeleição, o Art. 2º do Decreto alterou e acrescentou normas aos Arts. 10, 15 e 16 do Decreto n. 13.770/2013:

“Art. 10. O Diretor e o Diretor-Adjunto, observada a legislação específica, serão eleitos para exercer a respectiva função por um período de 3 (três) anos, **sendo permitida apenas 1 (uma) reeleição para quaisquer das funções.**

Parágrafo único. Considera-se reeleição, para fins do disposto no caput deste artigo, as candidaturas assim lançadas:

I - do diretor para novo mandato de diretor;

II - do diretor-adjunto para novo mandato de diretor-adjunto.”

“Art. 15.

II - participação no Curso de Capacitação em Gestão Escolar;

III - realização da Avaliação de Competências Básicas de Dirigente Escolar;

.....

§ 1º Os candidatos considerados aptos nas etapas de I a IV, descritas no caput deste artigo, integrarão um Banco Único de Dados, e poderão participar da eleição conforme o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 3.479, de 20 de dezembro de 2007.

§ 2º O Banco Único de Dados, referido no § 1º deste artigo, terá prazo de validade coincidente com o período de mandato dos dirigentes, devendo ser reconstituído quando da realização de novas eleições, admitida a prorrogação de sua validade 1 (uma) vez por, no máximo, igual período, mediante ato do Secretário de Estado de Educação.” (NR)

“Art. 16. Poderão participar do processo seletivo para dirigente escolar, os servidores efetivos de que tratam o art. 8º, incisos I e II, e o art. 86, da Lei Complementar nº 87, de 31 de janeiro de 2000, que atenderem ao disposto nos arts. 14 e 16 da Lei nº 3.244, de 6 de julho de 2006, e suas alterações, ocupantes dos cargos de:

I - Professor, da carreira Profissional da Educação Básica;

II - Gestor de Atividades Educacionais, Assistente de Atividades Educacionais, Agente de Atividades Educacionais e de Auxiliar de Atividades Educacionais, da carreira Apoio à Educação Básica;
III - Especialista de Educação, do Quadro de Especialista de Educação.” (NR). (MATO GROSSO DO SUL, 2015c, grifo nosso).

As alterações e os acréscimos do Art. 2º foram substanciais para a discussão desenvolvida aqui, por expressarem a preocupação do governo do estado com algumas considerações e reivindicações do movimento docente organizado pela FETEMS, nos embates traçados no decorrer do ano de 2015. Primeiro, o Art. 10 do Decreto n. 13.770/2013 garantia a possibilidade de reeleição do diretor e diretor-adjunto do atual mandato, enquanto que o Decreto n. 14.231/2015 limitou a reeleição a uma para qualquer uma das funções, considerando reeleição só as situações em que o candidato ocupe o mesmo cargo. Consideramos essa determinação um avanço do que tange a gestão democrática, pois assim há a oportunidade de outros sujeitos ocuparem postos de poder e não acomodar a comunidade escolar em manter um único sujeito como representante último da instituição de ensino.

O Art. 15 apresentou alterações que merecem destaque. No inciso II, que aborda sobre o curso de gestão escolar, novamente houve o acréscimo do termo “capacitação”, que, como mencionado anteriormente, carrega o peso de habilitar e tornar apto todos os candidatos a todas as funções intrínsecas ao cargo de diretor escolar. Não acreditamos que um curso com carga horária de 40 horas seja capaz disto e é por tal motivo que consideramos o retorno deste termo à nomenclatura do curso proposto pelo governo do estado um retrocesso.

No inciso III, a etapa do processo eleitoral citada era “**participação** da avaliação das competências básicas para dirigentes escolares” (MATO GROSSO DO SUL, 2013, grifo nosso). O termo participação foi modificado por “realização”; realizar é a ação de efetuar, concretizar algo; participar, no entanto, significa comunicar, avisar, noticiar, tomar parte, estar presente⁴⁷. Percebemos que há certa distinção nos sentidos empregados e especialmente nos atos que cada termo define. Assim, os candidatos irão realizar, fazer, efetuar a avaliação proposta pelo Decreto, e não participar, colaborar, comparecer à avaliação.

O parágrafo 2º do Art. 15 dispôs sobre o banco único de dados, esclarecendo que o prazo de validade deste coincidiria com o período de mandato dos diretores. Na

⁴⁷ Significativos retirados do dicionário “Dicionário escolar da língua portuguesa”: SCOTTINI, Alfredo. **Dicionário escolar da língua portuguesa**. Blumenau, SC: Todolivro Editora, 2009.

realização de novas eleições, o banco único de dados deveria ser reconstituído, admitindo a prorrogação de sua validade uma vez por, no máximo, igual período, mediante ato do secretário de educação do estado (MATO GROSSO DO SUL, 2013). Essa diretriz é relevante para o processo eleitoral pois direcionou a ação da comissão escolar, mas ainda não especificou o que compõe esse banco ou tampouco quais seriam seus objetivos nas eleições de diretores.

O Art. 16 ampliou os candidatos que poderiam concorrer ao cargo de diretor escolar. Essa era uma das principais reivindicações dos representantes dos docentes nos confrontos com o governo do estado sobre as eleições de diretores. Para a FETEMS, o profissional de educação abrange mais do que apenas a função de professor, incluindo também os profissionais que exercem o cargo de coordenador pedagógico, de diretor escolar, de assistentes educacionais e de assessoramento escolar.

Diante disso, houve a defesa de que todos os profissionais, inclusive os que são administrativos em educação, pudessem participar e concorrer nas eleições. Apesar das disputas traçadas na Assembleia Legislativa, o governo do estado, após estabelecer diálogo com representantes da FETEMS, cedeu a uma exigência do movimento docente. Esse fato demonstra a força dos movimentos organizados em prol de direitos e reivindicações coletivas.

Apesar dessa conquista, os embates entre movimento docente e governo do estado não findaram. A Resolução SED n. 2.973, de 23 de julho de 2015, ofereceu novas providências sobre o processo eleitoral para o exercício das funções de diretores escolares da REE/MS. O Art. 1º dispôs sobre o processo eleitoral de diretores escolares, a ser realizado no ano de 2015, que abrangeu todas as unidades escolares da Rede Estadual de Ensino, exceto as escolas dispostas no art. 5º⁴⁸ da Lei n. 3.479/2007. Assim como a lei, a Resolução n. 2.973/2015 não justificou a exclusão de algumas escolas da REE/MS da eleição de diretores, o que do ponto de vista da gestão democrática, é uma perda para a efetivação de práticas coletivas e participativas.

Os parágrafos 2º e 3º do Art. 1º dispõem sobre normas importantes para o processo eleitoral:

⁴⁸ Art. 5º Ficam dispensadas da realização de eleições para diretor e diretor-adjunto, as unidades escolares conveniadas; as unidades de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, à exceção do Centro de Atendimento ao Deficiente da Audiocomunicação (CEADA); as unidades escolares responsáveis pelo atendimento aos alunos de Unidades Educacionais de Internação (UNEI) e presídios; o centro estadual de formação de professores indígenas; os centros de educação profissional; os centros de educação de jovens e adultos e as escolas indígenas. (MATO GROSSO DO SUL, 2007).

§2º Os diretores e diretores-adjuntos das unidades não abrangidas pelo processo eletivo serão escolhidos pela Secretária de Estado de Educação dentre aqueles que participaram, com êxito, de todas as etapas do processo, com exceção da eleição, e que integram o Banco Único de Dados.

§3º O processo eletivo de dirigentes escolares, com exceção da votação, será realizado por meio do Sistema de Apuração de Eleições (SAE) da Secretaria de Estado de Educação, observada a Instrução Normativa da Coordenadoria de Gestão Escolar/SUPED/SED. (MATO GROSSO DO SUL, 2015d).

Primeiramente, o parágrafo 2º garantiu que os diretores que não fossem eleitos seriam escolhidos pela SED, o que não os ausentaria de participar de todas as etapas do processo (menos a eleição) e integrar o banco único de dados. O parágrafo 3º direcionou uma instrução normativa da SED para dar diretrizes sobre o processo eleitoral, que deveria ser realizado por meio de um sistema construído pela secretaria, o Sistema de Apuração de Eleições (SAE).

Comparado ao Decreto n. 13.770/2013, o Art. 2º, que tratou sobre as etapas do processo eleitoral de diretores da REE/MS, acrescentou dois incisos: “[...] IV – constituição de Banco Único de Dados composto por candidatos aprovados na Avaliação de Competências Básicas; [...] VII – posse e assinatura do Termo de Compromisso;” (MATO GROSSO DO SUL, 2015d). Essas duas ações já eram pré-requisito para a posse do diretor ao cargo, mas a partir desta Resolução se tornaram etapas concretas do processo, destacando assim a importância destes atos.

O Art. 5º dispôs sobre a comissão estadual, que seria composta por oito membros, sendo composto por cinco na Resolução SED n. 2.148/2008, e seria designada pela SED/MS. Os membros são o coordenador de gestão escolar (presidente da comissão), dois servidores da coordenadoria de gestão escolar, dois servidores da Coordenadoria de Normatização das Políticas Educacionais (CONPED), dois servidores da Assessoria de Assuntos Técnico-Especializados (ATE), um servidor da Tecnologia da Informação (TI) (MATO GROSSO DO SUL, 2015d).

A comissão escolar, que anteriormente seria composta por seis membros, passa, com a Resolução n. 2.973/2015, a ter 7 membros, com o ingresso de um professor gerenciador de tecnologias educacionais e recursos midiáticos. Há, no entanto, normas para a falta de membros para ocupar a comissão:

§ 1º O Presidente da Comissão será escolhido por seus próprios membros, dentre os servidores elencados nos incisos I a IV deste artigo, devendo ser, necessariamente, efetivo.

§ 2º Na falta do Coordenador Pedagógico e/ou do Professor Gerenciador de Tecnologias Educacionais e Recursos Midiáticos, este(s) será(ão) substituído(s) por um Professor.

§ 3º Na falta de um aluno com idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos, fará parte da Comissão um aluno matriculado **a partir do 8º (oitavo) ano do ensino fundamental ou de fase/unidade correspondente da Educação de Jovens e Adultos – EJA, do Projeto Avanço do Jovem no Ensino e Aprendizagem – AJA, do Projeto Seguindo em Frente, do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem ou dos cursos de educação profissional em unidade escolar da Rede Estadual de Ensino.** (MATO GROSSO DO SUL, 2015d, grifo nosso).

Destacamos o fato de que na ausência de um aluno com idade igual ou superior a 18 anos, o que é possível ocorrer em muitas escolas da REE/MS, especialmente as que atendem somente alunos do ensino médio, poderiam ocupar o cargo alunos matriculados a partir do 8º ano do ensino fundamental, que geralmente possuem idade maior de 12 anos, que, nas legislações anteriores, era a idade proposta.

As atribuições dessas comissões foram mantidas.

O curso de capacitação em gestão escolar foi apresentado com novas diretrizes. O Art. 10 definiu que o objetivo do curso seria assegurar ao candidato o *aprimoramento* de seus conhecimentos e competências, visando ao *aperfeiçoamento* do desempenho de suas funções (MATO GROSSO DO SUL, 2015d, grifo nosso).

Os grifos realizados acima evidenciam acréscimos de termos, que na interpretação do *caput* faz toda diferença. Em comparação, o Art. 9º da Resolução SED n. 2.148/2008 dispôs: “Art. 9º O Curso de Gestão Escolar objetiva assegurar ao postulante um conjunto de conhecimentos e de competências que lhe permita preparar-se melhor para desempenhar suas funções.” (MATO GROSSO DO SUL, 2008b). Observamos, então, que anteriormente era destinada ao curso uma função superior à possibilidade que ele desempenha na realidade, pois pretendia assegurar não o *aprimoramento* dos conhecimentos e competências que os candidatos já possuísem com sua formação inicial, mas sim assegurar tais conhecimentos aos postulantes, para, assim, prepará-los melhor para desenvolver sua função, e não aperfeiçoar seu desempenho.

Ainda sobre isto, o Art. 10 postulou que no curso seria obrigatório a participação do candidato em 100% das atividades por intermédio de aulas virtuais para o avanço as etapas seguintes do processo eleitoral, sob pena de exclusão dele. Para realizar o curso, o candidato deveria preencher os requisitos propostos na Instrução Normativa SED. Ainda, aos profissionais que já estivessem no exercício das funções, tanto em decorrência do

mandato eletivo, quanto pelos mandatos *pro-tempore*, seriam reservadas vagas, pois são candidatos natos ao cargo (MATO GROSSO DO SUL, 2015d).

O Art. 11 dispôs sobre a finalidade da avaliação de competências, que objetivou testar os candidatos nas competências básicas necessárias para desempenhar a função de dirigente escolar, sendo composta por 50% de questões objetivas de múltipla escolha e 50% de questões dissertativas, observadas as regras previstas na Instrução Normativa da Coordenadoria de Gestão Escolar/SUPED/SED (MATO GROSSO DO SUL, 2015d). Nas legislações anteriores, não houve especificação sobre como seria as questões que compõem a avaliação, o que é um fato necessário para a preparação dos candidatos. Consideramos que tal normativa foi importante para o processo eleitoral.

Além disso, a aprovação do candidato passou a exigir o mínimo de 60% de aproveitamento na avaliação. Anteriormente, era necessário o acerto de 50% do teste para o servidor ser aprovado. Como observamos, a seleção considerava o melhor desempenho na prova, para depois ocorrer o processo eleitoral de fato, evidenciando como as políticas educacionais do estado passaram a ter como base o mérito (FARIAS, 2017) e não princípios da gestão democrática.

Outra preocupação da FETEMS foi a unificação do tipo de candidatura para as funções de diretor e diretor-adjunto, a chapa eleitoral. No entanto, tanto essa Resolução, quanto as legislações passadas, garantiram que as candidaturas poderiam ocorrer por meio de chapas ou de forma individual. Foi a Resolução n. 2.973/2015 a primeira a postular normas para as inscrições, ao garantir que a candidatura individual somente seria admitida para a função de diretor. No caso de candidatura individual, o candidato eleito ocuparia a função de diretor na unidade escolar e deveria escolher, dentre aqueles que integrassem o banco único de dados, o servidor que ocuparia a função de diretor-adjunto, ressalvadas as unidades escolares que, pela tipologia, não possuem a função de diretor-adjunto (MATO GROSSO DO SUL, 2015d).

O parágrafo 1º regulamentou que a candidatura individual seria admitida somente para o cargo de diretor, e não para diretor-adjunto. Nesse caso, como prescreveu o parágrafo 2º, o diretor eleito de forma individual escolheria, dentre os candidatos que cumprissem todas as etapas e integrassem o banco único de dados, o profissional que ocuparia a função de diretor adjunto, exceto as unidades escolares que não possuem tal função, pela tipologia do Decreto n. 4.979/91. A partir dessa possibilidade, foi retirada da comunidade escolar a oportunidade, que era um direito conforme as legislações estudadas

até então, de escolher a equipe gestora que irá gerir sua instituição de ensino. Foi por esse fato que o movimento docente reivindicou a candidatura por meio de chapas eleitorais.

Ainda, o Art. 44 postulou que no caso de candidatura por chapa, seriam eleitos diretor e diretor-adjunto os integrantes da chapa que obtiver o maior percentual de votos válidos. O Art. também reforçou que no caso de candidatura individual, seria eleito o candidato que obtivesse o maior percentual de votos válidos, o qual deveria escolher, dentre aqueles que integrassem o banco único de dados, o servidor que ocuparia a função de diretor adjunto, ressalvadas as unidades escolares que, pela tipologia, não possuíssem a função de diretor adjunto (MATO GROSSO DO SUL, 2015d).

Nessa direção, o Art. 20 garantiu que os membros da comunidade escolar elessem o diretor e o diretor-adjunto, para mandato de três anos, sendo permitida apenas uma reeleição para quaisquer dessas funções, por meio de voto secreto e direto de valor proporcional. O valor proporcional, comparado às legislações de até 2015, é então alterado. A partir da Resolução SED n. 2.973/2015, passa a vigorar a proporção de 50% de servidores efetivos das carreiras profissional de educação básica e apoio à educação básica, previstas nos incisos I e II do art. 8º da Lei Complementar nº 87, de 31 de janeiro de 2000, de servidores efetivos ocupantes do cargo de Especialista de Educação, e de servidores convocados ou contratados temporariamente para o cargo de professor que estejam lotados e em efetivo exercício na unidade escolar integrante da secretaria de estado de educação, exceto aqueles que, na data da eleição, estejam em gozo de licença sindical e aqueles que até 180 dias antes da data da eleição tenham gozado licença de qualquer natureza superior a 90 dias, ressalvada a licença gestante, e 50% de pais ou de representantes legais dos alunos menores de 18 e de alunos matriculados a partir do 8º ano do ensino fundamental ou de fase/unidade correspondente da EJA (MATO GROSSO DO SUL, 2015d).

Observamos que apesar de o valor ser proporcional, houve a divisão da comunidade escolar em dois grandes grupos: profissionais da educação básica e pais ou responsáveis (sendo que apenas um destes exercerá o direito de voto, independentemente do número de filhos ou de representados matriculados na unidade escolar) e alunos matriculados a partir do 8º ano do ensino fundamental e os profissionais de educação.

Assim, as principais modificações dos votantes foram: 1. Maiores especificações sobre os profissionais da educação básica que gozam de licença; 2. Não houve mais restrições para os professores admitidos por convocação ou contratados temporariamente, exceto aqueles que estiverem em gozo de licença; 3. Não houve mais idade mínima para

o segmento “alunos”, que gozam do direito de voto a partir do 8º ano do ensino fundamental, se estendendo para outras modalidades de ensino e 4. Os pais, mães ou responsáveis exercem o direito do voto caso seus filhos sejam alunos menores de 18 anos.

Caso o votante pertença a mais de um segmento, este teria direito de apenas um voto. Ainda, foi mantida a norma de proibição do voto por procuração.

A posse dos candidatos eleitos e a assinatura do termo de compromisso aconteceram conforme Instrução Normativa da Coordenadoria de Gestão Escolar/SUPED/SED, com vigência inicial do mandato a partir de 1º de janeiro de 2016, observadas as orientações da comissão estadual para os atos. O termo de compromisso teria vigência de três anos, após o início do mandato. O não cumprimento do termo de compromisso implicaria sanções sem prejuízo das responsabilidades civil, criminal e administrativa, estabelecendo-se advertência escrita e a perda da função. Percebe-se que mais uma vez o termo, oriundo da pedagogia do sucesso implantada no governo André Puccinelli, responsabilizou os diretores pela qualidade da educação e pelos resultados do ensino da REE/MS.

A instrução normativa citada ao longo da resolução é a Instrução Normativa da Coordenadoria de Gestão Escolar/SUPED/SED n. 01, de 28 de julho de 2015, que implantou regras e diretrizes do processo eleitoral para diretores escolares da REE/MS. O Art. 1º regulamentou que a comissão escolar deveria ser constituída em cada escola até 30 de julho de 2015, por designação do colegiado escolar.

Caberia à comissão escolar realizar a inscrição dos candidatos para o curso de capacitação em gestão escolar, entre 04 e 06 de agosto de 2015. O Art. 4º garantiu que a seleção interna dos candidatos ocorrerá quando o número de interessados no curso fosse superior ao número de vagas e será realizada no âmbito da unidade escolar pelo colegiado escolar, que organizaria o processo de escolha por aclamação ou voto secreto, colhidos dos professores, coordenadores pedagógicos, servidores administrativos, representantes da associação de pais e mestres e representantes do colegiado escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2015e).

O candidato que possuísse lotação em duas ou mais escolas da REE/MS poderia participar do curso e do processo em apenas uma delas. Ainda, a resolução dispõe que o curso seria realizado no período entre 17 de agosto a 28 de setembro de 2015, na modalidade à distância, com carga horária de 60 horas, distribuídos em seis módulos, divididos entre Pesquisa e Gestão Educacional (10h), Avaliação (10h), Currículo (10h),

Financiamento e Prestação de contas (10h), Legislação Estadual Educacional (10h) e Projeto de Gestão Escolar (10h) (MATO GROSSO DO SUL, 2015e).

Esses módulos expressaram os conteúdos e conhecimentos que o curso pretende aperfeiçoar no desempenho dos diretores e diretores adjuntos. Sobre isso, Paro (2003) realiza uma discussão pertinente acerca dos conteúdos (ou da falta deles) em cursos de formação para essa função, pois os diretores reclamam que há uma falta de conhecimento e práticas que possibilitem um maior conhecimento e proximidade com a realidade da escola. Por isso, desenvolvemos um quadro que compara os conteúdos propostos pelo autor (que é um dos principais referenciais teóricos do trabalho) e os estudados no curso de capacitação em gestão escolar, conforme Instrução Normativa SED n. 01/2015:

Quadro 05 – Comparação entre conteúdos propostos por Paro e conteúdos do curso de capacitação em gestão escolar:

Conteúdos propostos por Paro (2003)	Conteúdos do Curso de Capacitação em Gestão Escolar a partir de 2015
Participação social: relações dialógicas entre as pessoas e relações de colaboração	-
Utilização racional de recursos da escola pública	IV – Financiamento e Prestação de contas – 10h;
Fundamentos da educação: históricos, filosóficos, sociológicos, econômicos, psicológicos	I – Pesquisa e Gestão Educacional – 10h; II – Avaliação – 10h; III – Currículo – 10h;
Objetivos educacionais da escola pública: fins sociais da educação e as formas de alcançá-los	VI – Projeto de Gestão Escolar V – Legislação Estadual Educacional – 10h;

Fonte: Organizado pela autora com base em Paro (2003) e Instrução Normativa (MATO GROSSO DO SUL, 2015e), 2021.

Observamos, então, que para o conteúdo denominado por nós, com base em Paro (2013), como “fundamentos da educação”, houve uma prevalência de módulos que se encaixam nesse conteúdo como os estudos curriculares, históricos e técnicos da gestão educacional e a avaliação. Em “objetivos educacionais da escola”, consideramos

corresponder com dois módulos do curso: Projeto de Gestão Escolar, em que os candidatos elaborariam um projeto com suas diretrizes para a gestão das escolas, e Legislação Estadual Educacional, com as normas e orientações dos órgãos competentes do Governo do Estado.

No conteúdo denominado “Utilização racional de recursos da escola pública” houve um módulo coincidente: Financiamento e Prestação de contas. Esse, comumente, foi um dos conteúdos mais privilegiados em cursos desse porte, pois existe uma falsa ótica de que a gestão escolar deve se preocupar com o controle do trabalho alheio e com os recursos financeiros, otimizando o tempo e o aporte econômico da escola e do trabalho docente (PARO, 2003). O financiamento da educação é um importante tema na educação, especialmente para entender sua materialidade em um contexto de escassez em um país como o Brasil, marcado por profundas desigualdades econômicas, políticas, sociais e culturais (FERNANDES, 2018), porém, deve ser somente um dos temas estudados na formação docente.

Isso nos leva a refletir sobre a ausência de módulos que abordam o conteúdo “participação social”, que, conforme Paro (2003), se refere a discussões sobre como melhor desenvolver relações dialógicas entre as pessoas e relações de colaboração dentre as ações escolares. Para o autor, se estamos preocupados em agir coerente com os fins da escola pública, é preciso utilizar formas de organização e realização do trabalho que privilegiem as relações de colaboração e participação social, sendo esse um dos principais assuntos que deve compor cursos de formação para a função de diretor escolar. O que não acontece na REE/MS.

Segundo estudos (HOLMESLAND *et al.*, 1989, LEAL; SILVA, 1987) levantados por Paro (2003), a eleição direciona ao diretor o novo papel de defesa dos interesses de seus representados, considerando as solicitações da comunidade escolar ou ao menos quebra a marca autoritária que carregava essa função. Holmesland (*et al.*, 1989) apontou que 59,6% dos diretores eleitos que entrevistou em Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul disseram que a eleição facilitou a relação com o pessoal, enquanto apenas 13,9% consideraram-se prejudicados.

Visto que a sociedade capitalista é cercada de disputas pelo poder e de práticas antidemocráticas (SILVA; ARANDA, 2020), estudos sobre a participação social são fundamentais para exercer o cargo diretor, pois a gestão democrática só se efetiva com a construção sólida dessa categoria. Como afirmam Silva e Aranda (2020, p. 237), “[...] a classe trabalhadora, precisa participar e essa participação tem que ser de qualidade.”, e

para isso, a consciência da comunidade escolar deve ser ampliada, a partir do aperfeiçoamento de espaços de diálogo e de decisões, através de ações sistematizadas pela direção escolar.

O candidato deveria cumprir todos os módulos do curso, competindo-lhe estudar o conteúdo e os materiais disponibilizados *online* e responder às questões propostas no Fórum de cada um dos módulos, no prazo determinado, a fim de receber, ao final, o certificado que lhe tornaria apto a participar da avaliação de competências básicas (MATO GROSSO DO SUL, 2015e).

Além disso, a instrução normativa reforçou a regulamentação de que, durante o curso de capacitação em gestão escolar, o candidato deveria elaborar o projeto de gestão escolar voltado à unidade escolar, o qual deveria ser inserido no Sistema de Apuração de Eleições (SAE) no ato da inscrição para concorrer à eleição (MATO GROSSO DO SUL, 2015e).

O Art. 9 garantiu que a avaliação de competências básicas observaria os objetivos e pesos estabelecidos no Art. 11 da Resolução SED n. 2.973/2015 e seria realizada no dia 04 de outubro de 2015. A avaliação contaria com 26 questões objetivas e quatro dissertativas, totalizando 30 questões, sendo 5 das questões objetivas de Língua Portuguesa e 5 de Matemática, 4 de Currículo Escolar, 4 de Avaliação Educacional, 4 de Gestão Financeira Escolar e 4 de Legislação Educacional, sendo mais 4 questões dissertativas referentes a estudos de casos. A aprovação do candidato se daria mediante a 60% de acertos, sendo avaliado numa escala de zero a 10 (MATO GROSSO DO SUL, 2015e).

As questões objetivas demonstram os conhecimentos e conteúdos presentes também no curso, o que demonstra certa linearidade da SED/MS, alinhadas ainda com a ideia de certificação e meritocracia.

No dia 03 de novembro, a SED divulgou o resultado da avaliação, realizada no dia 4 de outubro de 2015. O profissional aprovado na avaliação integrou o Banco Único de Dados. A secretária de Estado de Educação, Maria Cecília da Motta, destacou a importância deste processo seletivo na escolha dos dirigentes escolares: “Hoje, publicamos o resultado da avaliação de competências básicas, com a relação de diretores aptos para o processo eleitoral, avançando em nosso compromisso com a qualidade da aprendizagem de nossos estudantes” (SED, 2015). Novamente, a SED responsabiliza o diretor a alcançar o padrão de qualidade ancorado na Pedagogia do Sucesso.

Com base no Art. 13, a eleição de diretores escolares seria realizada em 1º de dezembro de 2015, o que de fato aconteceu. Além disso, a Instrução Normativa SED n. 01/2015 previu que a Assembleia Geral com participação dos candidatos, garantida legalmente desde a Instrução Normativa SED n. 01/2008, deveria ocorrer em todos os turnos de funcionamento da escola, para a apresentação dos projetos de gestão à comunidade escolar.

A Resolução SED n. 3.037, de 15 de março de 2016, dispôs sobre o processo eleitoral dos diretores para as escolas⁴⁹ da REE/MS onde não houve diretores eleitos em 2015, com eleição prevista para acontecer em 14 de junho de 2016 e cumprir mandato até 31 de dezembro de 2018.

As etapas deste processo eleitoral seguiram as mesmas já instituídas no processo de 2015: seleção para o curso, o curso, a avaliação, constituição do banco único de dados do município, composto por candidatos aprovados na avaliação de competências básicas, elaboração e apresentação de projeto de gestão à comunidade escolar e campanha eleitoral e eleição (MATO GROSSO DO SUL, 2016a).

Ficou definido que os diretores e diretores-adjuntos das unidades escolares nas quais, ao término do presente processo eleitoral, não houvesse candidatos inscritos e/ou eleitos seriam escolhidos pela SED, preferencialmente dentre aqueles que participaram, com êxito, de todas as etapas do processo, com exceção da eleição, e que integram o banco único de dados do município (MATO GROSSO DO SUL, 2016a).

Uma modificação, comparada ao processo eleitoral de 2015, foi a composição da Avaliação de Competências Básicas do Dirigente Escolar, sendo composta por 50% de questões objetivas de múltipla escolha e 50% de questões dissertativas, correspondentes à pontuação global da avaliação. O aproveitamento necessário permaneceu, no mínimo, de 60% para a aprovação.

As demais normas e regras referentes a eleição de diretores das escolas da REE/MS se mantiveram, conforme as legislações de 2015.

Em seguida, a SED publicou a Instrução Normativa SED n. 01, de 16 de março de 2016. O seu Art. 1º regulamentou que será constituída uma Comissão Geral de Seleção, composta por dois membros do Colegiado Escolar de cada escola dos municípios onde estão situadas as escolas que necessitaram de diretores *pro-tempore*. Como garantiu o

⁴⁹ Anexos I e II da Resolução SED n. 3.037, de 15 de março de 2016, presentes nos anexos deste trabalho.

Art. 2º, a Comissão Escolar deveria ser constituída somente nas unidades escolares perante as quais haverá eleição, por designação do respectivo Colegiado Escolar.

Apesar da Resolução SED n. 3.037/2016 postular a distribuição igual entre as questões objetivas e dissertativas, a instrução normativa garantiu que a avaliação aplicada na data provável de 24 de abril de 2016, em local e horário a ser estabelecido em Edital próprio, e conteria com 26 questões objetivas e quatro questões dissertativas, totalizando 30 questões, distribuídas conforme a Resolução SED n. 2.973/2015 (MATO GROSSO DO SUL, 2016b). Como normatizou o Art. 11, às questões poderiam ser atribuídos pesos diferentes entre si, observada a pontuação global da avaliação, conforme disposto no art. 11 da Resolução/SED nº 3.037/2016.

O Decreto n. 14.744, de 29 de maio de 2017, dispôs sobre os critérios para classificação da tipologia das unidades escolares da REE/MS e garantiu à escola o direito a ter diretor-adjunto quando as unidades contarem com, no mínimo, com 700 estudantes matriculados e frequentes, desenvolver atividades nos três turnos e contar, no mínimo, com 500 estudantes matriculados e frequentes e tiver, no mínimo, 500 alunos exclusivamente nas unidades escolares de tempo integral (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Esses diretores, com bases nas legislações anteriores citadas, deveriam ser eleitos pela comunidade escolar.

Em 2018, a luta docente girou em torno das eleições para diretores nas unidades escolares da rede municipal de educação de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul. A instituição das eleições diretas para as funções de diretor e diretor-adjunto nas escolas de Campo Grande foi implantada por meio da Lei n. 6.023, de 15 de junho de 2018, sancionada após embates entre representantes do Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP) e o Poder Executivo Municipal (MIDIAMAX, 2018, *on line*).

Porém, ainda em 2018, o mandato dos até então atuais diretores das escolas da REE/MS foi estendido até 31 de dezembro de 2019, a partir da lei sancionada pelo Governo do Estado no dia 17 de março de 2018. O Projeto de Lei 152/2018, de autoria do Executivo, alterou a redação da Lei 3.479/2007, prorrogando as eleições. A regra valeu para os diretores com o mandato entre 1º de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2018, assim para os diretores que assumiram em 1º de julho de 2016 e encerraram em junho de 2019.

Como defesa da extensão do mandato, o líder do governo da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, deputado Rinaldo Modesto (PSDB), disse que a eleição de diretores em julho de 2018 coincidiu com a campanha eleitoral, o que poderia de alguma maneira atrapalhar (CAMPO GRANDE NEWS, 2018, *on line*). Contudo, em 2015, o governo do estado já havia estendido o mandato dos diretores eleitos, justamente com a **mesma** justificativa: adequação das regras eleitorais daquele ano.

As sucessivas prorrogações dos mandatos parecem ser expressão do jogo político que a institucionalização das eleições provoca, evidenciando o desejo de manter o Estado no controle do poder e, assim, limitar as possibilidades que a gestão democrática possui na constituição de uma sociedade mais justa e democrática. Como mostram resultados dos estudos realizados por Paro (2003), na implantação das eleições é importante haver no Poder Executivo um agente interessado na adoção dessa forma de provimento, além do movimento organizado pelos sindicatos dos profissionais de educação e políticas públicas já consolidadas.

Com isso, e a partir de todas as modificações e embates políticos demonstrados ao longo do capítulo III, constatamos que no processo de institucionalização das eleições, o embate entre forças políticas progressistas e conservadoras revela intenções contrárias (PARO, 2003) Assim, fica evidente a relevância do papel dos agentes políticos favoráveis ou contrários às medidas democratizadoras, e, principalmente, dos agentes políticos que possuem abertura para dialogar e atender as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais, como os representantes da FETEMS.

Conforme concluiu Farias (2017), os partidos aliados ao governo de Puccinelli e Azambuja (PFL, PL, PMDB, PSDB, PRTB e PTdoB) se posicionaram a favor da essência da proposta do governo de alteração no processo de eleição dos diretores, mantendo o curso de capacitação, a avaliação para seleção de candidatos e a exclusão de determinadas escolas. O PT, que liderou a base de oposição ao governo (PDT, PSB, PT, PTB), teve um papel ativo e essencial na defesa dos interesses da categoria de profissionais da educação, fazendo mediação entre o Parlamento, a sociedade civil e o governo. Além disso, essa base abriu canal de negociação, a fim de

impedir que a proposta do Executivo prosperasse sem alterações, tendo em vista que, de certa forma, a intenção do governo era fazer modificações na lei a fim de alterar todo o processo de eleição vigente até então, ou seja, a escolha dos diretores escolares via eleição direta e tentando, de certa forma, indicar para direção das escolas pessoas que

estivessem mais voltadas às concepções e ações por ele defendidas. (FARIAS, 2017, p. 190).

Também identificamos as contradições em torno das alterações normativas da eleição de diretores nas escolas da REE/MS, as quais estão expostas nas ações dos agentes políticos aliados ao governo do estado, que, ao mesmo tempo em que implanta a eleição de diretores (mesmo que por meio de decretos até 2006), mostrando-se democráticos diante da população e dos movimentos docentes, não cede no campo das liberdades democráticas e nem cede aos pedidos da categoria de professores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as normativas do processo eleitoral para o cargo de diretor nas escolas da rede estadual de educação de Mato Grosso do Sul, entre 1999 e 2018. O período selecionado abrange três governos distintos: governo José Orcírio Miranda dos Santos (Zeca), de 1999 a 2006, governo de André Puccinelli, de 2007 a 2014, e o primeiro mandato do governo de Reinaldo Azambuja, de 2015 a 2018.

A opção por analisar as normativas referentes ao processo eleitoral de diretores se deu pela compreensão de que a eleição é a forma mais democrática de seleção para o cargo, sendo mecanismo de descentralização de poder, de construção de atitudes participativas e de viabilização do compromisso da gestão com os interesses da comunidade escolar.

A gestão democrática de ensino, princípio garantido pela Constituição Federal de 1988, passa a ser reivindicação do movimento docente e dos pesquisadores da educação desde a década de 1930, como afirma Fernandes (2018), pois é reconhecida como processo político que inclui práticas pensadas e executadas por toda comunidade escolar. A construção desta gestão envolve o emprego de ações coletivas, transparentes, deliberativas entre diferentes instâncias da sociedade: pais, alunos, professores e diretores.

Compreendendo que a eleição de diretores é um instrumento importante para a materialização da gestão democrática, o intuito desta pesquisa foi entender quais foram as principais alterações das normativas educacionais entre 1999 e 2018 que expressaram as disputas em torno da implantação das eleições para diretores nas escolas da Rede Estadual de Educação do estado de Mato Grosso do Sul e os papéis exercidos pelas instâncias estaduais e pelo movimento docente nessas alterações.

Foi no governo de Pedro Pedrossian (1991-1994), com o Decreto n. 5.868, de 17 de abril de 1991, que o estado de Mato Grosso do Sul implantou a eleição como forma de provimento do cargo de diretor. Essa normativa garantiu que o diretor seria eleito pelo voto dos pais, professores, funcionários e alunos e regulamentado por ato do secretário de de educação do estado, para um mandato de dois anos. Poderiam concorrer ao cargo apenas os professores efetivos.

O projeto educacional “Uma Proposta de Educação Para MS”, implantado pela SED/MS no governo de Pedro Pedrossian, gerou impacto na REE/MS, pois seus programas pensaram políticas que expressavam reivindicações históricas dos educadores, como a eleição de diretores e conselheiros escolar. Com base em pesquisas estudadas ao longo deste trabalho, constatamos que a práxis das eleições manifestaram a dificuldade de romper com práticas clientelistas e centralizadoras, além de revelar a falta de recursos financeiros para a manutenção da escola.

Entre 1991 e 1999, algumas mudanças normativas foram constatadas, como a possibilidade de reeleição para mais um mandato, especificação de voto direto e secreto, com valor igual para todos (Decreto n. 7.277/1993) e a obrigatoriedade de aprovação em uma prova escrita, de caráter eliminatório como pré-requisito para candidatura (Decreto n. 8.273/1995). A exigência de verificação de conhecimentos técnicos através de exames foi uma marca das políticas educacionais sul-mato-grossense, demonstrando o valor destinado ao desempenho e ao mérito e a relação com as características do capital.

A Escola Guaicuru foi a principal proposta política do primeiro mandato do governo Zeca do PT, instituída a partir de 1999. Como herança de debates internacionais, o projeto propunha novas visões sobre o processo de ensino-aprendizagem e de gestão, como observado na leitura dos cadernos que compunham a “Série Fundamentos Político-Pedagógicos”. O caderno de apresentação evidenciou a proposta de desenvolver um “governo popular”, que envolvesse os sujeitos escolares nas deliberações institucionais (incluindo a eleição de diretores) e rompesse com práticas gerencialista e de manutenção do capitalismo, citando Marx como referência.

O caráter democrático também estava presente nos cadernos da Constituinte Escolar. Contudo, constatamos que apesar dos discursos de raiz democrática, os projetos na prática se aproximaram de projetos de cunho neoliberais, apesar dos momentos pontuais de participação. Com a Lei n. 3.244/2006, a gestão democrática foi reforçada como um dos princípios da educação do estado e a eleição de diretores foi garantida com força legal, mediante voto direto, secreto e proporcional.

As principais alterações desta lei foram ampliação do mandato para três anos, sem menção de reeleição, e comprovação de formação de nível superior na área de educação. A manutenção do cargo efetivo para candidata-se ao processo eleitoral foi uma das reivindicações do movimento docente, sendo foco de disputa entre instâncias estaduais e sindicais, à medida que limitou a possibilidade de ampliar os representantes diretos e as propostas de gestão.

A partir de 2007, evidenciaram-se as divergências latentes entre Poder Executivo e movimento docente sobre as alterações das normativas de eleição de diretores, especialmente pelas propostas educacionais do governo André Puccinelli relacionadas à concepção da “educação para o sucesso”. Os embates em torno do PL n. 214/2007 e da aprovação da Lei n. 3.749/2007 tinham como pauta o cunho neoliberal das mudanças no processo eleitoral para diretores expressos na avaliação de competências e na realização do curso de capacitação em gestão escolar. Ao efetivar parceria com a FLE para escolher as temáticas, desenvolver os materiais didáticos e pensar as concepções abordadas no curso e na avaliação, a REE/MS adotou a lógica privada para instituições públicas, que baseasse na eficiência, eficácia, mérito e produtividade. Esses princípios são opostos aos pilares da gestão democrática, sendo uma contradição com a defesa da eleição de diretores.

Compreendemos que, ao relacionar-se aos princípios citados, a escola, que tem como finalidade a democratização dos conhecimentos histórica e culturalmente produzidos, passa a ter como parâmetro os ideários do mercado: racionalidade técnica, manutenção das relações sociais de produção e poder e competitividade na busca dos melhores resultados. Observamos essa consideração no Manual “Gerenciando a Escola Eficaz”, que possui falas como “[...] todos, na escola, se comprometem a fazer TODO aluno dar certo [...]”, “A ênfase é na aprendizagem, no desempenho acadêmico do aluno.”, “Na escola eficaz não se perde tempo.” (BAHIA, 2007).

O Decreto n. 13.770/2013 acrescentou como etapa do processo eleitoral a elaboração e apresentação do projeto de gestão escolar à comunidade escolar e a

designação do candidato eleito ao exercício da função pelo representante da SED/MS. Constatamos que o poder de escolha, que deveria ser da comunidade escolar – principal interessada nas possibilidades que a eleição oferece –, é novamente destinado ao órgão competente superior, que já possui poder hierarquizado.

O primeiro mandato (2015-2018) do governo Reinaldo Azambuja foi marcado pelas excessivas prorrogações das eleições. As sucessivas prorrogações dos mandatos expressam as jogadas políticas para garantir a manutenção do poder de decisão pelo Estado, limitando as perspectivas democráticas e participativas que a eleição possui.

Até o Decreto n. 14.231/2015, uma das principais queixas da FETEMS era a exclusão do auxiliar administrativo como possível candidato à eleição. O Art. 16 ampliou os candidatos que poderiam concorrer ao cargo de diretor escolar, após reivindicações do movimento docente, demonstrando o papel significativo do sindicato de profissionais de educação na preservação da gestão democrática no estado, elucidada através da eleição de diretores.

A gestão de Reinaldo Azambuja manteve as principais alterações estabelecidas até 2014, evidenciando a articulação do processo eleitoral de diretores com os conceitos caracterizantes da gestão gerencial, como meritocracia, critérios de eficiência e competitividade e produtividade. Com isso, prevaleceu a lógica do mercado nas práticas da política educacional de Mato Grosso do Sul.

Sobre as normativas, percebemos que até 2006, a eleição de diretores era deliberada a partir de decretos, resoluções e instruções normativas, o que minimiza a força legal desta forma de provimento, além de diminuir as possibilidades de discussão entre Poder Executivo e sociedade civil organizada, em torno dos projetos de lei.

Diante disso, como parte de uma discussão maior, destaca-se a importância de ultrapassar a lógica gerencialista e as barreiras do clientelismo para a construção de práticas democráticas no âmbito legislativo e institucional (no chão da escola). Enquanto *locus* de disputa, as normativas expressaram os embates entre o Poder Executivo e Legislativo e os profissionais de educação, representados pela FETEMS. Por isso, é necessário compreender os avanços e retrocessos legais da política educacional, no caso, das eleições de diretores.

Mesmo tendo consciência de que há questões que merecem outras problematizações e de que a pesquisa em Educação nunca está completa, acreditamos que a contribuição maior deste trabalho foi demonstrar que ao longe de quase 30 anos a gestão escolar (e o processo eleitoral de diretores), nos textos normativos analisados, manifestou

diferentes discursos, mas com marcas da lógica do capital, em prol da continuidade das relações de poder. Por isso consideramos essencial a consolidação de um projeto de sociedade transformador, baseado na democracia, participação, transparência, respeito às diferenças e emancipação.

A maior constatação foi identificar a relevância do olhar crítico para o jogo político em torno da Gestão Escolar e da implantação de políticas educacionais. É essencial ultrapassar a lógica gerencialista e as barreiras do clientelismo para a construção de práticas democráticas no âmbito legislativo e institucional (no chão da escola). Essas considerações caminham para pesquisas que analisem as estratégias do Estado para consolidar hegemonia política-ideológica.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para o Conselho de Escola. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2001, Braga. **Anais**: Ed. da Universidade do Minho, 2001. p. 1-12.

_____. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo, Xamã, 2002.

ALVES, Gilberto Luiz. **Mato Grosso do Sul**: o universal e o singular. Campo Grande: Uniderp, 2003.

ALVES, Andressa Gomes de Rezende. A inserção de critérios privados na política educacional de gestão do sistema de ensino no estado de Mato Grosso do Sul (2007-2013). **Horizontes-Revista de Educação**, v. 5, n. 9, p. 39-50, 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/horizontes/article/view/4680>. Acesso em: 01 nov. 2021.

AMARAL, Daniela Patti do. Participação da Comunidade na Seleção de Diretores de Escolas Públicas: movimentos no Estado do Rio de Janeiro. **Educativa**, Goiânia, v. 22, p. 1-21, 2019. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/educativa/article/view/7114/4493>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. **A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001):** uma proposta de gestão democrática. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande – MS, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br:8443/jspui/bitstream/123456789/781/1/Maria%20Alice%20e%20Miranda%20Aranda.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 1381-1416, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WGyPfcRb7yFJpMfsj5pSxPx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BAHIA, Secretaria da Educação. **Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos**. Salvador: Secretaria da Educação, 2007.

BARTHOLOMEI, Maria Elisa Ennes. **Provimento do cargo de diretores escolares, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (2007-2010)**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, 2013. Disponível em: <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/12744-maria-elisa-ennes-bartholomei.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BATTISTI, Catiana; CAETANO, Maria Raquel. Eleição das equipes diretivas das escolas públicas: os limites e as possibilidades da eleição de diretores. **Colóquio**, v. 12, n. 1, p. 115–128, 2015. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/224>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BIGARELLA, Nádia; ALVES, Andrêssa Gomes de Rezende. O papel do diretor gerente: gerencialismo, treinamento e certificação na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. **Dialogia**, n. 22, p. 103-113, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/6053>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BIGARELLA, Nádia; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de Oliveira. Políticas para a gestão da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul (1999 – 2010): gerencial e democrática. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 26, Recife, PE. **Anais [...]**, Pernambuco: UFPE, 2013. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaBigarella-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BIGARELLA, Nádia. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999-2014)**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, 2015. Disponível em: <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/18434-nadia-bigarella-corrigida.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BORTOLINI, Jairo César. O papel do diretor na gestão democrática: desafios e possibilidades na prática da gestão escolar. **Interletras**, volume 3, n. 17, abr./set., 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.mec.gov.br/legis/default.shtm. Acesso em: 14 ago. 2020.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 6 set. 2019.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 24**, de 16 de agosto de 2010. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa às participantes dos programas de formação inicial e continuada de professores e demais profissionais de educação.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Estabelece o plano nacional de educação de 2014 a 2024. Brasília, DF: Senado Federal, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 6 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, jan./mar., 2010.

CAMPO GRANDE NEWS. **Lei estadual estende até 2019 os mandatos de diretores de escolas**, de 17 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/lei-estadual-estende-ate-2019-os-mandatos-de-diretores-de-escolas>. Acesso em: 12 de abr. 2021.

CAMPO GRANDE NEWS. **Governo quer melhorar processo de eleição dos diretores, diz Riedel**, de 22 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/governo-quer-melhorar-processo-de-eleicao-dos-diretores-diz-riedel>. Acesso em: 14 abr. 2021.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita**: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

CATANANTE, Bartolina Ramalho. A política educacional em Mato Grosso do Sul (1999 - 2002): os mecanismos de participação. **Anais do Sciencult**, Paranaíba, MS, v. 2, n. 1, p. 66-73, 2010. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/sciencult/article/view/3310/3283>. Acesso em: 0 fev. 2021.

CORREIO DO ESTADO. **Eleição para diretor nas escolas estaduais acontece no dia 28 de maio**, 30 de abril de 2008a. Disponível em: http://www.correiodoestado.com.br/?conteudo=noticia_detalhe&idNoticia=6893. Acesso em: 30 mar. 2021.

CORREIO DO ESTADO. **Novos diretores de escolas tomam posse**, 01 de julho de 2008b. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/novos-diretores-de-escolas-tomam-posse/52988>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CORREIO DO ESTADO. **Governo quer mudar data de eleição para diretores das escolas**, 10 de abril de 2011. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/governo-quer-mudar-data-de-eleicao-para-diretores-das-escolas/106490>. Acesso em: 04 abr. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

CUNHA, Paula Abrão da. **A Tramitação/aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025)**: desdobramentos decorrentes da atuação do Poder Legislativo. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/2448/1/PaulaAbraodaCunha.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios**. **RBP**AE, v. 18, n.2, jul/dez, 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486/14810>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. **Conselhos de Educação: fundamentos e funções**. **RBP**AE, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun., 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18721/10944>. Acesso em: 20 fev. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola**: eleições de diretores, um caminho? Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia-GO, 1990.

DOURADO, Luiz Fernandes; COSTA, Messias. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil**: Relatório final de pesquisa. Série Estudos e Pesquisas. No. 4. Brasília: ANPAE, 1998.

DRABACH, Nadia Pedrotti, SOUZA, Angelo Ricardo. **Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da Educação no Brasil**. **Revistas Pedagógica**, Chapecó, v. 16, n, 33, p. 221-248, 2014. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2851>. Acesso em: 18 ago. 2020.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Eleição de diretores e gestão da escola pública: Reflexões sobre democracia e patrimonialismo. **Nuances: Estudos sobre educação**, Presidente Prudente, v. 24, n. 2, p.101-115, maio 2013.

_____. Contribuições ao debate sobre gestão democrática da educação: foco em legislações municipais sul-rio-grandenses. **Rev. bras. Estud. pedagog.**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 490-505, set./dez., 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbeped/v97n247/2176-6681-rbeped-97-247-00490.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FARIAS, Rosemeire Lopes da Silva. **Educação e meritocracia: a ação dos partidos políticos na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (2007 a 2010)**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, 2017. Disponível em: <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/1019655-rosemeire.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

FEDATTO, Nilce Aparecida da S. Freitas. A gestão educacional em perspectiva histórica: em foco o estado da questão em Mato Grosso do Sul. **Série Estudos – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB**. Campo Grande: Editora da UCDB, n. 18, 2004. Disponível em: <https://serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/471>. Acesso em: 18 jan. 2021.

FERNANDES, Solange Jarcem; MONTEIRO, Aureotilde. Formação Continuada para Conselheiros Municipais de Educação e a Avaliação dos Planos Municipais de Educação. **Espaço pedagógico**, Passo Fundo, v. 25, n. 3, p. 747-760, set./dez., 2018. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/8575/114114242>. Acesso em: 17 set. 2020.

_____. Análise do perfil, papel e processo formativo de coordenadores pedagógicos no contexto do Programa Escola de Gestores. **Revista Expressão Católica**, Ceará, v. 8, n. 2, jul./dez., 2019. Disponível em: <http://publicacoesacademicas.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/rec/article/view/3728>. Acesso em: 17 set. 2020.

FERNANDES; Maria Dilnéia Espíndola; RODRIGUEZ, Margarita. Victoria. Eleição de diretores e exame de certificação: continuidades e rupturas na política educacional (1991 a 2008). **P O I É S I S – REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**, v. 6, n. 10, p. 479–496, 2012.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2001. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_20e30d4ab43aee19a2a456becc3fa08e. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. Gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul nos anos 1990. **RBPE**, v. 24, n. 3, p. 517-533, set./dez., 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19270/11193>. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. **Gestão democrática da educação no Brasil: a emergência do direito à educação.** Curitiba: Appris, 2018.

FERNANDES; Maria Dilnéia Espíndola; D'AVILA, Jorge Luis. A “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição”: a relação entre gestão e financiamento para o ensino médio. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 419-438, jul./dez., 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/715/71511645008.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FETEMS. Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. **Eleição de Diretores e Participação da Sociedade nas Escolas de seus Filhos.** Publicado em 25 de out de 2007. Campo Grande, MS.

FINATTI, Renata Riva. **Eleições como forma de provimento da direção escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR, 2016. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3585141. Acesso em: 29 ago. 2020.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

_____. **O vôo da coruja.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

FLACH, Simone de Fátima. A escolha de diretores de escolas e sua relação com o princípio da gestão democrática no ensino público em municípios paranaenses. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 37, n. 1, p. 316-338, jan./mar., 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2019.e51867/pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão escolar, gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos.** 3. ed. Salvador, BA: FLEM, 2007.

GADOTTI, Moacir. Estado e sindicalismo docente: 20 anos de conflitos. **Revista Adusp**, São Paulo, p. 14-20, dez., 1996. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/revistas/08/r08a02.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia.** 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GISESKI, Ângela Antunes *et.al.* **Gestão democrática do ensino público: escolha de diretores.** Brasília: Instituto Paulo Freire/ Conselho Nacional de Secretários de Educação, 1996.

GOMIDE, Denise Camargo. O Materialismo Histórico-Dialético Como Enfoque Metodológico Para a Pesquisa Sobre Políticas Educacionais. In: **XII Jornada do HISTEDBR**, 12, Caxias-MA. Anais, Caxias-MA: HISTEDBR, p. 1–15, 2014.

GONÇALVES, Amanda. **Provimento de cargo de diretores de escolas públicas de ensino fundamental.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e

Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2019.

Disponível em:

https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/11238/Disserta%20a7%20a3o_AmandaGoncalves_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 ago. 2020.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos. Sindicalismo docente e política educacional: tensões e composições de interesses corporativos e qualidade da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 48, p. 111-129, abr./jun., 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n48/n48a08.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

GRACINDO, Regina Vinhares. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun., 2009. Disponível em: http://www.cnte.org.br/images/stories/2012/revista_retratosdaescola_04_2009_o_gestor_escolar.pdf. Acesso em: 09 jun. 2020.

GRAMSCI, Antonio. O moderno príncipe. In: _____. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HARVEY, David. **Condição Pós Moderna**. 4 ed. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30–41, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

IPEA. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2784/1/td_0675.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**. Moscou: Progresso, 1985.

LESSA, Sérgio. **Capital e Estado de Bem-Estar: o caráter de classe das políticas públicas**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. Democratização da escola pública: pedagogia crítica-social dos conteúdos. São Paulo: Loyola, 1985.

LIMA, Antônio. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. **RBP AE**, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez., 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19661/11459>. Acesso em: 20 out. 2020.

LUCKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARQUES, Albertina Gioconda de Moraes. **A recondução de diretores na gestão democrática do Rio Grande do Sul**: (des) caminhos na construção da agenda pública. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2017. Disponível em:
http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/6218/Albertina%20Gioconda%20de%20Moraes%20Marques_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 01 nov. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto-Lei n. 102**, de 6 de junho de 1979. Dispõe sobre o Plano de Carreira do Magistério e dá outras providências. Campo Grande, 1979. Disponível em:
<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/595505d16084597204256e8b006e6960?OpenDocument>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **Decreto nº 4.979**, de 1 de fevereiro de 1989. Define variáveis para efeito de inclusão da função de diretor adjunto. Campo Grande, 1989.

_____. Casa Civil. **Decreto nº 5.868**, de 17 de abril de 1991. Dispõe sobre a estrutura básica das unidades escolares da rede estadual de ensino e dá outras providências. Campo Grande, 1991.

_____. Diário Oficial. **Decreto nº 7.227**, de 26 de maio de 1993. Alteram dispositivos do Decreto 5.868, de 17 de abril de 1991, e dá outras providências.

_____. **O que é a Constituinte Escolar**. Campo Grande (MS): Secretaria de Estado de Educação (SED), 1999a. (Caderno da Escola Guaicuru n. 1 da série Constituinte Escolar).

_____. **Projeto Educacional Escola Guaicuru: Vivendo Uma Nova Lição. Proposta de Educação do Governo Popular de Mato Grosso do Sul – 1999- 2002**. Secretaria de Estado de Educação – SED. Campo Grande, MS, 1999b.

_____. **Lei Complementar nº 087**, de 31 de janeiro de 2000. Dispõe sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, 2000. Disponível em:
http://www.simted.org.br/base/www/simted.org.br/media/attachments/398/398/58b0396d9a07ed810a8ff04ee3117c5572a31334f6d66_lei-complementar-n-087-de-31-de-janeiro-de-2000-estatuto-dos-profissionais-da-educacao-basica.pdf. Acesso em: 07 abr. 2021.

_____. **Lei nº. 2.787**, de 24 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino. Campo Grande: 2003a.

_____. **Lei nº. 2.791**, de 30 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande: 2003b. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/889f7ee8c2214cd504256e1200460728?OpenDocument>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Casa Civil. **Lei nº 3.244**, de 6 de junho de 2006. Dispõe sobre a eleição de diretores, diretores-adjuntos e do colegiado escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, 2006.

_____. **Projeto de Lei n. 214/2007**. Dispõe sobre o processo de dirigentes escolares da rede estadual de ensino, dá nova redação a dispositivo da Lei n. 3.244, de 6 de junho de 2006, e dá outras providências. Processo n. 331/07. Protocolo n. 3966/07, de 4 de dezembro de 2007a.

_____. Casa Civil. **Lei nº 3.479**, de 20 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o processo eletivo de dirigentes escolares da rede estadual de ensino, dá nova redação a dispositivo da Lei nº 3.244, de 6 de junho de 2006, e dá outras providências. Campo Grande, 2007b.

_____. Assembleia Legislativa. Diretoria-Geral Legislativa. Departamento de Revisão e Taquigrafia. **Ata da Audiência Pública sobre Gestão Democrática**. Realizada em 20 de nov. de 2007. Campo Grande, 2007c.

_____. **Decreto nº 12.500**, de 24 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a estrutura das Unidades Escolares da Rede Estadual de Educação e dá outras providências. Campo Grande, 2008a. Disponível em: <https://sistemas.saude.ms.gov.br/eArquivos/op/op.ViewOnline.php?documentid=602&version=1>. Acesso em: 29 mar. 2021.

_____. **Resolução/SED nº 2.148**, de 28 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o processo eletivo de dirigentes escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, 2008b.

_____. **Instrução Normativa COGES/SUPED/SED nº 1**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre as eleições de diretores das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino. Campo Grande, 2008c.

_____. **Lei nº 4.621**, de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2015/05/pee-ms-2014.pdf/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Resolução SED nº 2.962**, de 28 de abril de 2015. Dispõe sobre a designação pro-tempore dos atuais diretores e diretores-adjuntos. Campo Grande, 2015a.

_____. **Resolução SED nº 2.969**, de 30 de junho de 2015c. Dispõe sobre a designação pro-tempore dos atuais diretores e diretores-adjuntos das unidades escolares da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul. . Campo Grande, 2015b.

_____. **Decreto nº 14.231**, de 16 de julho de 2015. Dispõe sobre a prorrogação do mandato dos atuais diretores e diretores-adjuntos das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. . Campo Grande, 2015c.

_____. **Resolução/SED nº 2.973**, de 23 de julho de 2015. Dispõe sobre o processo eletivo para o exercício das funções de dirigentes escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, 2015d.

_____. **Instrução normativa/SED nº 01**, de 28 de julho de 2015. Dispõe sobre o Processo Eletivo para Dirigentes Escolares da Rede Estadual de Ensino. . Campo Grande, 2015e.

_____. **Decreto nº 14.744**, de 29 de maio de 2017. Dispõe sobre os critérios para classificação da tipologia das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências. Campo Grande, 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 5568**, de 21 de novembro de 2019. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino e Aprendizagem. Campo Grande, 2019a. Disponível em: <http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=87528>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Casa Civil. **Lei nº 5.466**, de 18 de dezembro de 2019b. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino e Aprendizagem e sobre o processo de seleção dos dirigentes escolares e dos membros do Colegiado Escolar. Campo Grande, 2019b.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP, 2000.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

MÍDIA MAX. **Retrospectiva 2007: Medidas polêmicas e enxurrada de denúncias marcam retorno do PMDB ao governo, 2007**. Disponível em: www.midiamax.com/view.php%3Fmat_id%3D309394+FETEMS+elei%C3%A7%C3%A3o+de+diretores&cd=9&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br . Acesso em: 30 mar. 2021.

MÍDIAMAX. FETEMS apoia eleição de diretores para escolas estaduais de forma irrestrita e democrática, 06 de outubro de 2011. Disponível em: <https://www.midiamax.com.br/geral/2011/fetems-apoia-eleicao-de-diretores-para-escolas-estaduais-de-forma-irrestrita-e-democratica>. Acesso em: 04 abr. 2021.

MÍDIAMAX. Professores questionam projeto que altera eleição de diretores nas escolas de MS. De 21 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.midiamax.com.br/politica/2015/professores-questionam-projeto-que-altera-eleicao-de-diretores-nas-escolas-de-ms>. Acesso em: 27 fev. 2021.

MÍDIAMAX. **Vereadores aprovam eleições para diretores de escolas municipais da Capital**, de 17 de maio de 2018. Disponível em:

<https://www.midiamax.com.br/politica/2018/vereadores-aprovam-eleicoes-para-diretores-de-escolas-municipais-da-capital>. Acesso em: 12 abr. 2021.

NAVROSKI, Eliane Pires. **Os embates pela gestão democrática na tramitação da LDB 9.394/96**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná, 2013.

NETTO, Paulo José. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: **Sociedade**, v. 36, p. 625-646, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/abstract/?format=html&lang=pt&stop=previous>. Acesso em: 01 nov. 2021.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. Do Plano Nacional de Educação (2014-2024) ao Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024): a gestão democrática em questão. **Série-Estudos-Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, p. 221-238, 2017. Disponível em: <https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/1049>. Acesso em: 01 nov. 2021.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul : entre a gestão gerencial e a gestão democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 28, n. 1, jan./mar., 2021. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/15393>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Keynesianismo, Neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. In: PANIAGO, Maria Cristina Soares (Org.). **Marx, Mézáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

PARENTE, Marta de Alencar; LÜCK, Heloísa. **Mapeamento da descentralização da Educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**: Texto para discussão nº 675. Brasília: IPEA, 1999.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

_____. A gestão da educação antes das exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1998, p. 300-307.

_____. O Princípio da Gestão Democrática no Contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo, Xamã, 2002.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Educação como exercício do poder:** crítica ao senso comum em educação. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. **Diretor Escolar:** educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

_____. **Gestão democrática da educação pública.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. In: Reunião Anual Anped, 23, Caxambu, MG. **Anais [...]**, Minas Gerais: UFMG, 2000. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/0508t.PDF>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a constituinte escolar de Mato Grosso do Sul. **Série Estudos – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB.** Campo Grande: Editora da UCDB, n. 18, 2004. Disponível em: <https://serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/470>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Relação entre o público e o privado: o papel da educação na formação de uma sociedade democrática. In: OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de (org.). **Educação e democracia:** políticas e direitos sociais. Campo Grande, MS: ED. Oeste, 2019.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. A pesquisa documental e o estudo histórico de políticas educacionais. **Cadernos de Cultura**, v. 1, n. 7, p. 17-30, mai., 2004.

SAVIANI, Dermeval. DUARTE, Newton (orgs.). **Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar.** Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Dermeval. 2010. Disponível em: <http://noticias.r7.com/educacao/noticias/-plano-nacional-de-educacao-foi-solenemente-ignorado-diz-especialista-20100306.html>; Acesso em: 17 de jul. de 2017.

_____. **Escola e democracia.** 42ª edição. Campinas, SP: Autores associados, 2012.

_____. Democracia, educação e emancipação humana: desafios do atual momento brasileiro. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 21, n. 3, Maringá, set./dez., 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-353920170213000>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SED. **Educação divulga resultado da avaliação de competências do processo eleitoral de diretores**, de 03 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/secretaria-de-educacao-divulga-resultado-da-avaliacao-de-competencias-do-processo-eleitoral-de-dirigentes-escolares/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SILVA, Nilson Francisco da; ARANDA, Maria Alice Miranda de. Participação e gestão democrática da educação: o legislado é o praticado?. **Horizontes-Revista de Educação**,

v. 8, n. 15, p. 230-244, 2020. Disponível em:
<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/horizontes/article/view/9666>. Acesso em: 01 nov. 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; BRUEL, Ana Lorena. Sindicalismo docente e a gestão democrática da educação no Brasil. **Interacções**, v. 14, n. 40, p. 192-210, 2017. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/10693>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os Dirigentes Escolares no Brasil. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Branco, v. 15, n. 27, p.51-82, jul./dez., 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277844259_Os_Dirigentes_Escolares_no_Brasil. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/10567/1/ANGELO%20RICARDO%20DE%20SOUZA.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

_____. Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez., 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/edur/v25n3/07.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271-290, abr./jun., 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v27n103/1809-4465-ensaio-S0104-40362018002601470.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

VIEIRA, Evandro. **A República Brasileira 1951-2010: de Getúlio A Lula**. São Paulo: Cortez, 2015.

VIEIRA, Evaldo Amaro. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/sW79rDZ6L4pZK96YKwK8yfR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2021.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZABOT, Nircélio. **Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática**. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 1, jan./jun., 1984.