

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAED – CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

PEDRO HENRIQUE SAMPAIO SILVEIRA

**ELEIÇÕES DE DIRETORES NO CEARÁ: UM PROCESSO DE
CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA, SEUS DESAFIOS E SUAS
POSSIBILIDADES**

JUIZ DE FORA

2013

PEDRO HENRIQUE SAMPAIO SILVEIRA

**ELEIÇÕES DE DIRETORES NO CEARÁ: UM PROCESSO DE
CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA, SEUS DESAFIOS E SUAS
POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada
como requisito parcial à conclusão
do Mestrado Profissional em Gestão
e Avaliação da Educação Pública, da
Faculdade de Educação,
Universidade Federal de Juiz de
Fora.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo
Magrone.

JUIZ DE FORA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

PEDRO HENRIQUE SAMPAIO SILVEIRA

**ELEIÇÕES DE DIRETORES NO CEARÁ: UM PROCESSO DE
CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA, SEUS DESAFIOS E SUAS
POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de Dissertação do Mestrado Profissional CAEd/FACED/UFJF, aprovada em 19/12/2013.

Membro da Banca Externa

Membro da Banca Interno

Juiz de Fora, 19 de dezembro de 2013

Dedico este trabalho à minha mãe,
exemplo de educadora no lar, na
profissão e na vida.

AGRADECIMENTOS

O poeta Gonzaguinha já dizia que “é tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente”. De fato, somos, sim, muitos, um pouco de cada um que caminha conosco nas estradas da vida.

Quero agradecer a todos que me ajudaram a chegar até aqui. Não vou nominá-los para não correr o risco de ser injusto: aos amigos, aos familiares, aos colegas de trabalho, ao meu companheiro, aos amigos do PPGP, à equipe de orientação, ao meu orientador, à SEDUC, que investiu nos seus gestores e me permitiu realizar o velho desejo de fazer um mestrado, e, sobretudo, agradeço e bendigo ao Senhor, meu Deus, que me acolhe e me acompanha sempre.

“Só se educa para a democracia educando pela democracia.”

Antenor Nasponini

RESUMO

Este trabalho apresenta, como temática central, o processo eletivo para gestores das escolas estaduais do Ceará. Objetiva avaliar essa política a partir da percepção dos diferentes sujeitos que participaram da implementação das eleições de diretores, na sua versão 2008/2009, na 1ª CREDE em Maracanaú, Ceará, identificando desafios, avanços e oportunidades de melhoria. Tais avaliações subsidiarão, na parte final do estudo, a construção de um Plano de Intervenção que colabore com a Secretaria da Educação do Ceará no aprimoramento do processo de provimento do cargo de diretores das escolas públicas estaduais cearenses. A escolha do objeto de estudo se justifica pelo fato de o pesquisador, sendo um gestor regional perceber a necessidade de avançar no processo de democratização da gestão escolar. Para tanto, a pesquisa aqui exposta adotou um levantamento bibliográfico, uma revisão da fundamentação legal e normativa sobre o processo de eleição de diretores e uma coleta de dados com diferentes sujeitos do processo, por meio de entrevistas semiestruturadas e questionários. A análise dos dados permitiu um diálogo com autores e estudos realizados sobre a temática. Utilizou-se as notórias reflexões de Jamil Cury; Moacir Gadotti; Heloísa Lück; Vitor Paro; Jannette Ramos e Sofia Vieira. A pesquisa apontou certo esgotamento do modelo adotado para provimento do cargo de diretor, sendo ele resultado de diferentes fatores. Os principais desafios e limites ao processo eletivo encontrados foram a redução da participação, a burocratização e a reprodução de práticas políticas ilícitas que comprometem o clima e a gestão escolar. A partir desses dados, foram indicados, no Plano de Intervenção aqui proposto, como estratégias de ação para a sua melhoria o fortalecimento dos organismos colegiados; a formação continuada de gestores escolares e a implementação de uma avaliação e certificação de gestores escolares.

Palavras-chave: Gestão escolar. Gestão democrática. Eleição de diretores.

ABSTRACT

This dissertation presents, as its main theme, the election process of school managers of state schools in Ceará. We aim to assess such policy from the perspective of the various actors who took part in the implementation of the manager elections, in its 2008/2009 version, at the 1st CREDE in Maracanaú, Ceará, and how they view the process of selection and election of principals, identifying challenges, advancements and opportunities of improvement, so as to subsidize, in the final section of the PAE the construction of a Plan of Intervention which may collaborate with the State Secretariat of Education in Ceará towards improving the process of providing positions of principals of the public state schools in Ceará. The choice of such object of study is justified by the fact that the researcher, as a regional manager, feels that there is the need to advance the process of democratization in school management. Therefore, the study adopted a bibliographic research, a review of legal documents and norm regarding the process of election of school managers and gathering of data by means of semi structured interviews and surveys applied to various actors of the process. The data analysis allowed for a dialogue with authors and studies conducted on the topic, especially Cury; Gadotti; Lück; Paro; Ramos and Vieira. The research pointed to a certain depletion of the model adopted to elect school managers, resulting from a variety of factors, having as its main challenges and limitations of the process the decrease in participation, the bureaucratization of the process and the reproducing of illicit political practices in the electoral process, which jeopardize the atmosphere and the school management and indicated as courses of action to its improvement the strengthening of collegiate; continued formation of school managers and the implementation of an assessment and certification of school managers who will guide the proposed Plan of Intervention.

Keywords: School management. Democratic management. Election of Principals.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAES	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CEDEA	Célula de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
COAVE	Coordenadoria de Avaliação Educacional
CODEA	Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem
COGEP	Coordenadoria de Gestão de Pessoas
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
GT	Grupo de Trabalho
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
PAE	Plano de Ação Educacional
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PPP	Projeto Político Pedagógico
SEDUC	Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará
SEFOR	Superintendência das Escolas de Fortaleza
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Forma de participação no processo de eleição de gestores escolares em 2009	31
Tabela 2 – Interesse em participar do processo de seleção de gestores em 2013.....	32
Tabela 3 – Avaliação do processo de seleção e eleição de diretores na rede estadual do Ceará	33
Tabela 4 – Contribuição do processo de seleção e eleição no fortalecimento da gestão democrática e da participação da comunidade	33
Tabela 5 – Vantagens da adoção do processo eletivo para diretores escolares.....	34
Tabela 6 – Desvantagens da adoção do processo eletivo para diretores escolares	35
Tabela 7 – Como o processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares deveria ser efetuado	36
Tabela 8 – Quadro síntese da estratégia de ação Fortalecimento dos organismos colegiados.....	78
Tabela 9 – Quadro síntese da estratégia de ação Formação continuada de gestores.....	81
Tabela 10 – Quadro síntese da estratégia de ação Avaliação e certificação de gestores escolares.....	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo da Proposta de Intervenção.....	74
---	-----------

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 UM EXERCÍCIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: A ELEIÇÃO DE DIRETORES NA 1ª CREDE DO ESTADO DO CEARÁ.....	16
1.1 A gestão democrática e as eleições de diretores no contexto das políticas públicas.....	16
1.1.1 A trajetória das eleições de diretores escolares no Ceará: breve descrição.....	20
1.1.2 O papel da CREDE e da escola no processo de eleição de diretores.....	26
1.1.3 A percepção dos sujeitos sobre o processo de eleição de diretores na 1ª CREDE.....	29
2 GESTÃO DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES DE DIRETORES: DA DEMOCRACIA E AUTONOMIA DECRETADA PARA A DEMOCRACIA E AUTONOMIA CONSTRUÍDA – UM PROCESSO PERMANENTE	46
2.1 Gestão democrática, participação e autonomia escolar: entre a teoria a prática a partir do processo de eleição de diretores no Ceará	48
2.2 Desafios e limites no processo de eleição de diretores no Ceará.....	54
2.3 A eleição de diretores no Ceará: possibilidades de melhoria.....	67
3 A ELEIÇÃO DE DIRETORES NO CEARÁ: AVANÇANDO NA CAMINHADA.....	72
3.1 Fortalecimento dos organismos colegiados.....	75
3.2 Formação continuada de gestores escolares	79
3.3 Avaliação e certificação de gestores escolares	81
3.4 Considerações finais	86
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICES	91

INTRODUÇÃO

Este trabalho sintetiza o esforço de compreensão do processo eletivo dos gestores das escolas estaduais do estado do Ceará, tendo como recorte de investigação as escolas que fazem parte da área de abrangência da 1ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (1ª CREDE) em Maracanaú, no Ceará.

O processo de provimento do cargo de diretores das escolas estaduais cearenses, desde meados da década de 1990, adota um sistema misto de seleção e eleição. Nesse sentido, esta pesquisa busca identificar em que medida esse mecanismo tem efetivamente contribuído para a democratização das escolas e favorecido a participação da comunidade escolar. Diante do exposto, pretende-se investigar como os diferentes sujeitos que participaram da implementação da política de eleições de diretores, na sua versão 2008/2009, na 1ª CREDE em Maracanaú, Ceará, perceberam o processo de seleção e eleição de diretores, identificando desafios, avanços e oportunidades de melhoria. Tais fatores serão importantes para que, ao final da análise, possa ser elaborada uma proposta de intervenção que vise tornar esse processo mais eficaz.

Embora a eleição de diretores seja uma política cuja legislação é de abrangência estadual, criada originalmente pela Lei nº 12.442, de 8 de maio de 1995, devido à amplitude da rede, que conta com 184 municípios e mais de 600 unidades escolares, optou-se por fazer um recorte, para efeito de coleta de dados, junto à 1ª CREDE, com sede em Maracanaú. Esta se constitui em uma das 20 regionais do sistema estadual de ensino que conta, ainda, com seis Superintendências Regionais das Escolas em cada região administrativa da capital, Fortaleza.

A opção pelo recorte espacial justifica-se pelo fato de o pesquisador exercer a função de Coordenador Regional da 1ª CREDE. É interesse dessa forma da coordenação investigar os problemas existentes no processo de seleção e eleição para que medidas possam ser instituídas, com a finalidade de torná-lo mais eficiente. A referida seleção espacial do trabalho ocorreu ainda devido à exequibilidade da pesquisa, pois o prazo para a execução não

apresentava condições objetivas para uma análise dos dados de maior abrangência. Entretanto, para evitar que a posição hierárquica do pesquisador como coordenador comprometesse a imparcialidade na coleta de dados, optou-se que as entrevistas e os questionários fossem aplicados por sujeitos neutros, resguardando, dessa forma, a identidade do pesquisador e dos pesquisados. Ao longo do trabalho, a metodologia será descrita mais detalhadamente.

A 1ª CREDE abrange oito municípios da região metropolitana de Fortaleza, a saber: Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Guaiuba, Itaitinga, Maracanaú (sede da regional), Maranguape e Pacatuba. Atualmente, possui 75 escolas entre regulares, de educação prisional, profissionais e indígenas. Cabe destacar que, dessas, 52 escolas regulares estão regidas pela política de seleção e eleição de diretores; dez profissionalizantes adotam outra forma de seleção de gestores, baseada em seleção técnica e comportamental, sem o mecanismo da eleição; e 13 indígenas, indicam a sua gestão por processo de consulta à comunidade e às lideranças da etnia.

Nesse sentido, para a elaboração desta pesquisa, tomaremos como base a legislação, as normas vigentes e a bibliografia disponível sobre o tema, assim como a coleta de dados junto aos sujeitos envolvidos, tendo em vista a importância de identificar a suas percepções com relação aos limites, aos desafios e às possibilidades de melhoria do processo de seleção e eleição de diretores.

Para compreensão dos dados coletados junto aos entrevistados, é importante destacar que este estudo se fundamenta em uma abordagem quantitativa e qualitativa com entrevistas semiestruturadas e questionários. As entrevistas foram realizadas com os coordenadores da eleição. Em nível estadual, foram ouvidas a coordenadora da Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (CODEA) e a orientadora da Célula de Gestão/CODEA (à época do processo analisado). Em nível regional, foram entrevistados: o coordenador do processo de eleições de diretores (no caso, a coordenadora regional da CREDE à época do processo analisado), um técnico, integrante da comissão regional no pleito (2008/2009), e dois gestores escolares eleitos da 1ª CREDE escolhidos por sorteio.

No tocante ao questionário, foi realizada uma amostragem de dez gestores, dentre os 52 das escolas regulares da 1ª CREDE, por meio de sorteio, assegurando a representação de um gestor de cada município da área de abrangência da regional. Optamos por dois gestores para os municípios de Caucaia e Maracanaú, uma vez que apresentam o maior número de escolas, respectivamente 14 e 16 unidades escolares regulares, de modo a assegurar uma maior representatividade e proporcionalidade na amostra.

Este estudo, portanto, constitui-se por três partes. Em um primeiro momento, apresentamos o caso de gestão, retomando o contexto em que as eleições de diretores foram introduzidas no Ceará. Será descrita brevemente a evolução das diferentes edições do processo de eleição com base no referencial da legislação e da bibliografia consultada, destacando a edição realizada em 2008/2009. Em seguida, será detalhado como o processo ocorreu na 1ª CREDE.

Posteriormente, mostramos uma análise do caso, em um diálogo com os dados da pesquisa, os sujeitos e os estudos realizados sobre a temática, a fim de subsidiar, no terceiro momento do texto, a construção de um Plano de Intervenção.

Dessa forma, espera-se colaborar com a Secretaria da Educação do Ceará, para o aprimoramento do processo de seleção e eleição de diretores das escolas públicas estaduais cearenses.

1 UM EXERCÍCIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: A ELEIÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES NA 1ª CREDE DO ESTADO DO CEARÁ

Só existirá uma democracia no Brasil no dia em que se montar aqui a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.

(Anísio Teixeira)

Este capítulo apresenta a descrição do processo de eleição de diretores das escolas estaduais no Ceará. Em sua primeira parte, é desenvolvida uma reflexão sobre a gestão democrática, com base no contexto das políticas públicas educacionais, sendo fundamentada teoricamente pelos estudos de Heloísa Lück (2000) e Sofia Vieira (2006). Na segunda parte, é descrita a evolução do processo de eleição de diretores escolares a partir dos documentos que fundamentam e regulamentam esse processo de escolha nas escolas. Demonstra-se, também, o papel da 1ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE) enquanto comissão regional e das escolas, com destaque ao processo 2008/2009. Por fim, são destacados os dados coletados junto aos sujeitos da pesquisa.

1.1 A gestão democrática e as eleições de diretores no contexto das políticas públicas

A gestão democrática é uma temática bastante discutida na literatura educacional e ganha força nos anos 1970 e 1980, com o processo de luta pela abertura política, redemocratização do país e retomada da institucionalidade democrática. Para João Bastos (1999), esse movimento representou o esforço de um projeto político cujo objetivo era garantir a participação da população nas decisões da administração pública.

Os estudos sobre o período revelam que, nesse contexto, ocorreu um processo de pressão social por formas mais participativas e democráticas da gestão escolar, que ganhou espaço na agenda das políticas educacionais e coincidiu com as transformações mais amplas decorrentes do projeto político-

econômico ideológico globalizado: o neoliberalismo (CARNOY, 1999; VIEIRA, 2006).

Dessa forma, como destaca Josete Sales (2002), o estado absorve esse discurso para promover uma maior responsabilização da sociedade pela manutenção da educação pública, envolto ao ideário de descentralização e de autonomia que, na maioria das vezes, representou uma desconcentração, sobrecarregando a escola e a sociedade e diminuindo a responsabilidade estatal.

Desde meados dos anos 1980, muitos estados brasileiros, a exemplo do Paraná, Acre, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Distrito Federal, desenvolveram diferentes iniciativas de democratização da gestão educacional. O foco era uma maior participação e autonomia das escolas, com destaque para a criação dos conselhos escolares, e grêmios e a introdução da política de eleição de diretores (PARO, 1996; DOURADO, 1998; LÜCK, 2010).

Nessa perspectiva, promover uma maior participação da comunidade na vida escolar e dar mais responsabilidades ao diretor, que passou a ter a missão estratégica de conduzir pedagógica e administrativamente a escola, inclusive a partir de uma progressiva transferência de recursos a serem geridos pela própria unidade escolar, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), são marcas das políticas públicas implementadas no período (LÜCK, 2000). Esse processo de descentralização da educação não é isolado, situando-se, portanto, em um cenário internacional de globalização, marcado pela agilidade nas mudanças e pela exigência permanente da educação em responder às novas demandas da sociedade.

Nesse sentido, são efetivadas diferentes reformas políticas educacionais que se basearam na crença de que somente, de modo local, é possível acompanhar a dinâmica da gestão de processos e a necessidade de recursos frente ao exponencial crescimento dos sistemas educativos.

Segundo Nigel Brooke (2012, p.326), esse movimento gerou, em diferentes países, movimentos de reforma que se caracterizaram por “[...] descentralizar a gestão, melhorar a qualidade, equidade e eficiência dos sistemas, dar maior autonomia e também de cobrar maior responsabilidade da escola”.

Nesse contexto, desenvolve-se no Brasil uma nova base legal que traduz o ideário de democratização da gestão da educação, que é expressão desse cenário de lutas e discussões no conjunto da sociedade. A Constituição Federal de 1988 é um marco para esse processo e define, no seu artigo 206 que o ensino deve ser ministrado com base no princípio da gestão democrática.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9394/96, por seu turno, retoma e amplia essa premissa constitucional nos seus artigos 3º, 14 e 15, que destacam os princípios da gestão democrática. Esta deve envolver os profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico, promover a participação da comunidade em conselhos e desenvolver a progressiva autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas. Além disso, remete à regulamentação do princípio da gestão democrática do ensino público aos sistemas de ensino.

É nesse marco legal que o debate sobre a forma de acesso ao cargo de direção escolar passa a assumir diferentes interpretações em cada sistema no país. Vitor Paro (1996) destaca que, em 1989, vários estados registram, nas suas Constituições, a eleição como forma de provimento do cargo de diretor, embora mostre que, no início dos anos 1990, tenha acontecido um refluxo a partir de ações diretas de inconstitucionalidade contra as eleições de diretores por parte de alguns governos.

Não obstante, um recente trabalho intitulado “Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares” (2011), encomendado pela Fundação Victor Civita, coordenado por Heloísa Lück, buscou descrever a prática adotada pelos sistemas de ensino estaduais e municipais em capitais do país sobre o processo de seleção e capacitação de diretores escolares. Nesse estudo foi registrado um crescimento da modalidade eleições, que aparece adotada por 16 secretarias estaduais pesquisadas, destacando que a metade dessas combina mais de uma modalidade de seleção. Dentre essas modalidades, a pesquisa apresenta seis formas de seleção de gestores: indicação; eleição pela comunidade escolar; concurso público; realização de provas de conhecimento; entrevista e exame de credenciamento ou de certificação.

No Ceará, a política de eleição como forma de provimento do cargo de diretor escolar foi implementada pela primeira vez em 1995, embora, desde 1989, no texto da Constituição Estadual, esse dispositivo já fosse previsto (SEDUC, 2001). Com a regulamentação, o processo ocorre inicialmente em duas etapas: com uma seleção técnica de provas e títulos dos candidatos à direção e posterior eleição pela comunidade escolar, como previsto na lei.

Como destacou Vitor Paro sobre a adoção do processo eletivo nas constituições estaduais após 1988, o Ceará também inclui na sua carta constitucional, promulgada em 1989, o princípio constitucional da gestão democrática e indica a eleição para as funções de direção como forma de garanti-lo. Contudo, remete a uma lei complementar a sua regulamentação, como expressa o artigo 220: “a organização democrática do ensino é garantida, através de eleições, para as funções de direção nas instituições de ensino, na forma que a lei estabelecer” (CEARÁ, 1989).

Na prática, a lacuna constitucional gerada pela necessidade de regulamentação, por lei, do processo de eleições de diretores, fez com que os governos do estado mantivessem o sistema de listas para a escolha dos diretores. Este era normatizado no Estatuto do Magistério Oficial do Estado, pela Lei nº 10.884/84, que, no seu artigo 28, estabelecia o processo de composição de lista sêxtupla (relação dos seis professores mais votados) a partir de uma escolha, por parte da congregação de professores de cada escola, que era encaminhada para livre nomeação, pelo chefe do executivo, para um mandato de dois anos, sendo permitidas reconduções (CEARÁ, 1984).

A regulamentação do processo de eleição de diretores, previsto na Constituição Estadual, só foi efetivada com a Lei nº 12.442, de maio de 1995, que o instituiu e determinou que ele ocorreria em duas etapas: a primeira, de avaliação técnica dos candidatos ao cargo, por meio de prova escrita e de títulos; e a segunda, por eleição pela comunidade escolar.

1.1.1 A trajetória das eleições de diretores escolares no Ceará: breve descrição

A gênese do processo de eleição de gestores se consolida, na agenda política educacional do estado do Ceará, no contexto de transição política e de redemocratização vivenciado em nível nacional, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. No caso cearense, ele abre espaço para a ascensão de um projeto político intitulado “Governo das Mudanças”, marcado pelo ideário de modernização da gestão pública e da racionalidade econômica (RAMOS, 2002; TAVARES, 2002).

Dentre os compromissos assumidos pelo governo estadual, entre 1987 e 1990, no setor da educação, anunciado no Plano Setorial, aparece com destaque à democratização da gestão, entendida como racionalização de recurso (BEZERRA, 1996 *apud* VIEIRA, 2002).

Segundo José Bezerra, ao final do governo, os resultados relacionados à democratização da gestão da educação, se apresentaram aquém do anunciado, pois foi mantido o sistema de indicação pelas listas sêxtuplas que continuou “sendo instrumento de negociações com lideranças governistas nas comunidades e/ou de afastamento das *personas non gratas* ao Governo das direções” (BEZERRA, 1996, p.158).

Sofia Vieira (2002) destaca que o governo seguinte (1991/1994) também manteve intocável o processo de escolha de diretores escolares, embora, no seu projeto para a educação, “Escola pública: a revolução de uma geração”, destacasse a “Democratização da Gestão do Sistema de Ensino” como um dos seus programas de ação. A autora nos mostra que a ação estratégica que define a adoção de formas avançadas de escolha de diretores que assegurassem a competência profissional e participação da comunidade escolar não saiu do papel.

Na prática, a institucionalização com a regulamentação específica da Lei de Eleição de Diretores só volta a ser efetivamente retomada na gestão estadual de 1995 a 1998. Com o *slogan* “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, o governo convoca a sociedade a construir um novo momento na educação cearense como vetor de desenvolvimento do estado, e destaca,

como um dos programas estruturantes, a democratização da gestão educacional.

O processo legislativo de aprovação da Lei de Eleição de Diretores, em 1995, como ficou popularmente conhecida, envolveu um movimento de discussão em sete encontros regionais promovidos pela Comissão de Educação da Assembleia.

Para Jeannette Ramos (2002), esse processo de regionalização da discussão do projeto de lei representou uma estratégia política deliberada do governo para capitalizar politicamente, junto à sociedade cearense, a bandeira de democratização da educação, historicamente associada aos setores progressistas e de oposição ao governo.

O processo de eleições de diretores no Ceará foi regulamentado pela Lei nº 12.442, de 8 de maio de 1995, aconteceria em duas etapas, para um mandato de três anos. O voto era dado a uma chapa composta pelo diretor e pelo adjunto, convidado pelo diretor aprovado na primeira etapa. A votação era paritária, com 50% composta por professores e funcionários e os outros 50% por pais e alunos, sendo facultativa e votada em cédulas.

Em 1998, ocorre a segunda experiência de eleições escolares. A legislação foi revista pela Lei nº 12.861, de novembro de 1998. Nela, torna-se extensiva a seleção técnica para todos os membros da direção e é instituída a ideia de Núcleo Gestor, constituído pelo coordenador pedagógico, coordenador administrativo-financeiro, coordenador de articulação comunitária, diretor e secretário escolar. Os candidatos, dentro dos requisitos para inscrição previstos no edital de seleção, escolhiam para que cargo do núcleo gestor fariam a seleção, e somente o diretor participava da segunda fase da eleição.

Uma mudança importante diz respeito ao sistema de votação, que passa a ser universal, da comunidade escolar, sendo cada pessoa um voto. Para garantir a legitimidade e a validade do processo, é exigida a participação mínima de 50% pessoas aptas a votarem.

O fim da paridade nos sugere um momento significativo, uma vez que coloca nas mãos de alunos e pais o maior poder no processo de votação. A lei também estabelece que somente votariam alunos maiores de 12 anos e/ou

cursando a sexta série, bem como normatizava que os pais só teriam direito a um voto, independente do número de filhos estudantes na unidade escolar.

Cabe destacar que, anteriormente à realização do novo processo, a SEDUC/Ceará realizou um estudo sobre o impacto das eleições de 1995. Uma síntese foi publicada no livro *Eleições de diretores – o que mudou na escola?* (SEDUC, 2001). Dentre os resultados da análise, foi feito um conjunto de considerações, apresentadas a seguir:

- O processo de escolha através da eleição é importante para a comunidade escolar;
- A escolha pela comunidade legitima a figura do diretor e estimula o compromisso com a mesma;
- Em muitas escolas, o processo eleitoral provocou rupturas insuperáveis;
- A eleição não assegura renovação de quadros e práticas;
- Recursos na escola representam um passo decisivo na conquista de sua maioria;
- Ainda faltam algumas condições básicas para o funcionamento das escolas;
- O acesso e a permanência dos alunos estão melhorando;
- O projeto pedagógico não parece internalizado ainda na vida escolar;
- Há mudanças significativas em termos de capacitação docente e acompanhamento pedagógico;
- As inovações propostas pela Secretaria da Educação enfrentam problemas de diversas ordens;
- Ter uma diretoria eleita não é instituinte de uma prática coletiva;
- A escola está mais aberta à comunidade; essa aproximação, entretanto, ainda é tímida;
- Apesar das dificuldades, a escola caminha para uma gestão mais democrática. (SEDUC, 2001, p.22-29).

A terceira edição das eleições aconteceu em 2001, tendo sido mantidos os mesmos moldes do processo de 1998. A inovação foi o uso de urnas eletrônicas e a adesão de 82 municípios a essa modalidade de seleção. Contudo, Jeannette Ramos (2002) assinala que a maior parte dos municípios se restringiu apenas à etapa de seleção técnica, não respeitando a classificação da seleção quando da nomeação dos gestores, uma vez que a própria legislação assegurava aos municípios participantes a adesão a uma ou

a duas fases do processo e remetia, à municipalidade, a regulamentação das condições para a indicação ao cargo de diretor das suas redes.

O processo de 2001 foi marcado por uma polêmica: a não aplicação da Lei nº 13.166 de novembro de 2001, que deixava mais explícitas as regras de recondução ao cargo de direção. Segundo o texto, ela não poderia ser superior a uma consecutiva e duas alternadas junto às escolas da rede estadual.

Para Jeannette Ramos (2002), a não aplicação da lei já em 2001, por parte do governo, representou uma tentativa de não se indispor com os gestores em exercício em um ano que antecedia o pleito governamental e, por isso, foi postergado o limite à recondução.

Não obstante, mesmo frente a esse recuo, a autora constata, no seu trabalho de pesquisa, que, em 2001, apenas 49 gestores foram reconduzidos ao cargo, o que representou 26% do total de diretores eleitos. Nesse sentido, é possível que as próprias comunidades escolares tenham feito o seu processo de renovação.

Em 2004, um novo processo de seleção e eleição de diretores é realizado. Essa segunda versão oficial representava um aperfeiçoamento da caminhada de construção da gestão democrática nas escolas. A Secretaria de Educação Básica da época assim apresenta o processo:

Um dos programas prioritários de governo para a educação, hoje, explicitado no Plano de Educação Escola Melhor, Vida Melhor (2003-2006), é a 'Modernização do Processo de Gestão e Controle Social do Sistema de Ensino' (SEDUC, 2004, p.7).

Cabe destacar a ideia de controle social e de responsabilização na nova legislação, instituída pela Lei nº 13.513, de julho de 2004, que introduz a avaliação anual do diretor e demais membros do núcleo de gestores. Além disso, a lei inclui a apresentação, à Comissão Escolar, pelo candidato a diretor, no ato da inscrição, do seu Plano de Gestão, tendo como base o Projeto Político Pedagógico (PPP), o Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE) e o Regimento Escolar da unidade de ensino, e o mandato passa de três para quatro anos.

Cabe salientar que, embora a legislação introduza a avaliação de desempenho dos gestores, esse mecanismo não foi implementado pela Secretaria de Educação, o que poderia se configurar como um importante instrumento de fortalecimento da gestão escolar e do próprio processo de seleção e eleição de diretores. Os demais cargos do núcleo gestor continuaram passando por um processo de seleção específico, com a inovação de serem submetidos a uma entrevista para compor uma lista tríplice, por escola, para posterior escolha do diretor eleito.

O voto continua universal e são regulamentadas as regras de recondução, objeto de debate 2001, mantendo-se a operacionalização do processo por uma comissão estadual, regional e escolar. A votação volta a ser manual, uma vez que as urnas eletrônicas deveriam ficar à disposição do Tribunal Regional Eleitoral até seis meses após o processo eleitoral municipal de 2004.

Para Sofia Vieira (2005), o processo de seleção ao cargo de diretor representou um divisor de águas na gestão das escolas cearenses. Contudo, reconhece que há muitos aspectos a serem aprimorados no processo de gestão democrática, sobretudo na melhoria dos mecanismos de acompanhamento e descentralização gerencial. A fala da autora, que exercia no período a função de secretária de educação, parece sugerir um reconhecimento de que as eleições por si só não garantem a participação e a gestão colegiada, fato já evidenciado pelo estudo “*Eleições de diretores – o que mudou na escola?*” (SEDUC, 2001).

Outro aspecto que nos parece importante diz respeito à representatividade do processo. Desde a universalização em 1998 do colégio eleitoral e do estabelecimento de um *quórum* mínimo de participação a partir do decreto de 2001, o processo parece enfrentar uma tendência de queda, como aponta Jeannette Ramos (2002, p. 216) a partir da análise de dados do processo de 2004:

outra informação tão ou mais importante ainda é a relação à legitimidade deste pleito, que pode ser questionada se equiparada à participação desproporcional nos pleitos que se seguiram. Entendendo este como um processo que levaria a

que se subentendesse que, quanto mais vivido, maior seria a mobilização e, portanto, a participação, entretanto neste projeto têm-se mantido declives após a primeira eleição que se pode relacionar com inúmeros fatores, desde intraescolares, como também sociais

Entre 2008 e 2009, é realizada a quinta edição do processo de seleção e eleição de diretores das escolas públicas estaduais do Ceará. O governo mantém o processo eletivo para as escolas regulares. Contudo, a criação da rede de Escolas Estaduais de Educação Profissional, com a Lei nº 14.273, de dezembro de 2008, implementa outra sistemática de seleção de gestores, baseada na seleção técnica e análise comportamental, conforme descrito seu artigo 3º:

A constituição das equipes docentes e o provimento dos cargos em comissão das escolas Estaduais de Educação Profissional serão feitas mediante seleção pública, que, além de exames de conhecimento e comprovação de experiência, constará de avaliações situacionais de competências específicas, sendo sua regulamentação estabelecida por Decreto, não estando sujeitas ao que estabelece a Lei nº 13.513, de 19 de junho de 2004, e o Decreto nº 29.451, de 24 de setembro de 2008 (CEARÁ, 2008).

O fato de as escolas profissionalizantes adotarem outra sistemática de provimento do cargo de diretor, pautada basicamente na meritocracia, na análise do perfil comportamental e sem consulta à comunidade, pode indicar que o governo identifica limites no processo eletivo, mas parece evitar enfrentar esse debate para o conjunto da rede já em funcionamento.

Para a rede de escolas regulares, portanto, é mantida a legislação de 2004, com algumas mudanças no processo de regulamentação da seleção pelo Decreto nº 24.451, de setembro de 2008, que institui uma seleção única para a constituição de um banco de gestores escolares que fazem a opção de candidatar-se ao cargo de diretor.

O decreto revisa a estrutura do núcleo gestor, sendo criada a figura do coordenador escolar, sem as especificações do decreto anterior, que, uma vez fazendo parte do banco de gestores, pode ser convidado pelo diretor a compor o núcleo gestor de qualquer escola. O cargo de secretário escolar passou a ser

uma função técnica, de livre indicação do diretor eleito, atendidas as exigências formativas pertinentes à atividade.

Quanto à estrutura de votação, o decreto mantém as orientações da legislação anterior, reforçando o caráter estritamente escolar do processo de campanha de diretor. A novidade é o fim do dia único para a eleição e a autonomia concedida a cada regional para construir o seu próprio calendário de execução, compreendendo o período de fevereiro a maio de 2009.

Assim, o processo propriamente dito teve início em novembro de 2008, com a fase de seleção, uma vez que os mandatos anteriores haviam expirado o seu prazo em dezembro de 2008. Para tanto, a Secretaria de Educação decidiu prorrogar o mandato dos gestores até a conclusão do novo processo, ficando a cargo das regionais manterem os diretores escolares em exercício ou designar uma equipe interina.

Essa medida administrativa de prorrogação dos mandatos parece indicar uma tentativa de diminuir a tensão do processo de eleições escolares, uma vez que, com a ampliação para quatro anos de gestão, fruto da legislação de 2004, as eleições de diretores aconteceriam muito próximas das eleições municipais, o que, de algum modo, poderia influenciar o processo que deveria ser restrito ao ambiente escolar.

Outro aspecto que cabe destacar é oferecimento para todos os membros do banco de candidatos a gestores e para os gestores a serem nomeados, um curso de especialização em Avaliação e Gestão da Educação Pública, ministrado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) / Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com vistas a garantir a todos os gestores, em especial aos diretores, a formação exigida para o exercício da função, em conformidade com a Resolução nº 414/2006 do Conselho Estadual de Educação/CEE.

1.1.2 O papel da CREDE e da escola no processo de eleição de diretores

O processo de institucionalização das eleições de diretores no Ceará, desde o início, conforme descrito anteriormente, delegou às regionais e às escolas um papel importante na implementação e operacionalização do pleito

pelas comissões regionais e escolares. Embora a coordenação geral do processo seja de responsabilidade da Secretaria de Educação, para conquistar o maior envolvimento da sociedade no processo, objetivando garantir a transparência e a eficiência das ações, a legislação delega às comissões, em nível estadual, regional e escolar, diferentes responsabilidades.

Assim, a CREDE, por meio da Comissão Regional, tem como uma de suas missões organizar e coordenar todo o processo eleitoral na sua área de abrangência, em articulação com as comissões escolares. Ela é composta pelo Coordenador da CREDE, seu presidente, por três servidores da coordenadoria, indicados pelo coordenador, e três representantes da sociedade civil, escolhidos também pelo coordenador regional. Pela Portaria nº 032/2009 – GABINETE, a comissão regional assumiu diversas atribuições, dentre executiva, fiscalizadora e deliberativa, em primeira instância, na apuração de responsabilidades administrativas, registro e validação de candidaturas e pleitos.

Nas escolas, a comissão escolar foi composta, no mínimo, por dois professores; um servidor; um pai ou mãe e um aluno, eleitos em assembleias dos seus segmentos, coordenados pelo Conselho Escolar e, na ausência deste, pela comissão regional. A comissão escolar tem o papel fundamental de garantir todas as condições para a realização das eleições: o cadastramento dos eleitores, inscrição de candidaturas, acompanhamento da campanha, operacionalização da votação e apuração.

As eleições, como expressão de um processo de construção da gestão democrática das escolas, devem se constituir como um importante momento educativo de vivência da participação, respeito e cidadania. Para que efetivamente isso aconteça, as comissões regionais e, sobretudo, as escolares, devem conduzir o processo de forma ética e responsável, comprometendo-se com a moralidade do processo eleitoral.

Observando o relatório geral da Comissão Regional da 1ª CREDE, o processo de eleição de diretores ocorreu no período entre 16 de março e 3 de abril de 2009, envolvendo 47 das 55 escolas da regional. O menor número de escolas participantes justificou-se pelo seguinte: quatro eram escolas profissionais, três estavam em processo de municipalização e uma funcionava

em regime de gestão compartilhada com o município de Maranguape. Quanto ao número de candidaturas, registrou-se um total de 96 candidatos.

O relatório aponta ainda que, das escolas participantes, 41 concluíram o pleito com sucesso no primeiro turno, e apenas uma teve segundo turno, uma vez que a legislação prevê que, em caso de o candidato escolhido não obter metade mais um dos votos válidos, deve existir um novo turno de votação com os dois candidatos mais votados; três não atingiram o percentual mínimo do cadastro de 60% de pais de alunos menores de 16 anos, o que constituiria o *quórum* mínimo para a instalação do colégio eleitoral; uma não atingiu o *quórum* mínimo de 60% dos votantes e uma teve a candidatura única impugnada.

Esse cenário parece reforçar os indícios de uma redução da participação da comunidade escolar nas eleições, conforme apontado por Ramos (2002), uma vez que quatro das escolas aptas a terem votação para diretor tiveram os seus processos comprometidos por falta de *quórum*. Tal redução se deu tanto na fase de cadastramento de pais, o que pode também evidenciar uma fragilidade da relação escola e família, como na efetiva participação no pleito daqueles aptos a votarem.

Quanto às candidaturas, 15 escolas apresentaram candidaturas únicas, 22 apresentaram dois candidatos e 10 mais de duas candidaturas. Nas escolas cujo processo foi válido, 11 diretores foram reeleitos e 31 eleitos pela primeira vez.

Essa significativa renovação de gestores pode estar associada à participação dos professores recém-ingressos, no concurso de 2007, no processo eleitoral, atuando tanto como parte do colégio eleitoral, assim como candidatos. Fato este ocorrido, visto que o edital do processo abriu a possibilidade de os gestores se qualificarem para o cargo no exercício das suas funções e muitos desses foram eleitos.

O relatório da comissão regional destacou, ainda, o papel e a importância da comissão escolar, principalmente quando esses estavam associados à existência de um conselho escolar atuante e comprometido. Percebe-se que esse é um fator de sucesso do pleito e de uma boa gestão de conflitos durante o processo eleitoral no interior da unidade escolar.

O relatório também aponta pontos positivos e negativos do pleito, sobressaindo-se, do ponto de vista quantitativo, os negativos, nos quais a comissão aponta seis aspectos:

- a dificuldade de garantir o 60% de cadastro de pais, que acaba sobrecarregando as comissões escolares e gerando o que ela caracteriza de burocratização e artificialização do cadastro de pais que não têm interesse em participar do processo e que estariam longe do cotidiano escolar, principalmente nas escolas de ensino médio;
- o superdimensionamento do percentual de participação defendido para validar o pleito, defendendo a maioria simples, e não os 60% da legislação vigente;
- o pouco tempo para preparar as comissões escolares;
- a fragilidade dos Conselhos Escolares, uma vez que este coordena a constituição da comissão escolar;
- a sistemática de apuração urna a urna;
- a extrema imaturidade das comunidades escolares, transformando o processo em conflitos pessoais que são comprometedores para uma boa relação com a escola (CEARÁ, 2009, p.2).

No que se refere aos aspectos positivos, destaca-se a realização das eleições em dias diferentes, fato que possibilita um acompanhamento mais eficaz da comissão regional, a participação da Superintendência Escolar no processo e a melhor disciplinarização pela Portaria nº 32/2009, embora a comissão reconheça a necessidade de revisões no seu conteúdo. O relatório da Comissão Regional sinaliza algumas pistas sobre os pontos fortes e frágeis da eleição, alguns deles já evidenciados pelo estudo realizado pela SEDUC (1999), e publicado em forma de livro em 2001.

1.1.3 A percepção dos sujeitos sobre o processo de eleição de diretores na 1ª CREDE

Nesta seção, apresentamos os dados da pesquisa coletados através de questionários e entrevistas. Inicialmente, justificar-se-á a relevância dos instrumentos de coleta de dados selecionados para este trabalho e, em seguida, são apresentados os resultados obtidos.

O principal objetivo da aplicação do questionário foi permitir, aos informantes, a emissão de juízos de valor sobre assuntos determinados pelo pesquisador. Para Chizzotti (1991), esse instrumento possibilita ao estudioso obter as informações desejadas sobre o seu tema de pesquisa.

Nesse sentido, como a proposta deste trabalho é investigar em que medida o processo eletivo dos gestores das escolas estaduais do estado do Ceará tem efetivamente contribuído para a democratização das escolas e favorecido a participação da comunidade escolar, elaborou-se um questionário misto, composto por 12 questões fechadas e duas abertas, subdividas em três blocos informativos.

No primeiro bloco, formado por quatro perguntas, tem-se a caracterização do perfil do gestor escolar; no segundo bloco, com três indagações, é possível definir a condição do informante no processo eleitoral de 2009 e as suas pretensões com relação à seleção de gestores do ano de 2013; o terceiro bloco, por sua vez, formado por sete questões, tem como escopo captar as percepções dos gestores a respeito do processo de seleção e eleição de diretores do estado do Ceará.

Para responder ao questionário, foi sorteado um gestor de cada um dos oito municípios da área de abrangência da 1ª CREDE. Vale ressaltar que cada município possui um número variado de escolas regulares. Frente a isso, para os municípios de Caucaia e Maracanaú, foram sorteados dois gestores, uma vez que esses possuem o maior número de escolas, assegurando-se, assim, uma maior representatividade e proporcionalidade na amostra.

Os gestores selecionados foram convidados a colaborar com a pesquisa por meio de ligação telefônica, realizada por um sujeito diferente do investigador, a fim de evitar que a posição hierárquica do pesquisador em relação aos diretores influenciasse nas respostas. As respostas oferecidas pelos dez gestores são apresentadas adiante.

Por meio das respostas assinaladas nas primeiras quatro questões, que integram o bloco 01 do questionário, foi possível caracterizar o perfil dos gestores selecionados para esta pesquisa. Dos dez diretores, cinco deles são do sexo feminino, e cinco do sexo masculino. Com relação à faixa etária, todos têm mais de 30 anos de idade e, no que diz respeito ao vínculo funcional com o

estado, nove são efetivos, tendo apenas um gestor sem vínculo, assumindo apenas o cargo em comissão.

A primeira questão do bloco 02 do questionário indagava sobre a condição dos respondentes durante o processo de eleição para diretores, realizado no ano de 2009. Os dados coletados apontam que três informantes foram candidatos a diretor nas eleições de 2009 pela primeira vez, sem antes ter exercido nenhuma função no núcleo gestor da escola. Dois, apesar de terem se candidatado pela primeira vez, já tinham outras experiências como membros do núcleo gestor. Outros dois revelaram que estavam se candidatando à reeleição ao cargo de diretor. Por fim, dois deles foram candidatos ao cargo de diretor em uma unidade escolar diferente da que já havia sido gestor.

A segunda questão do bloco 02 do questionário indagou os informantes sobre qual a sua condição como participante no processo de seleção e eleição de gestores em 2009. As respostas são mostradas na tabela a seguir:

Tabela 1 – Forma de participação no processo de eleição de gestores escolares em 2009

Alternativas do questionário	Nº de informantes
A) Candidato único.	4
B) Candidato com um único concorrente.	3
C) Candidato com mais de um concorrente.	1
D) Selecionado através de chamada pública ao banco de gestores.	2

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir dos dados coletados no questionário (2013).

A maioria dos respondentes (quatro) informou que foram candidatos únicos no processo de seleção e eleição de gestores escolares em 2009, ao passo que três informantes, por sua vez, responderam que haviam concorrido ao cargo de diretor com um único concorrente, o que pode evidenciar uma baixa participação de candidatos no processo.

Outro dado importante da tabela, que pode nos remeter à representatividade do processo, é o fato de dois não terem chegado ao cargo pelo processo de eleição no ano de 2009, havendo sido selecionados por meio de chamada pública ao banco de gestores. Cabe destacar que isso acontece, segundo a legislação, nos casos em que a eleição não teve *quórum* ou quando da vacância do cargo de diretor, tendo transcorrido mais de 2/3 do mandato.

A questão que encerra o bloco 02 do questionário indaga sobre a disposição dos gestores em reelegerem-se, participando do próximo pleito, no ano de 2013.

Tabela 2 – Interesse em participar do processo de seleção de gestores em 2013

Alternativas do questionário	Nº de informantes
A) Não pretende participar.	3
B) Participa apenas para compor banco de coordenador escolar.	1
C) Participa porque se tornar gestor pode ser algo interessante.	–
D) Participa porque pretende participar de forma proativa da gestão.	6

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir dos dados coletados no questionário (2013)

Conforme se verifica na tabela anterior, a maioria dos respondentes (seis) pretende concorrer e participar do processo de eleição ao cargo de diretor. Contudo, embora a amostra seja pequena, chama-nos a atenção o fato de três, em um universo de dez respondentes, afirmarem que não participarão do processo de seleção de 2013, o que pode indicar um descontentamento com o exercício da gestão ou uma indisposição em participar novamente do processo seletivo e eleitoral em si.

O bloco 03 de perguntas que compõem o questionário é formado por sete questões. A primeira delas inquirir o modo como os sujeitos investigados

avaliam o processo de seleção e eleição de diretores na rede estadual do Ceará.

Tabela 3 – Avaliação do processo de seleção e eleição de diretores na rede estadual do Ceará

Alternativas do questionário	Nº de informantes
A) Plenamente satisfatório.	4
B) Parcialmente satisfatório, necessita de melhorias.	5
C) Não satisfatório, deveria ser revisto.	1
D) Sem opinião.	–

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir dos dados coletados pelo questionário (2013)

A tabela 3 evidencia uma avaliação positiva do processo por parte da maioria dos respondentes, e também um desejo de melhorar o processo atual.

A segunda questão do bloco 03 do questionário indaga se os informantes avaliam a contribuição do processo de seleção e eleição de diretores para o fortalecimento da gestão democrática e participação da comunidade.

Tabela 4 – Contribuição do processo de seleção e eleição no fortalecimento da gestão democrática e da participação da comunidade

Alternativas do questionário	Nº de informantes
A) Sim, plenamente.	5
B) Sim, parcialmente.	4
C) Não há evidências de que tenha contribuído.	1
D) Indiferente.	–

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir dos dados coletados no questionário (2013)

Como se observa na tabela anterior, existe um sentimento majoritário (cinco pesquisados) de que o processo de seleção e eleição tem favorecido a gestão democrática e a participação da comunidade, o que sugere que esse mecanismo de provimento do cargo de diretor escolar é uma política já

consolidada, ao menos com relação aos sujeitos que estão na escola. Como analisaremos posteriormente nas entrevistas, existem divergências, no âmbito regional e central do sistema cearense, se esse seria mesmo o mecanismo mais adequado.

Na terceira e quarta pergunta do bloco 03, em vez de solicitar que os inquiridos assinalassem apenas um item, como nas questões anteriores, pediu-se que eles atribuíssem a cada alternativa da indagação um valor numérico de 1 a 4, em ordem crescente de vantagens/desvantagens (sendo 1 para o conceito mais baixo e 4 para o mais alto) quanto ao mérito de adoção desse processo.

A terceira questão do bloco 03 perguntou aos gestores sobre as maiores vantagens de adoção do processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares.

Tabela 5 – Vantagens da adoção do processo eletivo para diretores escolares

Alternativas do questionário	Atribuição numérica em ordem crescente para o conceito de Vantagem / Nº de informantes
A) Fortalece a gestão participativa.	1/3; 2/3; 3/1; 4/3
B) Legitima a autoridade do diretor.	1/3; 2/3; 3/2; 4/2
C) Democratiza a gestão escolar.	1/2; 2/3; 3/3; 4/2
D) Afasta as interferências políticas da gestão escolar.	1/2; 2/1; 3/4; 4/3

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir dos dados coletados pelo questionário (2013).

Como se verifica no quadro anterior, os itens A e D são os que mais receberam o conceito 4 na ordem de valoração, com três respondentes cada, embora o item A também apareça igualmente com três respondentes, atribuindo o menor valor (1), seguido pelo item B, que também recebeu conceito 1 por parte de três atores. É importante destacar nesse dado que, embora o processo seja majoritariamente defendido pelos entrevistados, ele parece refletir mais uma crença de que tal mecanismo protegeria a escola de interferências externas no processo de indicação do gestor do que

efetivamente ser percebido como algo que fortaleça as relações internas da democratização da gestão e legitimidade da autoridade do gestor.

A quarta questão do bloco 03 indagou aos gestores sobre as maiores desvantagens de adoção do processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares.

Tabela 6 – Desvantagens da adoção do processo eletivo para diretores escolares

Alternativas do questionário	Atribuição numérica em ordem crescente para o conceito de Desvantagem / Nº de informantes
A) Fragiliza e divide a comunidade escolar frente à disputa eleitoral.	1/–; 2/8; 3/1; 4/1
B) Enfraquece a autoridade do gestor, que fica refém do colégio eleitoral.	1/2; 2/1; 3/3; 4/4
C) Não garante por si só a democratização da gestão escolar.	1/5; 2/1; 3/2; 4/2
D) Reproduz, no ambiente escolar, práticas ilícitas da política tradicional.	1/3; 2/–; 3/4; 4/3

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir dos dados coletados pelo questionário (2013)

No tocante à valoração das desvantagens do processo, os dados parecem reforçar a nossa inferência de que a defesa do processo se justifica muito mais pelo medo da interferência externa na gestão escolar que da sua efetividade em si como mecanismo de democratização da gestão. O curioso é que os itens que receberam maior valoração, B e D, refletem, no processo interno, práticas comuns ao processo político eleitoral externo ao contexto escolar.

A última questão objetiva do questionário indagou aos gestores selecionados a sua opinião sobre o processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares. Os resultados estão ilustrados na tabela abaixo.

Tabela 7 – Como o processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares deveria ser efetuado

Alternativas do questionário	Nº de informantes
A) Ser revisto e adotado outra forma de provimento do cargo de diretor.	2
B) Ser mantido e feito melhorias no processo.	4
C) Ser mantido da forma como está.	4
D) Não tem opinião formada.	–

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir dos dados coletados pelo questionário (2013)

As duas últimas questões do questionário foram abertas, isto é, exigiam que o sujeito escrevesse uma opinião sobre o tema da pesquisa. Caso o gestor tivesse marcado o item A da questão anterior, era orientado a responder a seguinte pergunta: “Qual é a sua sugestão de revisão e que modelo de provimento de diretores deveria ser adotado?”. No caso de o informante haver escolhido o item B da questão 12, o comando era para que o respondente passasse à seguinte questão: “Quais são as suas sugestões de melhorias ao atual processo de seleção técnica e eleição para diretores?”.

Conforme indica a tabela 6, dois gestores escolheram o item A para a questão 12, isto é, afirmaram que o processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares deveria ser revisto e implementada outra forma de provimento do cargo de diretor. Como sugestões de revisão de modelo, os diretores ofereceram as seguintes respostas:

Revisar o procedimento eleitoral. Acredito que a forma de provimento adotada deveria ser exclusivamente por seleção técnica, entrevista e resultados da gestão anterior do candidato a diretor, quando for o caso (Diretor de escola regular no município de Maranguape. Questionário aplicado em 29/04/2013).

Segue, adiante, a resposta do segundo diretor, que aponta um modelo misto de prova e análise comportamental, ao que parece, uma clara influência do processo adotado nas escolas estaduais de educação profissional:

Acredito que deva haver um processo de seleção que valorize os conhecimentos técnico-pedagógicos e aptidões pessoais para ocupar o cargo. Não acredito que a eleição direta com voto obrigatório seja a melhor forma de escolha de diretores. Acrescentaria uma etapa de vivência de experiências por meio de dinâmicas orientadas e avaliadas por equipe de psicólogos, além de entrevista. Dessa forma, excluiria a etapa de eleição direta nas escolas (Diretor de escola regular no município de Maracanaú. Questionário aplicado em 29/04/2013).

Em contrapartida, quatro gestores afirmaram, na questão 12, que o processo de seleção e eleição de diretores deveria ser mantido da forma como está, mas julgam que seria necessário efetuar algumas mudanças para melhoria.

Uma das sugestões diz respeito à formação continuada do gestor para o exercício das suas funções: “Acredito que há ausência de preparação do diretor através de uma formação continuada durante o período em que ele estiver na gestão para que ela ocorra com sucesso” (Diretor de escola regular no município de Maracanaú. Questionário aplicado em 29/04/2013).

Outro gestor destaca a gestão de resultados como um elemento importante e a necessidade de se fazer uma avaliação da gestão frente aos seus resultados: “O que deve ser colocado para os selecionados são os resultados que devem ser alcançados. Caso não alcance, o gestor deve ser substituído e voltar para sala de aula” (Diretor de escola regular no município de Caucaia. Questionário aplicado em 30/04/2013).

Uma das respostas aborda a necessidade de melhorias na fase de seleção, sugerindo o cumprimento da formação exigida para o exercício da função de diretor. Isto é, a Pedagogia com Administração Escolar ou Especialização em Gestão Escolar, em conformidade com a Resolução 414/2006 do Conselho Estadual de Educação, e também reforça a necessidade de formação continuada de gestores:

Deveria ser exigida a habilitação ou especialização em gestão escolar, tendo em vista que nos processos passados, esse requisito não foi levado em conta e muitos assumiram a função sem que fosse feita uma análise de currículo, entrevista e avaliação da gestão do diretor que pretendesse se candidatar

(experiência) É feito um processo muito rigoroso e a classificação não é levada em conta no período da eleição dentro da escola. É necessário oferecer um curso de formação para os diretores aprovados (Diretor de uma escola regular no município de Eusébio. Questionário aplicado em 30/04/2013).

Outro aspecto sugerido é um maior acompanhamento da regional ao processo eleitoral de modo a minimizar problemas de natureza ética por parte de alguns participantes das eleições nas escolas: “Acompanhamento mais de perto do processo eleitoral na escola pela CREDE. Falta ética de muitos profissionais.” (Diretor de escola regular no município de Itaitinga. Questionário aplicado em 30/04/2013).

O segundo instrumento de coleta de dados selecionado para este trabalho foi a entrevista semiestruturada, a fim de, partindo das respostas dos entrevistados, propor novas indagações, estimular a expressão de sentimentos e valores e relatar experiências vivenciadas que não foram possíveis ser identificadas no questionário.

Foram entrevistados os seguintes representantes: em nível estadual, a coordenadora da Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (CODEA) e a orientadora da Célula de Gestão/CODEA, que exerceu a função de presidente da comissão estadual; em nível regional, o coordenador regional do processo de eleições de diretores, um técnico membro da comissão regional e dois gestores escolares eleitos da 1ª CREDE.

Sobre esse aspecto, têm-se dois pontos a destacar: 1) os sujeitos selecionados foram os que estavam cumprindo as referidas funções à época do último processo de eleição, no caso, o de 2008/2009; 2) os dois gestores escolares foram escolhidos por meio de sorteio e não são os mesmos que responderam aos questionários. Assim, foram entrevistadas seis pessoas.

Quando questionados sobre qual a avaliação da legislação que regulamenta o processo de eleição, os entrevistados tendem a apresentar majoritariamente uma avaliação positiva:

Representa um grande passo na configuração de democracia dentro do serviço público e dentro da educação pública. Eu vejo que os segmentos são todos representados aqui, no caso, o conselho escolar, o segmento de professores, pais e

funcionários. (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

A fala dos técnicos da SEDUC revela mais aspectos inovadores da legislação do processo de 2008/2009, principalmente relacionados a questões operacionais na fase da seleção e na eleição propriamente dita:

Eu acho mesmo que o fundamental que foi mudado é que as eleições aconteciam num único dia, dia “D” das eleições, e, nesse processo de 2008/2009, as eleições foram realizadas num calendário, num período, em que cada CREDE e a Superintendência daqui de Fortaleza organizaram o seu calendário de eleição. Então ficaram um espaço de duas semanas para que cada CREDE/SEFOR organizasse o calendário de eleição das suas escolas, para que isso permitisse um maior apoio, um maior acompanhamento pela coordenadoria e para ver se tornava realmente o processo mais educativo (Técnica 1 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Outra inovação apontada foi a possibilidade de profissionais que não tinham habilitação para o cargo poderem assumir e fazer o curso de formação no exercício da função:

O que houve de mudança nos últimos tempos é em relação à oportunidade de os profissionais, que não aqueles pedagogos, o formado em pedagogia, só ele tinha o direito de fazer essa seleção, que podia abrir para que outros profissionais que também tivessem já o seu ensino superior, eles pudessem fazer[...] E aí a gente, junto, a gente incluiu aí uma oportunidade, estava abrindo para esses profissionais, mas incluindo uma oportunidade de fazer um curso voltado para a educação (Técnica 2 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

No tocante ao cumprimento do papel de fortalecimento e democratização da gestão e da participação da comunidade escolar e local, os entrevistados também apontam para uma perspectiva positiva, embora já evidenciem desafios a serem superados:

Acho que é um grande laboratório que está disseminando a democracia, então, acredito que seja imprescindível a gestão democrática como um exercício de democracia para as pessoas que estão em formação, no caso, crianças e

adolescentes (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Há uma crença de que a eleição favorece a participação, embora esta não se resuma a estar presente no processo eletivo, fazendo-se necessário o fortalecimento dos espaços de participação como forma de construção da gestão democrática, como destaca o diretor 2:

Acho que o processo de eleição fortalece o compromisso do diretor diante da comunidade escolar. A comunidade escolar, ao participar do processo, entende que ela faz parte da escola, não só no que se refere a cobrar do diretor a realização do que ele prometeu, mas também participar ativamente do que foi prometido; porque, numa gestão democrática, nós temos que fortalecer os conselhos escolares, os grêmios escolares, isso é trazer a comunidade para dentro da escola e fazer com que a coisa aconteça democraticamente (Diretor 2. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Quando perguntamos aos técnicos da SEDUC e da CREDE sobre as questões referentes ao cumprimento do papel de fortalecimento e democratização da gestão e da participação da comunidade escolar e local, esses também apresentaram uma perspectiva positiva, embora, igualmente ao diretor 1, já evidenciassem as dificuldades que enfrentariam no processo de efetividade pós-eleição desses princípios de democratização e participação:

O fato de se eleger, de certa forma, talvez ele legitime uma vontade da comunidade escolar [...] Na realidade, a gente percebe isso mesmo, a própria comunidade, através dos pais, dos professores, dos gestores, eles não se comportam, terminado o processo, eles não se comportam como pessoas que integraram, ou que integram, e que precisam participar desse trabalho que precisa ser democrático, até para referendar, de fato, o processo da escolha (Técnica 2 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Outro aspecto destacado diz respeito à reprodução no contexto escolar de práticas ilícitas do processo eleitoral mais amplo:

Ele é um processo em si democrático, porém, devido, eu acho, ao desgaste histórico, penso que falta a nossa cultura mesmo, falta de educação do eleitor de 12 anos de idade ou do nível socioeconômico do pai, que também é eleitor. Nós temos aí as

tendências de angariar troca de votos, nós sabemos de casos de cabide de empregos e de troca de votos. Isso é o que fere este processo democrático porque terminamos tendo negociações, barganhas, por conta disso: prévias e futuras[...] (Técnico 1 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013).

Quando questionados diretamente a respeito das desvantagens/limitações do processo de eleição e das medidas para o seu enfrentamento, os diretores remetem, sobretudo, a questões operacionais do processo:

Eu vejo que há uma necessidade de maior controle social das eleições, ou seja, o fortalecimento do conselho escolar pode amadurecer essa necessidade de controle social, na medida em que os seus segmentos, os seus membros, se preparam para sabatinar os candidatos, para fiscalizar, para evitar que o processo seja maculado por algum desvio de finalidade, corrupção ou compra de votos, qualquer que seja (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Embora a defesa do processo de eleição seja majoritariamente fundamentada, dentre outros aspectos, como um elemento que minimiza a interferência política externa no provimento ao cargo de diretor; dentre as desvantagens suscitadas, um entrevistado coloca essa questão como presente na dinâmica eletiva escolar e destaca a fragilidade das comissões escolares para a condução do pleito:

A fragilidade desde a formação das comissões, que assumem uma responsabilidade tremenda, de forma voluntária, mas que talvez não tenham preparo necessário para isso, [...]. E a outra questão, é a questão da politização exagerada da eleição, pode acontecer. Claro que se há um processo de eleição, vem a questão política, mas a questão política no que se refere à escola, e não a que ultrapassa os muros da escola (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Ainda com relação a essa questão, um dos técnicos da CREDE apresenta o desafio da participação:

Mesmo acreditando que a comunidade escolar esteja participando mais do processo, penso que se o voto dos pais e ou responsáveis tivesse um peso maior, os candidatos a diretor

pensariam mais em como aumentar essa participação. Ainda não contamos com nada que possa modificar essa situação (Técnico 2 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013).

Outro aspecto que também aparece na fala dos técnicos da SEDUC refere-se ao comprometimento do clima escolar:

É a implicação que o processo eleitoral, que o processo de disputa entre candidatos gera no processo escolar. Como a escola, como eu falei, ela é um microrganismo, em que as pessoas estão todas pertinho, a atuação delas, a atuação dos professores, dos servidores, então, assim, o temor é que esse processo eleitoral de disputa acabe gerando vínculos que não sejam dos mais saudáveis (Técnico 1 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Quando questionados se a eleição seria a melhor forma de provimento do cargo de diretor, os atores educacionais apresentam opiniões divergentes: os diretores fazem uma defesa do processo, os técnicos da CREDE são contra e os da SEDUC a tangenciam.

A defesa dos diretores se sustenta nos princípios legais da gestão democrática e no medo de uma ingerência externa na vida escolar:

Eu ainda acho que é o melhor mecanismo, até para que a gente crie uma cultura de participação democrática, eu não vejo outra forma mais adequada; o direito ao empoderamento da comunidade escolar. [...] Eu fico pensando que a escola pública pode se transformar num grande centro burocrático, preocupado com dados quantitativos, e que isso possa sofrer interferência direta do órgão executivo, o que para mim é muito complicado (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Embora apresente muitas restrições ao processo, outro diretor defende a eleição como instrumento de legitimação do diretor e mecanismo que favorece o envolvimento da comunidade na gestão escolar:

A eleição ainda é o melhor processo, embora tenha muitas restrições em relação às eleições, acho que precisa melhorar muito, mas ainda é o melhor processo, porque, como disse anteriormente, gera um vínculo do candidato, do diretor eleito com a comunidade escolar, ele vai gerar um compromisso com essa comunidade (Diretor 2. Entrevista realizada em 06/05/2013).

A fala dos técnicos da CREDE reforça a ideia de meritocracia no processo de escolha do gestor e sugere a necessidade de um novo mecanismo que não seja o da eleição:

Não concordo com as eleições nas escolas. Acredito que o processo melhor seria aquele que, após as provas e formado o banco de pessoas aptas, fosse indicado pela administração superior o candidato com melhor desempenho no processo. Embora acredite na democracia, ainda precisamos esclarecer mais, trabalhar mais discutir mais com nossos gestores e comunidade escolar como um todo o que seria um processo democrático realmente, sem tantas demonstrações de ações que não condizem com o comportamento de educadores (Técnico 2 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013).

Outro técnico da CREDE, mesmo manifestando ser contrário ao processo eletivo, expressa a dúvida de como qualificá-lo, podendo ser uma forma mista de seleção e validação de propostas junto à comunidade escolar, sem, contudo, deixar claro como seria esse novo mecanismo:

Para mim, o melhor meio não é a eleição, é a seleção. Selecionar um, eu não sei qual seria o mecanismo para por em prática, se dentro desses candidatos, poderiam até ser candidatos, agora não como eleição, qual o meio, esses candidatos teriam um tempo, um prazo, uma coisa de se discutir propostas? Não sei. Tem um vácuo nesse processo que hoje para mim a eleição não é o melhor meio (Técnico 1 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013).

A posição dos técnicos da SEDUC expressa uma maior cautela quanto a uma posição mais fechada sobre o processo e reconhece a dificuldade de mudá-lo devido ao fato de já constituir uma espécie de política consolidada:

Eu acho que a gente tem muito a avançar nesse processo de escolha dos gestores escolares [...] A eleição é uma etapa, mas eu acredito que o estado precisa avançar num processo de certificação de diretores. O que é um padrão mínimo para que uma pessoa possa ser certificada ou habilitada para exercer a função de diretor. [...] Eu acho que, por exemplo, no estado do Ceará, a questão da eleição já está, de certa forma, consolidada. Ela pode até ser acabada, mas ela é um processo que já está consolidado, que tem quem seja a favor e quem

não seja (Técnico 1 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Para um dos entrevistados, são necessários mais estudos para subsidiar uma tomada de posição sobre o processo de provimento ao cargo de diretor, embora expresse certo descontentamento na permanência do processo, sem reflexões sobre sua execução:

Eu acho que só poderia dizer para você sim ou não, de fato, uma coisa ou outra, se eu tivesse pelo menos algum estudo nesse sentido, para te dizer com os argumentos e com dados que justificassem de fato, que fundamentassem bem [...] Mas eu acho que há outras formas que estão acontecendo e que a gente precisava examinar para ter essa certeza. Eu não considero mais pura e simplesmente permanecer fazendo do jeito que a gente vem fazendo, que essa é a solução, não considero isso certo (Técnico 1 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Embora pareça já estar consolidado no meio educacional e acadêmico que o processo eletivo é um mecanismo de construção do princípio da gestão democrática e da autonomia escolar, a descrição do caso cearense reforça a pertinência deste trabalho. Devemos investigar em que medida o processo eletivo dos gestores das escolas estaduais do estado do Ceará tem efetivamente contribuído para a democratização das escolas e favorecido à participação da comunidade escolar.

Os dados descritos parecem sugerir um esgotamento do modelo frente aos novos desafios da escola e da gestão, ainda que apontem para um contexto de pouca abertura política e social para a proposição de um novo processo. Diante disso, nos parece que a eleição de diretores na rede estadual cearense se apresenta como algo consolidado social e institucionalmente.

Nesse sentido, os dados descritos nos questionários e entrevistas nos mostram os desafios e limites do processo. Tais dados foram agrupados em três questões que se relacionam entre si: redução da participação no processo eleitoral; burocratização excessiva do processo seletivo e eleitoral, com a perda do seu potencial formativo e de fortalecimento da gestão democrática;

reprodução de práticas políticas ilícitas no processo eleitoral escolar que comprometem o clima escolar e a sua gestão.

Portanto, aqui reside o desafio do trabalho: à luz dos dados coletados e dos autores que refletem a respeito dessa temática, apresentar propostas de melhoria no sistema de provimento ao cargo de gestor escolar, buscando avançar na construção efetiva da gestão democrática e participativa na rede estadual do Ceará.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES DE DIRETORES: DA DEMOCRACIA E AUTONOMIA DECRETADA PARA A DEMOCRACIA E AUTONOMIA CONSTRUÍDA, UM PROCESSO PERMANENTE

“É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas.”
(Paulo Freire)

Conforme observado no capítulo anterior, ainda que os dados da pesquisa demonstrem uma percepção hegemônica dos sujeitos em relação à política de eleição de diretores no Ceará como um processo consolidado, paradoxalmente, também apresentam limites que apontam para um aparente esgotamento do modelo.

A pesquisa parece indicar a exaustão do modelo de provimento do cargo de diretor adotado, resultado de diferentes fatores, tendo sido identificados como principais desafios e limites do processo; a redução da participação, a burocratização e a reprodução de práticas políticas ilícitas que comprometem o clima e a gestão escolar.

Assim, pode-se inferir inicialmente que, passados mais de 20 anos desde a institucionalização do princípio da gestão democrática na Constituição de 1988, fruto de um amplo movimento de lutas pela redemocratização da sociedade brasileira, ainda ensaiamos a consolidação de mecanismos de viabilização desse princípio, seja no âmbito da educação, seja no do próprio estado, como nos diz Costa e Silva (1998, p. 102):

progressivamente, esta luta vem combinando as reivindicações puramente corporativas, a exemplo, da mobilização em torno do piso salarial nacional unificado, com lutas ético-políticas, a exemplo das bandeiras pela descentralização administrativa do Estado brasileiro, pela criação de conselhos municipais, pela participação da população na orçamentação das ações planejadas e eleição direta para diretores de escolas e conselhos deliberativos, mecanismos de democratização da gestão do Estado e do sistema educacional.

Nesse sentido, é que retomamos o objetivo do trabalho, a fim de investigar em que medida o processo eletivo dos gestores das escolas estaduais do estado do Ceará tem efetivamente contribuído para a

democratização das escolas e favorecido a participação da comunidade escolar.

O que se pode observar é que não é suficiente a existência de uma base legal que estimule e favoreça a gestão democrática. Mais do que isso, esse processo exige um movimento permanente de construção de uma nova prática, buscando superar a prática historicamente marcada por traços patrimonialistas e autoritários e o desejo de materialização de um novo modelo de gestão.

Nessa perspectiva, Vitor Paro (1998, p. 18) destaca que “a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta”. É, portanto, no espaço escolar, no cotidiano das interações estabelecidas no interior de cada escola, que são construídas de fato atitudes e comportamentos democráticos.

Dessa forma, este capítulo pretende avançar na análise do caso de gestão, retomando os dados coletados sobre a percepção dos sujeitos acerca do processo de eleição de diretores no Ceará. Estabelece-se, ainda, um diálogo com o referencial teórico, notadamente Jamil Cury, Moacir Gadotti, José Romão, Dinair Hora, Heloísa Lück e Vitor Paro, de modo a subsidiar a proposta de intervenção apresentada no terceiro capítulo.

Para tanto, dividimos o capítulo em três seções: no primeiro momento, dialogamos com conceitos-chave para a análise do caso de gestão, quais sejam: gestão democrática, autonomia e participação no ambiente escolar. Em seguida, retomamos os desafios e limites apresentados pelos sujeitos em articulação com o referencial teórico dos autores que também investigaram a temática. Na última seção, sinalizamos, a partir dos dados da pesquisa e do diálogo com o referencial teórico, possíveis itinerários de intervenção que nortearão o Plano de Intervenção.

2.1 Gestão democrática, participação e autonomia escolar: entre a teoria e a prática a partir do processo de eleição de diretores no Ceará

A discussão da gestão democrática da educação se constitui em um tema consagrado na literatura educacional do país e é um reflexo da luta do processo de redemocratização no final dos anos 1980, firmando-se como um dos princípios constitucionais orientadores da educação nacional.

Esse ideário de democracia, contudo, vai de encontro historicamente a uma cultura nacional fortemente autoritária e patrimonialista, como destaca o educador Jamil Cury (2002, p. 165)

A gestão democrática, enquanto temática histórica, nos move em direção contrária àquela mais difundida em nossa trajetória política, onde os gestores se pautam ora por movimentos paternalistas, ora por uma relação propriamente autoritária (CURY, 2002, p.165).

Desse modo, a vivência da gestão democrática requer um processo permanente de construção de novas práticas, o que exige a mudança de percepção e atitudes das pessoas, traduzindo-se em um processo contínuo de envolvimento coletivo, diálogo e exercício de democracia.

Para Heloísa Lück (2010, p. 41), esse processo de construção da gestão democrática “ocorre na medida em que as práticas escolares sejam orientadas por filosofias, valores, princípios e ideias consistentes [...], determinando o seu modo de ser e de fazer” [grifo nosso].

Assim, ao se referir ao “ser” e “fazer”, a autora não aborda somente o aspecto que figura no campo conceitual e filosófico, mas trata daquele que se materializa no marco da prática e da ação escolar. Lück (2010) discute a mudança de postura dos sujeitos, como uma construção permanente de práticas e tomadas de decisões que precisam ser compartilhadas por todos e que devem, no entender da autora, gerar um movimento de responsabilização pelos seus resultados.

Para ela, a escola para ser democrática, precisa, antes de tudo, cumprir o papel que lhe é essencial, qual seja, ensinar para todos e sem exclusão: “[...] não pode ser considerada como democrática uma escola em que os alunos

fracassam, e que não pode ser democrática uma escola que não é para todos” (LÜCK, 2010, p.59).

Nessa mesma perspectiva, Moacir Gadotti (2004) justifica que a gestão democrática na escola, por um lado, é o exemplo de formação para a cidadania no exercício e vivência de práticas democráticas. Essa prática de gestão pode melhorar o que é específico da escola, isto é, o seu ensino, na medida em que gera conhecimento e aproxima os diferentes atores da comunidade escolar para refletir sobre o que é feito no interior da escola.

Para autor, a gestão democrática é um processo permanente, que envolve mudanças de atitude e exige um processo de aprendizagem coletiva no fazer escolar cotidiano:

A gestão democrática é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é aprendido, demanda tempo, atenção e trabalho [grifo nosso] (GADOTTI, 2004, p.36).

Essa perspectiva dialoga com as ideias de Dinair Hora (2007), para quem essa gestão democrática na escola precisa se desenvolver em duas dimensões: organizacional e pedagógica. Complementarmente, reflete-se ainda na dimensão mais geral que diz respeito ao papel social da própria escola.

A primeira dimensão reflete as estruturas e relações que se estabelecem no interior da escola e que se constroem na interação, nas discussões e pactos entre os diferentes sujeitos que atuam no contexto escolar, rompendo com a prática hierarquizada e burocrática para estruturas mais horizontais, flexíveis e de colaboração.

Por outro lado, por constituir-se essencialmente como um espaço formativo, a gestão democrática no ambiente escolar também se reflete no seu projeto pedagógico, que deve expressar a sua missão, a saber o tipo de homem e sociedade que se quer e deseja formar.

Isso implica, como destaca Moacir Gadotti (2004), em uma mudança na relação dos diferentes sujeito com a escola, em que:

a comunidade, os usuários da escola, sejam seus dirigentes, e não apenas seus fiscalizadores ou, menos ainda, os meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática, pais, mães, alunas, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola (GADOTTI, 2004, p.35).

Portanto, uma gestão democrática favorece e cria espaços de participação para que a comunidade escolar passe a ser atuante na escola como destaca Heloísa Lück (2011), e não apenas construa o processo pedagógico desenvolvido, mas também promova um movimento formativo de conhecimento e reflexão sobre ele.

A partir desta perspectiva, não se pode pensar em gestão democrática sem participação, como destaca Vitor Paro (1996, p.160):

É preciso que todos os que estão diretamente ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. Em termos práticos, isso implica que a forma de administrar deverá abandonar seu tradicional modelo de concentração de autoridade nas mãos de uma só pessoa, o diretor[...], evoluindo para formas mais coletivas que propiciem a distribuição da autoridade.

Desse modo, a participação ganha um sentido de condição de viabilização no espaço escolar da gestão que se pretende democrática, que se materializa na tomada de decisões compartilhadas e em um modelo de autoridade mais coletivo.

No mesmo sentido, Jamil Cury (2002, p. 172) defende que “os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. O autor caracteriza esse processo como “democratizar a própria democracia”.

Para Heloísa Lück(2011), embora democracia e participação sejam termos interligados, quando se trata da prática educacional, eles nem sempre ocorrem de forma recíproca, sendo observada a existência de experiências de

participação sem o espírito democrático. Para a autora, a participação, para se expressar no seu sentido pleno, deve:

caracterizar-se por uma força de atuação consciente pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica desta unidade, de sua cultura e de seus resultados, pode esse resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir sobre questões que lhe são afetas, dando-lhe unidade, vigor e direcionamento firme (LÜCK, 2011, p.29).

Participação, portanto, assenta-se na premissa de que cada um dos sujeitos envolvidos no processo educativo se perceba como atuante e corresponsável pela ação educativa. Para que ela seja plena, deve se caracterizar pela busca da superação de atitudes individualistas e pela construção de um espírito de coletividade. Isso passa, na opinião da autora pela:

mobilização efetiva dos esforços individuais, para superação de atitudes de acomodação, de alienação, de marginalidade, e reversão destes aspectos pela eliminação de comportamentos individualistas, pela construção de espírito de equipe, visando a efetivação de objetivos sociais e institucionais que são adequadamente entendidos e assumido por todos (LÜCK, 2011,p. 30-31).

Assim, segundo Genuíno Bordignon (2011, p.171), essa visão participativa no contexto escolar, requer ainda, pensar a escola pública que queremos, para que e para quem:

A quem pertence a escola pública? Se não houver a consciência de que a mesma pertence ao *público*, que se constitui a escola e seu entorno, não haverá como envolver seus segmentos, desencadear a efetiva participação.[...] participação requer o sentido da construção de algo que pertence a todos e que tem diretamente a ver com a qualidade de vida de cada um, seja no sentido da realização pessoal, seja pelos benefícios sociais que dela advêm.

Embora pareça óbvio, essa participação, vinculada ao sentido de pertença, não é simples. De acordo com Vitor Paro (2000), existem

condicionantes internos e externos à escola que determinam o ato de participar.

Para ele, no tocante aos condicionantes que se apresentam no interior da escola, estes se referem a processos estruturais, normativos, relacionais e a aspectos do próprio processo pedagógico que podem favorecer ou afastar as pessoas do contexto escolar.

Quanto aos aspectos externos, seriam os que se relacionam a questões econômicas, sociais, culturais e institucionais, do ponto de vista do ambiente social do entorno, no qual a população exercita e vivencia a participação. Paro(2008) destaca que, em comunidades nas quais não há uma cultura de participação e nas quais as pessoas não têm tempo para refletir sobre os seus direitos, dificilmente participam da vida escolar.

Portanto, essa participação, embora não seja um fim em si mesma, é um elemento importante para que a gestão democrática se materialize de fato. Ela nos remete inevitavelmente à discussão sobre autonomia, tanto da escola, em relação ao sistema de ensino do qual faz parte, como de cada indivíduo no interior da organização escolar e desse com a sua comunidade, entendida aqui como seu entorno.

A autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com “independência”, [na medida em que] autonomia é um conceito relacional[...]sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações (BARROSO,1998 apud BORDIGNON; GRACINDO, 2011, p.169).

Assim, a autonomia, compreendida como um processo relacional, é uma possibilidade que se articula aos conceitos anteriores de gestão democrática e participação, além de ser construída por meio do relacionamento de dimensões internas e externas à realidade escolar, como destacou Paro (2000) em referência à participação no contexto escolar.

Logo, essa dimensão relacional da autonomia reforça a ideia de que ela é sempre uma conquista, não estando posta, mas sendo parte de um processo de construção. Para Gadotti e Romão (2004), a autonomia da escola se faz na

luta permanente para superação das relações autoritárias que se mostram na escola e na sociedade, pressupondo respeito às diferenças e parcerias.

Para os autores, para que a autonomia aconteça, “é preciso percorrer um longo caminho de construção da confiança na escola, na capacidade de ela resolver seus problemas por ela mesma” (GADOTTI; ROMÃO, 2004, p.47). Nesse sentido, esse mecanismo de empoderamento escolar, do qual ela se constitui, requer um processo de formação que se consolida na vivência de práticas participativas durante o processo de tomada de decisão.

Lück (2010, p. 86) ainda defende que

a prática da autonomia demanda, por parte dos gestores da escola e de sua comunidade, um amadurecimento caracterizado pela confiança recíproca, pela abertura, pela transparência e pela transcendência de vontades e interesses setorializados ou pessoais, em nome de um valor maior, que é a educação de qualidade para os alunos.

A autonomia, portanto, é sempre relativa e não é dada por si só, mas, antes de tudo, é conquistada ao longo do tempo, em um processo contínuo de vivência na prática de espaços de participação e decisão, sempre aberta a avaliação e reavaliação dos seus resultados.

A estudiosa destaca também que a construção da autonomia é complexa, pois exige a articulação e a integração de diferentes processos: “[...] a tomada de decisão e ação, entre planejamento e compromisso com execução do planejado, entre execução e monitoramento, entre avaliação e prestação de contas, entre resultados promovidos e recursos utilizados” (LÜCK, 2010, p.128).

É importante ressaltar que participação, democracia e autonomia se articulam como dimensões de um mesmo movimento de construção e de aprendizagem no espaço escolar, como destaca a autora:

Pela participação, a escola se transforma numa oficina de democracia, organizando-se como instituição cujos membros se tornam conscientes de seu papel social na construção de uma instituição verdadeiramente educacional, e agem de acordo com essa consciência.[...]Como resultado dessa prática, portanto, constrói-se a autonomia e o empoderamento

pelo alargamento de consciência social e desenvolvimento de competências sociais (LÜCK, 2010, p.66-67).

Desse modo, a construção da gestão democrática e da autonomia e a vivência da participação são frutos de um mesmo movimento que não nasce de um ditame legal, mas se faz no cotidiano, no exercício permanente de aprendizagens e disputas no interior da escola e na sociedade.

Além disso, é oportuno lembrar que esse processo de construção da gestão democrática não ocorre à margem dos imperativos da globalização, como expõem Borduignon e Gracindo (2011, p. 175), “a gestão democrática da educação precisa estar atenta a essas mudanças para poder tornar-se instrumento de resistência à exclusão social”. Uma escola democrática, participativa e autônoma é, sobretudo, um espaço de emancipação humana e de construção efetiva da cidadania.

A breve retomada desse referencial teórico sobre gestão democrática, participação e autonomia no contexto escolar, que também se faz presente na legislação nacional, faz-nos inferir que o fato desses temas ainda nortear os debates acadêmicos e as bandeiras de luta dos educadores e sociedade denota que ainda há uma distância entre a teoria e a prática, como destacamos no título deste capítulo, entre o decretado e o construído, em sendo esse um processo permanente.

2.2 Desafios e limites no processo de eleição de diretores no Ceará

Os diferentes estudos presentes na literatura sobre gestão escolar, alguns deles já referenciados anteriormente, têm consagrado a eleição de diretores pela comunidade escolar como um dos mecanismos de viabilização do princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional.

Por outro lado, também parece existir certo consenso de que a eleição por si só não assegura a participação e a efetiva construção de relações verdadeiramente democráticas no cotidiano escolar. Em virtude de contradições como essas, é comum a existência de desafios a serem superados, e muitas pesquisas sobre diferentes experiências em variadas redes têm demonstrado isso.

No caso cearense, o que a pesquisa parece indicar é que a eleição com o esquema misto que combina seleção e votação da comunidade escolar já é uma política consolidada no estado e não há muito espaço institucional e político para sua revisão.

Nesse sentido, destacamos a fala da técnica da SEDUC no que se refere à consolidação desse processo:

Eu acho que, por exemplo, no estado do Ceará, a questão da eleição já está, de certa forma, consolidada. Ela pode até ser acabada, mas ela é um processo que já está consolidado, que tem quem seja a favor e quem não seja. (Técnica 1 da SEDUC - Entrevista realizada em 08/05/2013).

Essa posição também fica muito clara nas tabelas 3 (p. 33) e 7 (p.36), em que a maioria dos diretores respondentes do questionário avalia positivamente o processo de eleição e defende sua manutenção, ainda que apontem sugestões de melhorias.

Analisando os dados coletados nos questionários e entrevistas no que tange aos desafios e limites do processo, é possível organizá-los em três grupos de questões que se relacionam entre si: redução da participação no processo eleitoral; burocratização excessiva do processo seletivo e eleitoral com a perda do seu potencial formativo e de fortalecimento da efetivação da gestão democrática; e reprodução de práticas políticas ilícitas no processo eleitoral escolar que comprometem o clima escolar.

Uma vez que esses desafios não são estanques, mas se articulam entre si, optamos por analisá-los em um texto contínuo em que refletimos sobre cada um deles a partir dos dados da pesquisa e em diálogo com os autores e referenciais teóricos sobre o tema.

A adoção do processo de eleição de diretores tem como uma das justificativas principais a ideia presente na literatura de que este mecanismo favorece a participação da comunidade escolar. Isso se dá, uma vez que, ao envolver todos os segmentos na escolha do seu dirigente, estes também assumiriam um papel de monitoramento e acompanhamento da execução do

plano de gestão do gestor eleito e promoveriam uma identidade e compromisso entre ele e a comunidade.

Esse postulado aparece claramente na fala de um dos diretores entrevistados:

A comunidade escolar, ao participar do processo, entende que ela faz parte da escola, não só no que se refere a cobrar do diretor a realização do que ele prometeu, mas também participar ativamente do que foi prometido. (Diretor 2. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Contudo, no questionário, quando perguntado se o processo tem contribuído com a democratização e a participação da comunidade, Tabela 4 (p.33), 05 (cinco) informantes responderam que concordam plenamente. Por outro lado, 04 (quatro) informantes assinalaram concordar parcialmente com a afirmação, o que sugere que a eleição em si é o método idôneo para que a democracia e o ato de participar se efetive no cotidiano escolar.

Até mesmo a participação restrita ao processo eleitoral pode ser um ato artificializado, sobretudo, no que se refere à suposta manifestação do interesse dos pais em participar, como sugere o relatório da comissão regional:

A dificuldade de garantir o 60% de cadastro de pais, que acaba sobrecarregando as comissões escolares e gerando o que ela caracteriza de burocratização e **artificialização do cadastro de pais que não têm interesse em participar do processo** e que estariam longe do cotidiano escolar, principalmente, nas escolas de ensino médio. (CEARÁ, 2009, p.2) [grifo nosso].

Sendo assim, a participação dos pais fica, ao que parece, focada em atingir o percentual de cadastro exigido, não lhes propiciando, efetivamente, a participação no pleito nem no cotidiano escolar.

Isso pode explicar, em parte, a significativa taxa de abstenção. Quando nos detemos ao quadro geral de participação nas eleições escolares das unidades que obtiveram êxito, segundo dados do relatório da comissão regional, identificamos que, de um total de 50.123 eleitores aptos a votarem na regional entre alunos, pais, professores e funcionários, 13.677 pessoas (27,2%) deixaram de participar do pleito.

Ao que parece, essa tendência de declive não é um fenômeno recente, Ramos (2002), comparando os processos eleitorais de gestores escolares de 1995, 1998 e 2001; observa que, mesmo com a mudança do colégio eleitoral de proporcional para universal a partir da segunda edição, não há uma ampliação simétrica da participação. .

Cabe destacar que a SEDUC não dispõe dos dados consolidados do processo eleitoral de 2009, fato que impossibilitou uma análise comparativa com dados de participação anteriormente sistematizados por outros estudos. Utilizou-se apenas relatórios de algumas regionais, o que por si só já revela uma fragilidade institucional e reforça nossa tese de burocratização do processo, como se a instituição cumprisse uma agenda legal, sem, contudo, dar a esse processo a relevância que já teve anteriormente, como revela o estudo de Ramos (2002).

Curiosamente, o fenômeno da queda da participação não é destacado nas falas dos sujeitos, quando muito, esse tema é tratado como um limite operacional a ser modificado com a revisão do colégio eleitoral, como se observa a seguir: “Existem algumas coisas que precisam ser revistas, claro, como a questão dos terceirizados; eles podem ou não participar? É ético ou não que eles participem? É correto ou não?” (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

A defesa do gestor se apresenta em virtude de a legislação prever somente a participação de funcionários efetivos, embora os professores com contratos temporários possam participar da votação desde que tenham mais de seis meses em efetiva docência na unidade escolar.

Ao que parece, a intenção da legislação é dotar de legitimidade o colégio eleitoral, exigindo um tempo de convivência dos professores temporários com a comunidade escolar. Quanto aos terceirizados, o fato de eles serem diretamente escolhidos pelos gestores demonstra que a sua exclusão do quadro de votação seja uma tentativa de evitar uma espécie de clientelismo com o voto desses servidores.

Também nessa perspectiva de revisão do colégio eleitoral, um dos técnicos da regional se manifesta: “penso que se o voto dos pais e/ou responsáveis tivesse um peso maior, os candidatos a diretor pensariam mais

em como aumentar esta participação”. (Técnico 2 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013).

Essa preocupação se fundamenta no fato de a legislação só tornar obrigatório, para efeito de validação de *quórum* de instalação do colégio eleitoral, o cadastro de 60% dos pais de alunos menores de 16 anos. Nesse sentido, a fala do técnico parece sugerir que as escolas só se mobilizam para assegurar a participação dos pais que viabilizariam o processo eleitoral, corroborando com o apontamento que fizemos anteriormente.

De certo modo, o fato de as falas remeterem-se especificamente a questões relacionadas ao colégio eleitoral pode nos levar a inferir que estariam, de certo modo, vinculadas a um entendimento distorcido de participação limitado ao voto.

Nesse sentido, cabe dialogarmos com a caracterização de “participação como representação” descrita por Lück (2011), em que, a exemplo da cultura política na sociedade em geral, também no ambiente escolar, os processos eletivos de diretores tendem a reproduzir uma postura de reduzir a participação ao voto, dissociada de uma participação plena, que implica engajar-se no acompanhamento e execução das propostas dos eleitos.

Professores e funcionários da escola, alunos e pais de alunos recebem o direito de manifestar sua opinião sobre quem melhor teria condições de promover a gestão escolar, elegendo-o (a) pelo voto, porém sem dotar a correspondente responsabilidade do dever de sustentação do trabalho desejado e necessário (LÜCK, 2011, p.43).

Essa pseudo-participação episódica, restrita ao voto, pode ser um dos motivos da queda na participação. Por outro lado, se a participação para ser plena precisa de um processo contínuo, essa queda também pode expressar que, de fato, no cotidiano escolar, não há uma participação ativamente na gestão.

Nesse sentido, parece-nos importante a fala de uma técnica da SEDUC que explicita muito bem este desafio

a gente percebe isso mesmo, a própria comunidade, através

dos pais, dos professores, dos gestores, eles não se comportam, terminado o processo, como pessoas que integraram, ou que integram, e que precisam participar desse trabalho que precisa ser democrático, até para referendar, de fato, o processo da escolha. Eu faço a eleição, eu participo dela, eu voto e depois eu esqueço que isso aconteceu, e a escola fica lá, não dão continuidade nem mesmo através do conselho escolar (Técnica 2 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Nesse ponto, aparece um aspecto que julgamos importante, a participação da comunidade nos organismos colegiados de gestão que também precisam ser estimulados e vivenciados, não apenas como mero formalismo no cotidiano escolar, mas como um mecanismo de vivência da participação engajada que se constitui na autonomia e na efetiva gestão democrática.

Nesse sentido, retomamos a fala de um diretor entrevistado que reforça a necessidade desse processo de participação se efetivar para além do momento eleitoral

A comunidade escolar, ao participar do processo, entende que ela faz parte da escola, não só no que se refere a cobrar do diretor a realização do que ele prometeu, mas também participar ativamente do que foi prometido; porque, numa gestão democrática, nós temos que fortalecer os conselhos escolares, os grêmios escolares, isso é trazer a comunidade para dentro da escola e fazer com que a coisa aconteça democraticamente (Diretor 2. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Essa fala nos remete ao papel do gestor nesse processo de construção da gestão democrática, da participação e da autonomia escolar que vai além de uma legitimidade frente à comunidade. Para Lück (2011, p.79), “[...] o trabalho de articulação e desenvolvimento de habilidades e atitudes de participação constitui-se em uma condição fundamental do papel do gestor”.

Nessa mesma perspectiva, Romão destaca o papel de educador do gestor: “possui uma função primordialmente pedagógica e social, que lhe exige o desenvolvimento de competência técnica, política e pedagógica” (2004, p.102).

Ao que parece, o processo de provimento do cargo de diretor adotado no Ceará, que mescla seleção técnica com eleição da comunidade, tem sido

uma tentativa de buscar essa competência técnica, política e pedagógica dos gestores eleitos.

Contudo, ao contrário de outras gestões que davam às eleições uma ênfase institucional como mecanismo de democratização da gestão escolar, como estudado por Ramos (2002), a atual gestão da SEDUC parece não creditar à eleição um papel tão significativo na democratização e gestão participativa na escola, como destaca a fala de uma das técnicas entrevistadas:

Não é necessariamente o processo eleitoral que abre a possibilidade da efetiva participação da comunidade escolar nas decisões, não só nas decisões, mas na vida da escola. Eu acho que é o modelo de gestão, são as ações dos gestores que vão, de fato, efetivar essa participação da comunidade, tanto da comunidade ali mais restrita de alunos e de professores, quanto da comunidade mais externa à escola, tanto em relação aos pais dos alunos, quanto à comunidade em que a escola geograficamente está situada (Técnica 1 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Essa crença de que o importante é o modelo de gestão e o perfil do gestor pode explicar em parte a burocratização excessiva do processo seletivo e eleitoral, com a perda do seu potencial formativo e de fortalecimento da efetivação da gestão democrática.

Ao contrário do que se registrou nas edições anteriores, em que a SEDUC investiu numa forte propaganda institucional sobre o processo eleitoral nas escolas, com edição de material publicitário e de apoio para formação das equipes regional e escolar, a exemplo do material intitulado “Gestão Democrática no Ceará: escolha de dirigentes escolares”, publicado em 2004.

O que se observa na quarta edição do processo seletivo e eleitoral de gestores escolares em 2008/2009 é uma aparente opção de não promover grandes mudanças no modelo que vinha sendo adotado e uma pouca visibilidade pública do mesmo, como acontecera anteriormente.

Na prática, são implementados ajustes no processo seletivo e mudanças operacionais no processo eleitoral, de modo a fortalecer o processo de monitoramento deste por parte das CREDEs, como já descrito anteriormente.

Em relação ao processo seletivo, destacamos a fala de uma das técnicas da SEDUC:

a gente fez uma seleção não para cargos especificamente, mas para construir ou compor um banco de gestores.[...]. O outro ponto que houve de mudança nos últimos tempos é em relação à oportunidade de os profissionais que não aqueles pedagogos, o formado em pedagogia, só ele tinha o direito de fazer essa seleção, que podiam abrir para que outros profissionais que também tivessem já o seu ensino superior, eles pudessem fazer [...]eles também fariam uma formação, e essa formação constava no processo, e aí porque a gente chama de formação seletiva, ela é uma seleção que já formava também (Técnica 2 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Cabe destacar que essa abertura para outros licenciados que não eram pedagogos ou especialistas em gestão escolar só foi possível pela oferta de um curso de especialização em Avaliação e Gestão da Educação Pública ministrado pelo CAEd/UFJF, com vistas a garantir a todos os gestores, em especial os diretores, a formação exigida para o exercício da função em conformidade com a Resolução nº 414/2006 do CEE.

Especificamente relacionado ao processo eleitoral em si, há um fortalecimento do monitoramento das eleições no intuito de inibir práticas ilícitas, como podemos observar na fala de outra técnica da SEDUC:

o fundamental que foi mudado é que as eleições aconteciam num único dia, dia “D” das eleições, e, nesse processo de 2008/2009, as eleições foram realizadas num calendário, num período em que cada CREDE e a Superintendência daqui de Fortaleza organizou o seu calendário de eleição. [...] para que isso permitisse um maior apoio, um maior acompanhamento pela coordenadoria e para ver se tornava realmente o processo mais educativo e estar mais junto. Eu acho que um outro aspecto era, nem lembro tanto se isso foi um diferencial ou se já não era assim, é que todo processo de campanha só era permitido, no espaço escolar (Técnica1 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

A regional também destaca o fato de não se ter mais um dia “D” como positivo no processo e assume claramente seu papel de monitoramento e

controle do mesmo, reconhecendo que esta ação exige um grande grau de envolvimento da CREDE, como vemos na fala a seguir:

Eu penso que um ponto positivo da experiência de Maracanaú na eleição passada foi o controle, o registro, a participação, o envolvimento da CREDE, foram pontos que permitiram que a gente não deixasse que limitações acontecessem [...] é muito envolvimento, não tem tempo na época do processo, não existe horário, todo mundo tem que se voltar para o processo. (Técnico 1 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013).

Contudo, o fato de se extinguir o dia único para o pleito não resultou necessariamente em um maior tempo para o debate e aprimoramento do processo democrático em cada escola, pois o calendário eleitoral ficou restrito a duas semanas, e a campanha, espaço em que se espera a discussão do projeto de gestão em cada escola, resumiu-se a uma semana.

A esse respeito pode residir um dos elementos importantes da perda do potencial formativo do processo, bem como traduzir a sua burocratização como uma espécie de “cumprimento de agenda” por parte do sistema, que, mesmo não creditando maior importância ao processo em si e na democratização da gestão, não propõe sua alteração, o que, de certo modo, o torna esvaziado de sentido.

Quando nos remetemos à fala dos sujeitos da escola, eles destacam o despreparo das comissões escolares para conduzir o processo:

Eu acho que a grande desvantagem do processo em si é a questão da fragilidade; a fragilidade desde a formação das comissões, que assumem uma responsabilidade tremenda, de forma voluntária, mas que talvez não tenham preparo necessário para isso, não só preparo, não tenham, objetivamente falando, como realizar do jeito que a portaria diz que tem que ser a eleição (Diretor 2. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Cabe ressaltar que, segundo a legislação que normatiza o processo de eleições, compete ao Conselho Escolar a tarefa de formação das comissões escolares; na ausência deste, esta atribuição deve ser exercida pela comissão regional. De fato, o calendário proposto acaba por limitar o espaço para uma

melhor formação das equipes escolares e dos próprios conselhos. Esses pontos foram também apontados como limites do processo no relatório da comissão regional que conduziu as eleições escolares de 2009, assim descrito: “o pouco tempo para preparar as comissões escolares; a fragilidade dos Conselhos Escolares, uma vez que este coordena a constituição da comissão escolar” (CEARÁ, 2009, p.2).

Não obstante aos desafios da representatividade, da redução da participação e da aparente burocratização do processo eleitoral, este também apresenta a reprodução de práticas ilícitas e do acirramento dos conflitos entre os diferentes sujeitos da comunidade escolar, o que compromete o bom desempenho da gestão e o próprio clima escolar.

Essa questão já tinha sido apresentada pelo estudo sobre o impacto das primeiras eleições em 1995, realizado pela SEDUC/Ceará, que foi publicado em forma de livro, com o título “Eleições de diretores – o que mudou na escola?” (SEDUC, 2001); neste, há a referência de que, em muitas escolas, o processo eleitoral provocou rupturas insuperáveis.

Para Ramos (2002), por ocasião da terceira edição das eleições em 2001, são promovidas mudanças na legislação que visavam dar mais legitimidade às eleições, estipulando percentuais mínimos de cadastramento de pais e de *quórum* de votação.

Para a autora, essas inovações geram um duplo movimento. Por um lado, passa a ter um maior estímulo para que os diretores e pretendentes ao cargo ultrapassem os muros da escola e busquem atrair os pais para participar da votação, por outro lado, estimula práticas clientelistas de favorecimento, trocas, favores e até compra de votos.

Em 2004, a nova legislação, Lei nº 13.513, de 19 de julho de 2004, que regulamenta a quarta edição do processo de eleições de diretores, restringe o processo eleitoral à comunidade escolar e imprime uma clara preocupação com a tentativa de intimidar atos ilícitos, como podemos observar no discurso institucional

- Constitui uma ação ilícita a doação, o oferecimento, a promessa ou a entrega ao eleitor, pelo

candidato ou a seu mando, de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, com o fim de obter-lhe o voto. O candidato que assim proceder terá sua inscrição cassada pela Comissão Escolar.

- O local de votação e suas proximidades devem estar resguardados de qualquer ato que ocasione tumulto ou interferências que comprometam a normalidade do processo eleitoral. Assim, no dia da eleição, não é permitida a utilização de alto-falantes e amplificadores de sons ou a promoção de comício ou carreata. Do mesmo modo, está proibida a distribuição de material de propaganda política, inclusive volantes e outros impressos, ou a prática de aliciamento, coação ou manifestação tendentes a influir na vontade do eleitor (SEDUC, 2004, p.35).

A SEDUC, na cartilha que prepara o processo de 2004, ao explicitar claramente a proibição de práticas ilícitas que parecem reproduzir, no processo escolar, vícios da democracia representativa da sociedade em geral, reconhece, assim, a existência destes e tenta intimidá-los com atos normativos e sanções.

Ao que parece, essa tentativa não foi suficiente, pois, na quinta edição, realizada em 2008/2009, objeto deste estudo, também identificamos relatos de continuidade dessas práticas, a despeito das sanções e normatizações intimidatórias, como observamos num desejo de melhoria de um dos entrevistados:

Há uma necessidade de maior controle social das eleições, ou seja, o fortalecimento do conselho escolar pode amadurecer essa necessidade de controle social, na medida em que os seus segmentos, os seus membros, se preparam para sabatinar os candidatos, para fiscalizar, para evitar que o processo seja maculado por algum desvio de finalidade, corrupção ou compra de votos, qualquer que seja (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

A reprodução de práticas ilícitas do processo político eleitoral da sociedade em geral, se por um lado é justificada por não ser a escola uma ilha e, portanto, reflete a cultura política socialmente vigente; de outro, parece ir de encontro a um dos principais argumentos da defesa desse processo como mecanismo de provimento do cargo de diretor, que é o de que este evitaria a

interferência política estranha aos interesses da comunidade escolar (ver tabela 5 e 6 p. 34 e 35).

Na prática, ao que parece, isso não acontece, há, sim, um processo de reprodução de práticas clientelistas que fragilizam a comunidade escolar e a gestão, gerando uma excessiva “politização” do processo, que deveria ser uma oportunidade de empoderamento e democratização da gestão por parte da comunidade escolar, como destaca um dos entrevistados:

na última eleição que eu me candidatei, eu percebi essa questão da politização, do apoio do vereador, do apoio disso e daquilo. Claro que se existe um apoio, depois você vai ser cobrado também para que haja a retribuição, e acho que isso não é legal. A eleição corre esse risco, é frágil nesse sentido, pode acontecer, e a gente sabe que acontece (Diretor 2. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Aqui cabe também retomar o relatório da comissão regional, responsável por conduzir as eleições escolares de 2009. Tal relatório apresenta como um dos pontos limites do processo “a extrema imaturidade política das comunidades escolares, transformando o processo em conflitos pessoais, em geral comprometedores do clima escolar, com pouca discussão produtiva de propostas de gestão” (CEARÁ, 2009, p.2).

Nesse sentido, o processo, que deveria ser rico de vivência e exercício da democracia e de reflexão sobre o projeto de escola e de educação que se pretende e qual o melhor candidato para liderar este processo de gestão, transforma-se numa disputa pessoal e corporativa, que se reflete, conseqüentemente, no clima escolar pós-eleições.

Esse comprometimento do clima escolar também é apontado como um dos fatores limitantes na fala de uma das técnicas da SEDUC:

As pessoas que concorrem são da escola, acabam criando uma certa divisão dentro da escola, o que não é favorável ao processo educativo. Essas divisões que a disputa eleitoral gera dentro da escola é que pode se considerar como um limite, uma coisa que não é muito boa. (Técnica 1 da SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

Sobre esse tema, Lück (2011, p. 48) também se refere a este clima de

competição que as eleições podem gerar como um fator limitante que:

pode esfacelar o tecido educacional de uma escola cuja qualidade de trabalho educacional demanda entendimento comum da proposta educacional e elevado espírito de cooperação e trabalho de equipe em torno dessa proposta e seu sentido educacional.

Contraditoriamente, no geral, os diferentes sujeitos da pesquisa, majoritariamente, defendem o processo de eleição de diretores. A própria literatura tem uma tendência hegemônica de colocar como lugar-comum esta forma de provimento do cargo de diretor como expressão de gestão democrática, a ponto de se confundir como sinônimo do próprio exercício da democracia.

Essa posição pode ser observada na fala de um dos diretores, que, embora destaque a necessidade do controle social e da existência de vícios nas eleições, como descrito anteriormente, faz uma defesa apaixonada das eleições, afirmando que a possibilidade de mudança desse processo seria um golpe à própria democracia: “eu acho que é um golpe à democracia, não é um golpe somente na gestão democrática, é na própria democracia”. (diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Os desafios, portanto, são significativos e, parece não existir espaço e nem vontade política de abrir um debate social sobre a possibilidade de que este processo possa ser anacrônico e revisto por não mais atender aos desafios contemporâneos de uma gestão democrática da escola pública cearense.

Fica o desafio de, à luz da literatura e dos dados da pesquisa, levantar possibilidades de melhoria no processo de eleição de diretores nas escolas da rede estadual do Ceará, na esperança de que se construa alternativas de que a gestão democrática e participativa se faça num contínuo, e não em momentos eventuais, reduzidos à participação nas eleições do gestor.

2.3 A eleição de diretores no Ceará: possibilidades de melhoria

No que concerne às possibilidades de melhoria do processo de eleição de diretores da rede estadual do Ceará, retomamos inicialmente os dados da tabela 7 (p.36), que se articulam com as duas últimas questões abertas do questionário, notadamente, a resposta dada pelos quatro respondentes que marcaram o item B e que foram chamados a responder a seguinte questão: “Quais são as suas sugestões de melhorias ao atual processo de seleção técnica e eleição para diretores?”.

Analisando as respostas, podemos identificar como sendo três os pontos de melhoria sugeridos pelos informantes. Um diz respeito à formação continuada do gestor; outro faz referência à necessidade de uma maior responsabilização do gestor com uma avaliação do seu desempenho; e o terceiro sugere um maior acompanhamento da regional no que diz respeito à fase de eleição, com o objetivo de inibir práticas que não sejam éticas por parte dos participantes do processo eleitoral nas escolas.

Embora o modelo cearense de provimento do cargo de diretor já seja um processo misto de provas/títulos e eleição, a sugestão de uma formação continuada ao gestor eleito parece apontar para uma necessidade de um maior apoio dos sujeitos quanto ao sistema estadual. Ou seja, não basta ter o perfil exigido pelo CEE e passar por um processo de seleção técnica.

Lück (2011, p. 25) destaca que a falta de um padrão de desempenho tem sido uma unanimidade apontada na literatura como um fator primordial em processos seletivos de diretores e destaca ainda haver “falta de conhecimentos e habilidades sólidas dos diretores para subsidiar sua iniciação nessas funções múltiplas e complexas que enfrentam”.

Por isso, parece-nos oportuno retomar a fala dos sujeitos entrevistados, pois nela aparece uma proposta de melhoria que dialoga com essa demanda formativa, bem como com a definição de padrões de desempenho apontada por Lück. Dessa forma, reportamo-nos à resposta de uma das técnicas da SEDUC com relação à defesa de uma certificação:

A eleição é uma etapa, mas eu acredito que o estado precisa **avançar num processo de certificação de diretores**. O que é que é um padrão mínimo para que uma pessoa possa ser certificada ou habilitada para exercer a função de diretor [...] Você precisa ter determinadas competências, habilidades para aquela função. (Técnica 1 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013) [Grifo nosso].

Ao que parece, a proposta da certificação, como destaca a entrevistada, poderia representar um passo à frente no processo desenvolvido no Ceará. Segundo a Técnica da CREDE, essa proposta articularia formação e avaliação em um mesmo processo e não alteraria a forma de provimento misto de seleção/títulos e eleição que a pesquisa deixou evidente ser um processo consolidado e com pouca abertura política e institucional para a sua revisão.

Lück (2011, p.52) conceitua a certificação como sendo

o processo de reconhecimento formal de competências, mediante a comprovação em exames, independentemente da forma como foram adquiridos, realizado por instituição competente, mediante a expedição de documento oficial.

Não se trata apenas de um exame de conhecimentos, mas, sobretudo, de um processo de identificação e promoção de saberes, competências e habilidades que devem ser mobilizadas para a boa realização do trabalho de gestão da escola, com foco na efetividade e na melhoria da educação.

Ainda de acordo com a educadora, citando fontes da pesquisa “Práticas de seleção e capacitação de diretores escolares”, da Fundação Victor Civita, a certificação ocupacional de gestores escolares teve o seu pioneirismo no estado da Bahia que, em 2000, implementou a sistemática, comissionando a Fundação Luís Eduardo Magalhães para realizar o processo junto a professores e diretores escolares. Além disso, foram registradas experiências integradas a eleições no Acre, Pernambuco e Minas Gerais e como um processo isolado no Tocantins.

A certificação, portanto, também atenderia à sugestão de melhoria de implementação na prática da avaliação de desempenho dos gestores escolares, que, mesmo prevista na legislação de provimento do cargo de diretor, não foi até então implementada pela SEDUC.

Embora apareça como uma demanda dos sujeitos da pesquisa, a avaliação de desempenho de diretores desperta ainda inquietações, sobretudo na definição dos seus critérios, como podemos verificar na fala a seguir:

A avaliação é necessária, embora eu tenha medo de como esse processo vá ser realizado, não é medo, a gente fica receoso de como esse processo vai ser realizado porque uma escola pode ser avaliada, principalmente pelos números do SPAECE ou alguma coisa dessa tipo, a escola tem que ser avaliada como é que lida com a comunidade de uma forma geral, acho que isso também é importante (Diretor 2. Entrevista realizada em 06/05/2013).

Tal afirmação expressa que a avaliação de desempenho do diretor não deve ser unicamente vinculada aos resultados das avaliações externas obtidas pela escola, mas deve contemplar aspectos da gestão participativa e democrática.

Nesse aspecto nos parece oportuno retomar as ideias de Lück (2010, p. 59) quando associa democracia com responsabilização da escola pelos seus resultados: “não pode ser democrática uma escola que não é para todos”. A avaliação da gestão, assim, não pode prescindir dos resultados das avaliações e indicadores de rendimento que a escola produz. Nesse sentido, o Ceará tem uma trajetória já consolidada de dados longitudinais do seu sistema próprio de avaliação externa, o SPAECE.

A pesquisa revela também certo consenso sobre a necessidade de se implementar a avaliação nos diferentes níveis da instituição, seja no escolar, regional ou central da SEDUC. Tal fato pode ser percebido na fala de um dos técnicos da CREDE, que aponta a necessidade de “uma avaliação permanente, periódica, não só a título de avaliação institucional, do núcleo gestor, das pessoas, dos alunos e do pedagógico” (Técnico 1 da CREDE. Entrevista realizada em 07/05/2013).

Contudo, chamou-nos a atenção a fala de uma das técnicas da SEDUC a nível central que, embora afirme que a instituição reconheça que a legislação prevê a avaliação de desempenho dos diretores, essa não tem sido de fato priorizada no que se refere à sua efetiva implementação:

A gente não sentiu, como também não sente, no processo em si, que essa é uma prioridade ou que essa é uma preocupação firme, com intenção mesmo de fazer. É como se a secretaria reconhecesse que está dito que tem que acontecer, mas não tem a intenção de fazer acontecer (Técnica 2 DA SEDUC. Entrevista realizada em 08/05/2013).

É evidente que não se trata apenas de uma falta de vontade política da SEDUC em implementar a avaliação, mas de uma tácita acomodação dos diferentes sujeitos em efetivamente fazer valer a sua implantação, ainda que esta esteja legalmente prevista e expressa na pesquisa na fala de todos os sujeitos.

A avaliação de desempenho pode, segundo o nosso entendimento, associar-se à perspectiva de certificação e favorecer um maior comprometimento dos diferentes sujeitos da comunidade escolar com o projeto pedagógico da escola e com o acompanhamento dos planos de trabalho dos gestores eleitos pelo conselho escolar. Tal avaliação favorece um possível rompimento por meio da participação pontual no processo eletivo e oportunizando a efetivação da autonomia e da desejada gestão democrática da escola.

Quanto às propostas de melhoria referentes a um maior acompanhamento da regional com relação à fase de eleição como mecanismo para inibir práticas ilícitas, a pesquisa indicou um desejo de que esse processo possa também estar associado ao fortalecimento dos conselhos escolares. Como destaca a fala de um dos diretores, “há uma necessidade de maior controle social das eleições, ou seja, o fortalecimento do conselho escolar pode amadurecer essa necessidade de controle social” (Diretor 1. Entrevista realizada em 06/05/2013).

A pesquisa evidenciou que, se, o pouco tempo e a fragilidade na formação das comissões escolares que conduzem o processo podem representar um limite ao processo de eleição; de outro modo, apontou que onde existe um conselho fortalecido, essas comissões foram capazes de conduzir com maior tranquilidade os pleitos e minimizar as práticas ilícitas e comprometimento do clima escolar.

Sobre o tema, Lück (2011, p. 46) é categórica: “a realização de eleições

em contextos em que o Conselho Escolar não é atuante se constitui em um mero jogo formal caracterizado pelo arremedo e desvirtuamento do princípio democrático”. Desse modo, retomamos a opinião de Gadotti (2004, p.35). O autor defende que, na gestão democrática, “pais, mães, alunas, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola”. Ou seja, para que o processo de eleições não se resuma ao ato de votar, faz-se necessário o investimento na formação permanente da comunidade escolar para que os seus integrantes possam efetivamente contribuir com a busca de respostas aos desafios da escola, desenvolvendo uma cultura da participação, autonomia e democracia.

Nesse sentido, a formação não se resumiria a questões operacionais do processo eleitoral, mas a um movimento de empoderamento dos diferentes segmentos da escola com relação a questões pertinentes à ação educativa, estando esse movimento, no nosso entender, intimamente articulado com o processo de certificação e avaliação dos gestores.

Desse modo, ainda que o tema da gestão democrática e modalidades de provimento do cargo de diretor escolar demandem novos estudos, a pesquisa aqui desenvolvida sobre o caso cearense nos leva a defender um plano de intervenção focado em três estratégias de ação: fortalecimento dos organismos colegiados, formação continuada de gestores escolares; e avaliação e certificação de gestores escolares.

Como a política de eleição de diretores no Ceará é um processo consolidado e com pouca abertura para a sua revisão, o que propomos, na parte final deste PAE, é apontar alguns caminhos que possam favorecer o fortalecimento da gestão democrática da escola, a participação da comunidade na construção dos seus rumos e a sua conseqüente autonomia.

3 A ELEIÇÃO DE DIRETORES NO CEARÁ: AVANÇANDO NA CAMINHADA

“É mais fácil cultuar os mortos que os vivos
mais fácil viver de sombras que de sóis
é mais fácil mimeografar o passado
que imprimir o futuro[...]
quero no escuro
como um cego tatear estrelas distraídas.”
(Zeca Baleiro)

O presente Plano de Ação Educacional busca avaliar a trajetória da política de eleição de diretores na rede estadual do Ceará como forma de provimento ao cargo em comissão de gestor escolar. Pretende-se, ainda, identificar desafios, avanços e oportunidades de melhoria, considerando o modo como os diferentes sujeitos que participaram da versão 2008/2009, na 1ª CREDE em Maracanaú, Ceará, perceberam esse processo.

Para tanto, na primeira parte do trabalho fizemos uma descrição do contexto em que foi gestada a política e da evolução desse processo nas suas diferentes edições, além de uma apresentação dos dados empíricos coletados por meio de questionários e entrevistas.

Na segunda parte do trabalho, analisamos o caso de gestão, dialogando com autores que pesquisaram o tema em questão, retomando os dados empíricos da pesquisa. Constatamos, a partir da análise, que a eleição como esquema misto, combinando seleção e votação da comunidade escolar, já é uma política consolidada no estado e que, mesmo existindo indícios do seu aparente esgotamento, não há espaço institucional e político para a sua revisão.

No que se refere aos fatores limitadores, identificamos três pontos principais: redução da participação, burocratização e reprodução de práticas políticas ilícitas no processo eleitoral, o que compromete o clima escolar e o desenvolvimento da gestão.

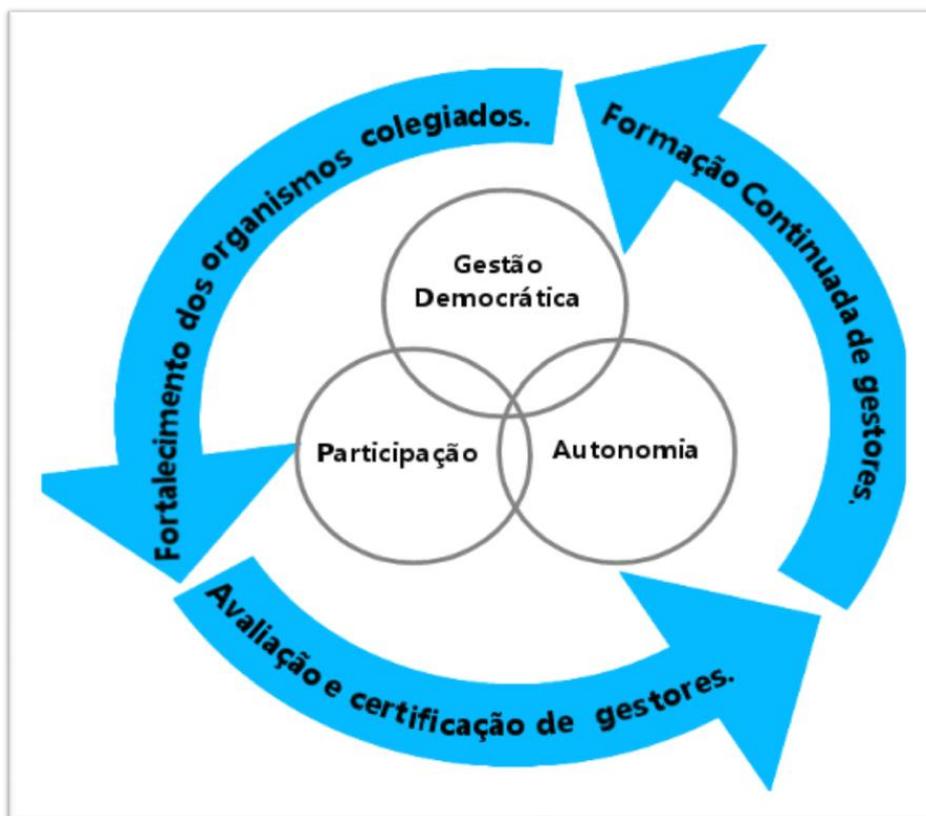
Por sua vez, o presente Plano de Intervenção é norteado por três estratégias de ação que se articulam entre si: fortalecimento dos organismos colegiados, formação continuada de gestores escolares e avaliação e certificação de gestores escolares. O PAE foi pensado dessa maneira de modo a considerar as possibilidades de melhoria que poderiam favorecer a

superação dos desafios e as perspectivas de avanço para efetivação da gestão democrática, da participação e da construção da autonomia escolar.

Neste momento do trabalho, é importante uma ressalva: embora o trabalho tenha realizado uma análise a partir do recorte dos sujeitos de uma regional específica, que compõe o sistema estadual, as sugestões de melhoria ora sistematizadas não podem ser implementadas de forma isolada em uma regional, mas precisam ser encaminhadas à Secretaria da Educação, entendendo ser essa uma política estadual. Dessa forma, a implementação de algumas dessas propostas passa, inclusive, pela revisão e regulamentação da legislação existente, que orienta e disciplina o processo de escolha e de indicação para o cargo de provimento em comissão de diretor escolar.

A figura 1, abaixo, ilustra o ciclo das categorias teóricas que fundamentaram esta pesquisa, quais sejam: gestão democrática, participação e autonomia. Trata-se de uma representação do Plano de Intervenção proposto para o fortalecimento no interior da escola.

O que se espera é que um processo articulado que fortaleça o papel do conselho escolar; como espaço de construção do projeto político pedagógico da escola; integrado ao fortalecimento das competências e liderança do gestor e associado a um mecanismo de avaliação e certificação de competências desse profissional, possam efetivamente contribuir para que a gestão democrática, a participação e a autonomia escolar se consolidem no interior das escolas.

Figura 1 – Ciclo da Proposta de Intervenção

Fonte: Elaborada pelo autor (2013).

Dessa forma, a Proposta de Intervenção apresenta-se fundamentada em três estratégias básicas que visam fortalecer os mecanismos de participação no cotidiano da gestão e qualificar e responsabilizar o gestor escolar e os diferentes sujeitos da comunidade escolar, representados no conselho escolar, pelas ações desenvolvidas.

Para cada estratégia são apresentadas ações específicas, detalhadas a seguir, com apresentação de prazo, dos responsáveis, da justificativa e previsão de custos para a sua operacionalização.

3.1 Fortalecimento dos organismos colegiados

A primeira estratégia parte da premissa que não existe uma gestão verdadeiramente democrática sem que os diferentes sujeitos da comunidade escolar participem ativamente da construção, execução e avaliação do projeto pedagógico da escola.

Como a pesquisa apontou, as eleições de diretores por si só não garantem a participação e a democratização da gestão. Apenas com o fortalecimento dos espaços de participação da comunidade, a escola vai consolidar a sua autonomia e exercitar a democracia, que não se resume a escolher diretamente os seus gestores, mas se efetiva no cotidiano da ação escolar.

A legislação em vigor, seja a Lei nº 13.513/2004, seja o Decreto nº 29.451/2008, que normatiza o processo de escolha e indicação para o cargo de provimento em comissão de diretor escolar, destaca o papel do conselho escolar em dois momentos: na condução do processo de escolha das comissões responsáveis pela eleição e na transmissão do cargo, no qual, junto com o diretor eleito, deve receber, para análise e aprovação, o balancete financeiro, o acervo documental e o inventário material e dos bens móveis existentes na escola.

Contudo, o papel do conselho não se restringe ao processo de provimento do cargo de diretor. Ele é, por excelência, o espaço de construção da gestão e da cultura democrática no interior da escola e deve exercer um papel fundamental no acompanhamento da gestão. Essa função deve ser desempenhada seja no que se refere à execução dos recursos financeiros, seja no monitoramento dos resultados pedagógicos, dentro das suas atribuições consultivas, deliberativas e fiscalizadoras.

Nesse sentido é que se propõe como ação um processo de formação e um fórum de integração entre os conselhos escolares como forma de fortalecer o seu papel, possibilitando, a seus membros, o conhecimento de diferentes temas que envolvem a educação e a gestão da escola.

Cabe ressaltar que, embora não mais apareça explicitamente no atual decreto regulamentador do processo, o conselho igualmente deve, segundo

orientações da SEDUC, discutir e aprovar, em reunião específica para esse fim, o Plano de Trabalho do gestor (PLAMETAS)¹, que deve expressar as metas e os indicadores a serem alcançados no exercício da gestão.

Essa linha de ação, ao nosso entender, se articula e se integra à proposta de estratégia de regulamentação e implementação da avaliação de desempenho dos gestores, que será descrita posteriormente e que se encontra prevista no artigo 7º, § 2º, da Lei nº 13.513/2004, e reafirmado no Decreto nº 29.451/2008, artigo 13. Assim, essa avaliação deve dialogar com o acompanhamento do PLAMETAS e dos resultados obtidos pela gestão, sendo o conselho escolar a instância por excelência para exercer esse papel de avaliação e monitoramento da gestão escolar.

Para tanto, os membros do conselho precisam se capacitar para exercer com autonomia e conhecimento o seu papel de organismo consultivo, fiscalizador e deliberativo.

Ação 1 – Formação permanente do conselho escolar

A proposta é promover um processo de formação continuada nas reuniões ordinárias mensais do conselho escolar, com o estudo sistemático do material do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, constituído por 12 cadernos, a saber: 1) Democratização da escola e construção da cidadania; 2) Aprendizagem na escola; 3) Respeito e valorização do saber e da cultura do estudante; 4) Aproveitamento significativo do tempo pedagógico; 5) Gestão democrática da educação e escolha do diretor; 6) Conselho escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação; 7) Financiamento da educação no Brasil; 8) A valorização do trabalhador em educação básica é um imperativo histórico; 9)

¹ O Plano de Metas do Diretor – PLAMETAS – representa o compromisso inicial do diretor com a escola e a SEDUC, servindo de base para a redefinição, junto à comunidade escolar, dos instrumentos de gestão da instituição educacional. No PLAMETAS, deve ser considerado o período de gestão, tendo como uma das referências a Agenda Estratégica da SEDUC.

Educação do campo; 10) Relação entre a escola e o desenvolvimento com Igualdade; 11) Direitos humanos e 12) Conselho escolar e sua organização em fórum.

O processo de formação permanente dos conselhos escolares deve ser acompanhado e estimulado pela Superintendência Escolar² e pela gestão da escola que, em conjunto com o presidente do organismo, deve planejar e organizar os momentos de estudo.

A reprodução do material de apoio deve ser feita pela escola, assim como todo o suporte para a sua execução deve também ser fornecido pela gestão escolar, dentro dos recursos de consumo para a sua manutenção.

Ação 2 – Formação do Fórum Regional de Conselhos Escolares

Para consolidar os estudos e aprofundar as temáticas estudadas a cada semestre na formação permanente dos conselhos escolares, cada regional deverá promover semestralmente um Fórum Regional de Conselhos Escolares. Estes devem se constituir em espaços de troca de experiência e formação dos conselheiros.

A implementação da ação contará com a equipe técnica da própria regional como recurso humano, sendo responsável pela sua organização o orientador da CEDEA. No tocante ao financiamento, serão utilizados recursos da dotação orçamentária específica das ações da CODEA, célula de gestão escolar de fortalecimento dos Conselhos Escolares, que deverá ser utilizado para alimentação, reprodução de material e respectiva distribuição gratuita.

Cada conselho escolar participará com um representante de cada segmento (pai, aluno, servidor, professor e gestor), estando necessariamente o presidente e o diretor escolar entre esses participantes. O deslocamento ficará a cargo de cada escola, com o apoio da gestão escolar.

² A Superintendência Escolar consiste em um serviço que busca, através de uma ação dinamizadora, desenvolver estratégias de acompanhamento e monitoramento da gestão escolar, com foco no aperfeiçoamento pedagógico e na melhoria da aprendizagem dos estudantes.

Vale ressaltar que este Plano de Intervenção não tem por intenção sugerir um novo programa institucionalizado para a formação de conselheiros escolares, o que é uma tarefa complexa e por si só já se constituiria um novo caso de gestão e um plano de ação específico.

Ao contrário, procura potencializar ações já existentes nas regionais, no contexto das ações de fortalecimento dos conselhos escolares, com dotação orçamentária específica da CODEA para ações formativas, bem como fazer uso do material já existente nas escolas do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, disponível também para download no portal do MEC.

Para efeito de cálculo, foi proposto um custo médio por fórum de R\$27,00 por participante, em um total de 522 escolas e cinco conselheiros por escola, cada um representando os diferentes segmentos da comunidade escolar, excetuando escolas indígenas e profissionais.

Segue um quadro síntese dessa ação estratégica de fortalecimento dos organismos colegiados:

Tabela 8 – Quadro síntese da estratégia de ação Fortalecimento dos organismos colegiados.

O QUÊ?	COMO?	QUANDO?	QUEM?	POR QUÊ?	QUANTO?
Fortalecimento dos organismos colegiados	Formação permanente do conselho escolar	Mensal, como parte da reunião ordinária do organismo colegiado	Membros do conselho	Assegurar o empoderamento da comunidade escolar para intervir na gestão e no trabalho escolar.	Sem custos
	Fórum Regional de Conselhos	Semestral	CREDE/CEDEA	Promover a troca de experiências e consolidar temas da formação permanente desenvolvida na escola.	R\$ 70.470,00 por fórum

Fonte: Elaborada pelo próprio autor (2013).

Essa estratégia consubstanciada nas duas ações se justifica uma vez que, como destacamos nos pressupostos teóricos desta pesquisa, não existe gestão democrática sem a participação da comunidade. Além disso, ela exige aprendizagem, uma vez que essa prática não é a marca da nossa sociedade, que, historicamente, tem alijado a população dos processos decisórios.

3.2 Formação continuada de gestores escolares

A segunda estratégia dialoga com a demanda surgida a partir dos dados empíricos da pesquisa e parte do consenso presente na literatura sobre a centralidade e a importância do perfil do gestor na consolidação da gestão democrática.

Cumprir registrar também que essa linha estratégia de formação continuada de gestores não pretende instituir um programa específico de formação. É, portanto, seu objetivo integrar as ações já desenvolvidas no âmbito de cada regional dentro do plano de trabalho de fortalecimento e apoio à gestão escolar, desenvolvido pela superintendência escolar e pelos articuladores de gestão presentes em cada uma das CREDEs/SEFOR, de modo a responder as demandas apresentadas pelos sujeitos na pesquisa.

Nesse sentido, a implementação da ação de formação continuada deve ser articulada às reuniões mensais de monitoramento das escolas e integrada aos encontros ordinários de gestores em cada regional, em um regime de oito horas, sendo metade para as pautas administrativas e metade para a formação continuada e em serviço.

De forma semelhante às ações de formação dos organismos colegiados, a formação continuada deve se utilizar dos recursos humanos e financeiros existentes nas próprias regionais. Recursos estes oriundos da superintendência escolar, dentro das ações de apoio e fortalecimento da gestão escolar, tendo como responsável, pelo gerenciamento da verba, o

Articuladore de Gestão³ e a coordenação do Orientador da CEDEA, com o apoio da equipe de superintendentes escolares.

Cabe destacar que essa estratégia se integra e se articula à de avaliação de desempenho anual e de certificação de gestores, na medida em que essa pode indicar as dimensões da gestão que precisam ser fortalecidas, de modo a fazer valer o papel formativo do processo avaliativo.

Uma vez definidos as dimensões da gestão, o perfil e os padrões a serem desenvolvidos e certificados, o processo de formação deve ser organizado por cada regional, a fim de atender às demandas e necessidades de cada grupo de gestores.

Desse modo, não se propõe aqui um roteiro de formação pré-estabelecido. Cada regional, em articulação com as demandas dos próprios gestores e em diálogo com as fragilidades apontadas pelo processo de avaliação do seu grupo de gestores, constrói o seu próprio itinerário formativo.

Nesse sentido, Lück (2011) destaca que ter uma estrutura de formação continuada ajuda a estabelecer uma relação de parceria entre gestores e secretaria, gerando um sentimento de corresponsabilidade e segurança na tomada das decisões, o que possibilitará o crescimento de toda a rede.

Integração da formação continuada com a avaliação de desempenho deve ocorrer como elemento a subsidiar o processo formativo, na medida em que ela aponta as dimensões frágeis de cada gestor. Dessa forma, pode esclarecer sobre o processo de desenvolvimento e consolidação das competências que se esperam do diretor escolar, uma vez que esse já apresenta os requisitos e o perfil exigido de formação inicial previsto na Resolução 414/2006-CEE.

³ Técnico presente em cada regional que tem a função de apoiar o diretor na condução da escola na perspectiva de uma gestão de excelência. Ele desenvolve uma espécie de *coaching* com ex-gestores com experiência exitosa de gestão.

Tabela 9 – Quadro síntese da estratégia de ação Formação continuada de gestores

O QUÊ?	COMO?	QUANDO ?	QUEM?	POR QUÊ?	QUANTO?
Formação continuada de gestores escolares	Formação permanente de gestores escolares dentro das ações da superintendência escolar	Mensal	Articulador de gestão e superintendência escolar	Fortalecer o perfil e o padrão de competências e habilidades do gestor escolar.	R\$ 14.094 ⁴
	Integração da formação com a avaliação de desempenho	Anual	CODEA/ CEDEA/ Conselho escolar	Reforçar as dimensões do perfil e o padrão de competências e habilidades identificadas como frágeis na avaliação.	Sem custos

Fonte: Elaborada pelo próprio autor (2013).

Portanto, a formação continuada e em serviço dos gestores, mais que uma demanda dos sujeitos apontados na pesquisa, justifica-se como um elemento fundamental para, associado ao fortalecimento dos espaços de participação e decisão da comunidade escolar e de um sistema de avaliação e certificação de gestores, representar um dos caminhos de melhoria da gestão democrática das escolas da rede estadual cearense.

3.3 Avaliação e certificação de gestores

A terceira estratégia de ação parte da premissa que o gestor tem um papel fundamental no desenvolvimento da gestão democrática no cotidiano de cada escola e que esse processo exige, como destaca Lück (2011), que tal

⁴ O cálculo foi feito com custo médio por encontro de formação de R\$27,00 por participante, sendo um total de 522 gestores escolares, excetuando os gestores indígenas e das escolas profissionais.

profissional promova uma mudança de cultura e de comportamento que rompa com um modelo diretivo e que avance para uma perspectiva participativa.

Nesse sentido, a implementação do dispositivo previsto na legislação de avaliação de desempenho de gestores se integra com a possibilidade de implementação de um processo de certificação, na medida em que expressa um esforço de aproximar formação/capacitação profissional às demandas reais do exercício prático das funções de gestor, que precisam ser permanentemente revisitadas em face das constantes mudanças e desafios do exercício da gestão escolar.

Embora a avaliação já esteja prevista tanto na Lei nº 13.513/2004 como no Decreto nº 29.451/2008, esse processo demanda ainda uma regulamentação que deve, inclusive, ter definido o seu instrumento legal regulamentador. Isso se deve ao fato de que a lei refere-se a um “decreto do Chefe do Poder Executivo”, e este, por sua vez, faz referência a uma “portaria do Titular da Secretaria da Educação”, sendo, contudo, é claro, a lei hierarquicamente superior ao decreto.

Ação 1 - Instituição de um Grupo de Trabalho para regulamentar a avaliação e certificação dos gestores escolares

Para tanto, propomos, inicialmente, instituir um Grupo de Trabalho (GT) para a elaboração de uma proposta de regulamentação da avaliação anual dos gestores e do sistema de certificação ocupacional do diretor escolar. Isso legitima esse processo que, embora previsto na legislação, pode enfrentar resistências, uma vez que quase sempre há uma atitude reativa e desconfiada dos educadores quando precisam submeter-se a processos de avaliação.

Para garantir legitimidade, recomenda-se que o GT seja composto por integrantes da Secretaria de Educação, notadamente da Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem - CODEA, da Coordenadoria de Gestão de Pessoas - COGEP, da Coordenadoria de Gestão de Pessoas - COAVE e de representantes de diretores e do sindicato dos professores.

Construído e legitimado o sistema de avaliação e de certificação profissional de gestores escolares, este se integraria às estratégias de

formação dos gestores e conselhos escolares descritas anteriormente, uma vez que defendemos ser o organismo colegiado a instância privilegiada para implementar a avaliação e a formação continuada um instrumento que subsidia as ações que desenvolvem competências e habilidades ao exercício da função de gestor.

Ao final do ciclo de gestão, cada gestor deve ser certificado, e este processo de certificação passa a integrar o processo de renovação do mecanismo de provimento do cargo em comissão de diretor já existente.

Ação 2- Avaliação de desempenho dos gestores

A legislação já prevê que a avaliação deverá ser anual e, como descreve o art. 13 do Decreto nº 29.451/2008, os gestores estarão sujeitos à exoneração “caso não satisfaçam os critérios mínimos de avaliação exigidos” (Grifo nosso).

Vale ressaltar que a avaliação não pode se esquecer das metas pactuadas no PLAMETAS, a fim de possibilitar ao gestor e à comunidade escolar um compromisso efetivo com os resultados e uma busca permanente pela melhoria e qualidade da educação desenvolvida pela escola.

Embora este plano não proponha de pronto um modelo de avaliação, nem recomende a instituição de um GT para esse fim, a exemplo do modelo adotado pelo Piauí⁵, acreditamos que uma sistemática de avaliação deva levar em conta a mensuração de desempenho, com referência às metas estabelecidas nos instrumentos de pactuação prévia. No caso cearense, o PLAMETAS, a avaliação institucional do nível de satisfação interna com o desempenho da gestão e a autoavaliação do gestor.

A primeira dimensão mais relacionada à gestão de resultados deve, no nosso entender, ser executada pelas CREDES por intermédio do acompanhamento e monitoramento da gestão escolar desenvolvido pela superintendência escolar e pautada no PLAMETAS.

⁵ O estado do Piauí instituiu via Decreto nº 14.607/2011 um processo de Avaliação de Desempenho da Execução do Contrato de Gestão como instrumento gerencial.

No tocante ao nível de satisfação interna, o espaço por excelência para essa avaliação é o conselho escolar, uma vez que este deve acompanhar a gestão e é representado por todos os segmentos da comunidade.

Com relação à autoavaliação, esta deve se integrar a um processo formativo do gestor, propiciando um olhar para a sua própria prática e provocando um processo reflexivo e de comprometimento de melhoria.

Por isso, também recomendamos que, para que a avaliação cumpra o seu papel formativo, os gestores que apresentem deficiências em algum dos critérios estabelecidos possam ser auxiliados por uma ação formativa específica. Essa medida formativa poderia ser desenvolvida pela regional, conforme descrito na estratégia 2 deste plano de intervenção e por intermédio da superintendência escolar e do articulador de gestão, integrando, assim, a avaliação com a formação continuada de gestores escolares.

Ação 3 - Certificação de gestores escolares

A implementação de uma sistemática de Certificação Ocupacional para o cargo de diretor escolar não fere a legislação vigente, uma vez que a Lei nº 13.513/2004, em seu artigo. 3º, afirma que, “para concorrer ao cargo em comissão de diretor, o candidato deverá satisfazer os requisitos definidos em Decreto do Chefe do Poder Executivo”, sendo necessário apenas incluir, em um novo decreto, além dos requisitos já previstos, a obtenção da certificação.

Cabe destacar que a certificação vai além da aferição de requisitos, que, na opinião de Lück (2001), tem relação com o currículo formal do educador e as suas experiências. A certificação, ao contrário, busca aferir, sobretudo, competências e conhecimentos construídos a partir do exercício da função e as demandas concretas e objetivas.

No caso cearense, os requisitos para o exercício ao cargo em comissão de diretor, além das exigências definidas no art. 3º do Decreto 29.451/2008, precisam também atender aos requisitos constantes na Resolução nº 414/2006-CEE.

Sendo assim, a certificação deverá ser incluída dentro da legislação que regulamenta o processo, como um requisito adicional a ser exigido para o exercício do cargo em comissão de diretor escolar.

Nessa perspectiva, a certificação aconteceria no final do ciclo de gestão, ou seja, quadrienalmente. Para tanto, deverá ser escolhida uma instituição que tenha reconhecida competência na definição de padrões de desempenho profissional na gestão escolar e na realização de medidas válidas e fidedignas dessas competências.

Tabela 10 – Quadro síntese da estratégia de ação Avaliação e certificação de gestores escolares

O QUÊ?	COMO?	QUANDO?	QUEM?	POR QUÊ?	QUANTO?
Avaliação e certificação de gestores escolares	Instituição de um Grupo de Trabalho para regulamentar a avaliação e certificação dos gestores escolares	Imediata	Secretaria de Educação	Regulamentar dispositivo legal de avaliação e instituir certificação.	Sem custos
	Avaliação de desempenho dos gestores	Anual	Conselho escolar	Identificar pontos a serem melhorados e instituir sanções para os que não satisfaçam os critérios mínimos.	Custo para operacionalização da avaliação
	Certificação dos gestores escolares	Quadrienal	Instituição credenciada pela SEDUC	Identificar, promover e gerir padrões básicos para o exercício da gestão escolar.	Custo de contratação da instituição certificadora

Fonte: Elaborada pelo próprio autor (2013).

No Brasil, existem dois programas que associam parâmetros de desempenho e certificação: Fundação Luís Eduardo Magalhães, na Bahia, e Fundação Lemann, em parceria com a Universidade Positivo e o Centro de

Desenvolvimento Humano Aplicado, que vem desenvolvendo experiências certificadoras na Bahia, Mato Grosso do Sul, Acre e Tocantins.

Outros estados vêm tentando aderir a modelos de certificação de desempenho, a exemplo de Pernambuco, que instituiu, em 2012, um processo de certificação ainda em curso. O que se espera é que o Ceará possa dar um passo na sua caminhada de democratização da gestão das escolas, assegurando a meritocracia e a participação da comunidade escolar e avançando com relação à implantação da avaliação de desempenho e certificação dos seus gestores.

3.4 Considerações finais

É ponto comum na literatura o reconhecimento da importância na gestão escolar da liderança do diretor e da participação da comunidade para melhoria da qualidade do ensino. Sendo assim, é imprescindível cuidar para que o processo de seleção dos gestores possa cada vez mais contribuir para que efetivamente se construa o princípio constitucional da gestão democrática e participativa nas escolas e nos sistemas de ensino.

O presente estudo teve como objetivo contribuir com proposições para a melhoria no processo de seleção e eleição de diretores no Ceará, a partir da investigação sobre a percepção dos diferentes sujeitos que participaram da versão em 2008/2009, na 1ª CREDE, em Maracanaú.

Inicialmente foi feita uma descrição do contexto em que se desenvolveu a política de seleção e eleição de diretores no Ceará na década de 1990 e da evolução desse processo nas suas diferentes edições, até a versão 2008/2009, por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica. Com os dados da investigação empírica junto aos sujeitos, foi possível identificar fatores limitantes e possibilidades de avanços no processo. Embora este pareça indicar elementos de esgotamento, apresenta-se como uma política consolidada e com pouca abertura para a sua revisão.

Em um segundo momento, apresentamos uma análise dos dados a partir do diálogo com autores como Jamil Cury, Moacir Gadotti; Heloísa Lück ; Vitor Paro; Jeannette Ramos e Sofia Vieira , no qual elegemos como categorias

principais de análise a gestão democrática, a participação e a autonomia e a contribuição do processo de seleção e eleição de diretores no Ceará para a democratização da escola.

Em que pesem as contradições e limites observados no processo, a pesquisa evidenciou que a política de seleção e eleição adotada no Ceará encontra-se consolidada. Nesse sentido, expomos, na terceira parte do trabalho, um Plano de Intervenção, que buscou articular as demandas apontadas pela pesquisa empírica e as contribuições de autores que têm refletido sobre a democratização da gestão escolar.

Desse modo, o estudo, longe da presunção de esgotar o tema da eleição de diretores como forma de provimento do cargo de diretor e a sua contribuição para a democratização da gestão escolar, representou uma tentativa de contribuir para a melhoria desse processo nas escolas estaduais do Ceará. Nesse sentido, retomamos a fala de Vitor Paro (1996, p. 105), para quem “uma importante característica das eleições é que, como todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas enquanto sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade, não uma garantia”.

As estratégias apontadas, tais como o fortalecimento dos conselhos escolares e o investimento na formação permanente dos gestores, integrado a uma avaliação de desempenho e certificação, podem representar um passo a mais na busca pela consolidação de uma gestão democrática, participativa e autônoma das escolas públicas da rede estadual cearenses.

Contudo, por ser um tema ainda objeto de debates e discussões, sugere-se outros estudos que possam examinar mais amplamente a questão, levantando novas reflexões e proposições, de modo a fortalecer e aprimorar o processo de provimento do cargo em comissão de diretor escolar, que exige monitoramento, avaliação, ajustes e atualizações permanentes.

REFERÊNCIAS

BASTOS, João Baptista (org.) **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

BEZERRA, José Eudes Baima. **A intenção e o gesto: mudancismo e educação no Ceará (1987-1990)**. 1996. Dissertação (Mestrado Educação). UECE, Fortaleza..

BORDIGNON, Genuíno; R. V. GRACINDO. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR. M. A. Da S. (orgs.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BROOKE, Nigel. (org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

BRUNO, Artur; MEDEIROS, José de; MELO, Anísio (orgs.). **Leis da Educação**. Fortaleza: INEP, 2008.

CARNOY, M. **Globalização e reforma educacional: o que os planejadores precisam saber?** Brasília: UNESCO, 1999.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 1989.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1991.

CURY, Carlos R. Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v.18, n.2, jul./dez. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; COSTA, Messias. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil: relatório final de pesquisa**. Série Estudos e Pesquisas. N. 4. Brasília: ANPAE, 1998.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 6.ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão educacional democrática**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

LÜCK, Heloísa. **Mapeamento de Práticas de Seleção e Capacitação de Diretores Escolares**. Relatório Final. Curitiba: Fundação Victor Civita, 2010.

_____. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional.** 5. ed., Petrópolis: Vozes, 2010. Série: Cadernos de Gestão.

_____. **A gestão participativa na escola.** 10. ed., Petrópolis: Vozes, 2011. Série: Cadernos de Gestão.

_____. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática.** 8. ed., Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. **Perspectivas da Gestão escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores.** Em Aberto. Brasília, v.17, n. 72, p.11-33, fev./jun.2000. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaaberto/article/viewfile/1087/989>>. Acesso em: 20 out. 2012.

MAIA, Graziela Z. A; MANFIO, Aline. **O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais (1995-2005).** RBPAE v.26, n.3 p.477-494, set./dez.2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19794>>. Acesso em: 20 out. 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia.** Campinas, SP: Papirus, 1996.

_____. **Gestão Democrática da Escola Pública.** 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 2008.

RAMOS, Jeannette F. Pouchain. **A Retórica da Gestão Democrática na escola.** Estudo de Caso das Eleições para Diretores e a Estruturação dos conselhos Escolares no Ceará das Mudanças. 2002. Dissertação (Mestrado Educação). UECE, Fortaleza.

SALES, Josete. Gestão democrática – samba de uma nota só? In: (orgs.) CAVALCANTE, Maria Mariana Dias; NUNES, João Batista Carvalho; FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Pesquisa em Educação na UECE: um caminho em construção.** Fortaleza: Ed. Demócrito Rocha, 2002.

SEDUC. VIEIRA, Sofia Lerche (Coord.). **Eleições de diretores – o que mudou na escola? Estado de avaliação de impacto.** Brasília: Editora Plano, 2001.

_____. **Gestão democrática no Ceará: escolha de dirigentes escolares.** Fortaleza: Secretaria da Educação Básica, 2004.

TAVARES, Fabíola Barrocos. **Pedagogia da escassez: neoliberalismo e educação no Ceará.** 2002. Tese (Doutorado Educação). UNICAMP, Campinas.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação e Gestão: extraindo significados de sua base legal. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa de. **Gestão**

Escolar Democrática: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **História da educação no Ceará:** sobre promessas, fatos e feitos. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

APÊNDICES

APRESENTAÇÃO DO PESQUISADOR

Revisitar a minha trajetória profissional para identificar as motivações que me fizeram eleger como caso de gestão o processo de eleição de diretores no Ceará me faz retomar os meus diferentes momentos de contato com o processo, ora como militante da democratização das escolas, ora como eleitor, como candidato e, por fim, como coordenador regional do processo.

A questão inicial que me mobiliza a pesquisar esta política é identificar até que ponto o processo de eleição de diretores tem colaborado para a construção de uma efetiva gestão escolar.

Para tanto, reporto-me, inicialmente, à época de militância estudantil no final dos anos de 1980. Nesse período, o país vivia a euforia de voltar a eleger, pelo voto direto, o seu presidente. Na ocasião, com 16 anos de idade, votei pela primeira vez, e as palavras de ordem eram democracia e participação.

Nesse contexto, participava do Grêmio Estudantil da Escola Liceu do Ceará. Foi lá que, pela força da mobilização estudantil, destituímos, em 1990, um diretor indicado e exigimos que a Secretaria da Educação do Estado nomeasse o candidato mais votado pela comunidade escolar, uma vez que nessa época o Estatuto do Magistério, de 1984, estabelecia que a escolha competia à congregação de professores, com posterior indicação pelo executivo, em uma lista sêxtupla com os mais votados pelos docentes.

Embora a Constituição Estadual de 1989 apontasse a eleição como forma de provimento do cargo de diretor, somente, em 1995, esse processo foi normatizado, com a Lei Estadual nº 12.442. Nesse período, cursava Licenciatura em História, na Universidade Estadual do Ceará – UECE.

Em 1997, recém-formado, fui aprovado no concurso público para professor de história da rede estadual, vindo a assumir o meu cargo em janeiro de 1998, na Escola de Ensino Fundamental e Médio Danilo Dalmo, em Caucaia, pertencente, à época, ao 1º Centro Regional de Desenvolvimento da

Educação – 1º CREDE⁶, em Maracanaú. Naquele ano, as escolas passavam pela segunda versão das eleições para gestor e a chegada de novos professores na rede suscitou um processo de questionamento da estrutura de gestão existente.

Foi quando se deu o meu primeiro contato com o processo de eleições de diretores. Junto com alguns colegas, decidimos formar um grupo para concorrer ao núcleo gestor. Fiz a seleção para coordenador pedagógico e uma colega, pertencente ao grupo, para diretor. Logrei êxito, mas a nossa candidata não. Devido às circunstâncias, apoiamos outro candidato, que não pertencia ao quadro da escola, que concorreu com a antiga gestora da escola que, nessa época, tentava recondução.

Nosso candidato ganhou e, conforme compromisso firmado com o nosso grupo, eu seria o coordenador. Entretanto, após o pleito, o diretor eleito fez um acordo com o grupo gestor anterior e não cumpriu o compromisso. Acabei sendo convidado para assumir, no ano de 1999, a coordenação pedagógica da Escola Ensino Fundamental e Médio Martins Filho, em Maracanaú. No final desse mesmo ano, aceitei o convite para transferência para Palmácia, pertencente à 8ª CREDE, região de Baturité, com o objetivo de assumir a coordenação pedagógica da Escola de Ensino Fundamental e Médio Maria Amélia Perdigão Sampaio.

No ano de 2001, participei do processo de seleção de gestores, tanto para coordenador como para diretor. Inscrevi-me junto com a minha diretora para concorrer ao pleito, por temer que a sua candidatura fosse indeferida, devido à aprovação da Lei nº 13.166, de 29 de novembro de 2001, que dava uma nova redação ao artigo da lei que regulamentava a recondução de gestores. O governo não fez valer a nova legislação para aquele pleito e, por isso, retirei a minha candidatura junto à comunidade escolar. Reelegemos a diretora e continuei até 2004 na função de coordenador pedagógico na mesma escola.

⁶ Em 2007, a sigla passou a significar Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação.

A terceira experiência com o processo de eleições foi vivida por mim em 2004. Dessa vez fui, de fato e de direito, candidato. Concorri com um colega de congregação em um pleito desgastante pelo baixo nível da campanha do meu concorrente. Mesmo assim, fui eleito com 90% dos votos. No ano de 2006, antes do final do mandato, devido a conflitos na gestão, resolvi renunciar ao cargo e assumi funções técnicas no setor de gestão escolar da 21ª CREDE, em Fortaleza.

Com o novo governo, em 2007, participei do processo seletivo para Coordenador Regional. Fui aprovado e convidado a assumir a 2ª CREDE, em Itapipoca.

Em 2008/2009, teve início a quinta edição da seleção de gestores e, nessa época, participei como Coordenador Regional do processo de eleições de diretores. Essa experiência proporcionou-me enxergar o processo não como participante direto, mas como responsável pela condução e, em uma perspectiva macro, pude observar como as práticas clientelistas e de corrupção do processo eleitoral geral se potencializam e se reproduzem no ambiente escolar.

Na transição de governo, em 2011, com a reeleição do governador e a manutenção da equipe da SEDUC, fui convidado a assumir a 1ª CREDE de Maracanaú. Conduzir a Regional, na qual iniciei a minha carreira no estado, tem sido uma experiência desafiadora, pois ela possui 52 escolas regulares, 10 profissionalizantes, 13 indígenas, unidades prisionais e as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAES conveniadas, totalizando 75 escolas, em uma área de abrangência de oito municípios da região metropolitana de Fortaleza.

Por fim, reafirmo que a minha experiência como eleitor, candidato, gestor e coordenador regional do processo de eleição de diretores me motivou a investigar **em que medida essa política de gestão tem efetivamente contribuído para a democratização das escolas e favorecido a participação da comunidade escolar**. Espero que a pesquisa possibilite a melhoria no processo, de modo a contribuir para a consolidação do princípio da gestão democrática.

QUESTIONÁRIO

Caros colaboradores ,

Estamos desenvolvendo uma pesquisa sobre o processo eletivo dos gestores das escolas estaduais do estado do Ceará e como ele tem contribuído efetivamente para a democratização das escolas e favorecido a participação da comunidade escolar. Sua colaboração será muito importante para o nosso estudo. Para tanto, pedimos que sejam respondidas as perguntas contidas neste questionário. Garantimos a não identificação dos respondentes e o uso estritamente acadêmico das informações.

Agradecemos a sua participação,

Mestrando do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG.

1. Marcar a qual segmento pertence:

Gestor Escolar () Técnico da CREDE () Técnico da SEDUC ()

2. Gênero:

() Masculino () Feminino

3. Faixa etária:

() De 21 a 30 anos

() Mais de 30 anos

4. Vínculo funcional:

() Efetivo.

() Somente cargo em comissão.

As perguntas de 5 a 7 devem ser respondidas apenas se o respondente for gestor escolar.

5. Assinale a opção que caracteriza a sua condição como participante do processo de eleição de gestores em 2009.

- Candidato pela primeira vez, sem antes ter exercido funções em núcleo gestor.
- Candidato pela primeira vez, tendo antes exercido outras funções em núcleo gestor.
- Candidato a reeleição ao cargo de diretor.
- Candidato ao cargo de diretor em outra unidade escolar, já tendo sido gestor em outra escola.

6. Assinale a alternativa que caracteriza a sua participação no processo de seleção e eleição de gestores escolares em 2009.

- Candidato único.
- Candidato com um único concorrente.
- Candidato com mais de um concorrente.
- Selecionado através de chamada pública ao banco de gestores.

7. Quanto ao processo de seleção de gestores de 2013 (assinale somente um item):

- Não pretendo participar.
- Participo apenas para compor banco de coordenador escolar.
- Participo porque se tornar gestor pode ser algo interessante.
- Participo porque pretende participar de forma proativa da gestão.

A partir da questão 8, todos devem responder (gestores e técnicos).

8. Como você avalia o processo de seleção e eleição de diretores na rede estadual do Ceará?

- Plenamente satisfatório.
- Parcialmente satisfatório. Precisa de melhorias.
- Não satisfatório. Deveria ser revisto.
- Sem opinião.

9. Na sua avaliação, o processo de seleção e eleição de diretores na rede estadual do Ceará tem contribuído para o fortalecimento da gestão democrática e participação da comunidade?

- () Sim, plenamente.
- () Sim, parcialmente.
- () Não há evidências de que tenha contribuído.
- () Indiferente.

10. Na sua opinião, quais as maiores vantagens da adoção do processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares? (Atribuir conceito de 1 a 4 das menores para as maiores vantagens, segundo a sua avaliação. Assinale somente um valor por item, sem repetição).

- () Fortalece a gestão participativa.
- () Legitima a autoridade do diretor.
- () Democratiza a gestão escolar.
- () Afasta as interferências políticas da gestão escolar.

11. Na sua avaliação, quais as maiores desvantagens/limites da adoção do processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares? (Atribuir conceito de 1 a 4 das menores para as maiores desvantagens, segundo a sua avaliação. Assinale somente um valor por item, sem repetição).

- () Fragiliza e divide a comunidade escolar frente à disputa eleitoral.
- () Enfraquece a autoridade do gestor, que fica refém do colégio eleitoral.
- () Não garante por si só a democratização da gestão escolar.
- () Reproduz no ambiente escolar práticas ilícitas da política tradicional.

12. Na sua opinião, o processo de seleção técnica e eleição para diretores escolares deveria

- () revisto e adotado outra forma de provimento do cargo de diretor.
- () mantido e feito melhorias no processo.
- () ser mantido da forma como está.
- () Não tenho opinião formada.

Caso tenha marcado a primeira resposta da questão anterior, responda à questão 13; no caso de a resposta ter sido a segunda, responda à questão 14.

13. Qual é a sua sugestão de revisão e que modelo de provimento de diretores deveria ser adotado?

14. Quais são as suas sugestões de melhorias para o atual processo quanto à seleção técnica e à eleição para diretores?

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Data: ____/____/_____.

- Qual é a sua avaliação da legislação que regulamenta o processo de eleição de diretores das escolas públicas estaduais no Ceará? Ela apresenta avanços? Se sim, quais? Se não, quais?
- A eleição de diretores tem cumprido o seu papel de fortalecimento e democratização da gestão escolar e da participação? Se sim, quais as evidências disso? Se não, por quê?
- Quais as vantagens/avanços do processo de eleição de diretores? Eles vêm sendo atingidos? Se sim, como? Se não, por quê?
- Quais as desvantagens/limitações do processo de eleição de diretores? O que vem sendo feito para enfrentá-las ou o que se pode fazer?
- Que sugestões de melhoria ao processo podem ser implementadas? Existe alguma inovação para o processo de 2013? Se sim, quais?
- Na sua opinião, as eleições são a melhor forma de escolha do gestor escolar? Em caso afirmativo, por quais motivos? Em caso negativo, qual seria, então, a melhor forma?