

A eleição de diretores nas políticas de democratização da educação na região metropolitana do Recife¹

The school principal's election in the educational municipal policies of democratization in the metropolitan area of Recife

Luciana Rosa Marques
lmarques66@gmail.com

Resumo: O trabalho analisa o papel da eleição de dirigentes escolares nas políticas municipais de democratização/descentralização da educação, em municípios da Região Metropolitana do Recife. Para tal, discute como a democracia se constituiu como objeto de discurso na educação brasileira. A pesquisa empírica foi realizada através de entrevistas com os/as secretários/as municipais de Educação, e elas foram analisadas a partir dos aportes da teoria do discurso, de corte laclauniano, que busca explicar o social a partir do discurso. Os dados indicaram que, para os/as secretários/as, a eleição de diretores é um importante elemento de construção da democracia na escola. Todavia, a eleição não garante a democracia nas Unidades Escolares para os/as entrevistados/as. O sentido hegemônico presente em seus discursos é o de que é importante a construção de práticas democráticas no cotidiano da escola, principalmente através do Conselho Escolar. Percebe-se, ainda, que a democratização é um elemento constitutivo do discurso de todos/as os/as gestores da educação municipal. No entanto, seu sentido é diferente, tendo em vista a perspectiva política com a qual estes/estas gestores se coadunam.

Palavras-chave: políticas de descentralização da educação, eleição de diretores, teoria do discurso.

Abstract: The paper analyzes the role of election of school managers in the educational policy of democratization/decentralization in Recife. It considers how democracy is constituted as an object of discourse in Brazilian education. Data were collected via interviews with municipal managers of education. The Discourse Theory was used as a reference for analysis, based on Laclau. We seek to explain the social aspects from the discourse. The results indicated that the election of managers is an important element in building democracy in school, but it does not mean that democracy is guaranteed. The hegemonic sense present in the manager's speeches is that it is important to build democratic practices in the school routine, especially through the School Council. It is also noticed that democratization is a constituent of the manager's discourse. However, its effect is different in view of the prospect policy managers with which they are in line.

Key words: policies of decentralization of education, election of principals, discourse theory.

¹ Apoio CNPq.

Introdução

A eleição de diretores escolares vem, ao longo do tempo, se constituindo como um importante elemento na descentralização/democratização da educação. Em alguns momentos, inclusive, ela foi colocada como sinônimo de democratização, como na década de 1980. Atualmente, na literatura que trata da temática, o sentido da democracia na escola não é restrito à eleição de seus dirigentes, havendo uma rica discussão sobre a instituição de relações democráticas nas Unidades Escolares. No entanto, o papel da eleição nesta construção ainda é fulcral.

Nesta perspectiva, este trabalho buscou perceber o sentido da eleição de dirigentes nas políticas de democratização da educação em oito (08) municípios² da Região Metropolitana do Recife, a partir de entrevistas realizadas com os/as secretários/as de Educação. A análise dos dados visou identificar, a partir dos aportes da teoria do discurso, de corte laclauiano, uma prática discursiva específica, a eleição de diretores nas políticas de democratização/descentralização da educação, buscando os significados hegemônicos que se colocam no espaço discursivo estudado. O estudo da hegemonia auxilia o pesquisador fornecendo ao discurso uma matriz, forma de analisar a prática social à qual pertence o discurso, que pode reproduzir, reestruturar ou desafiar hegemonias existentes e um modelo, forma de analisar a prática discursiva como um modo de luta pela hegemonia. Dessa forma, os eventos discursivos contribuirão ou não para a mudança, dependendo da natureza das práticas sociais que constroem, e o estudo das mudanças

nas ordens do discurso pode trazer significativas contribuições ao estudo da mudança social.

A democracia como objeto de discurso na educação brasileira

O discurso da democracia vem permeando os debates e estudos na área da educação no Brasil, embora com significados diferenciados em cada momento histórico. A partir da década de 1930, a democratização da educação referia-se, principalmente, à garantia de acesso à escola pública às crianças de 7 a 14 anos, observando-se recorrência dos temas do acesso à escola, da seletividade, da repetência e da evasão (Weber, 2004).

Na década de 1980, com o restabelecimento do sistema democrático no país e a realização de eleições para prefeitos e governadores, observa-se mudança em relação ao sentido da democracia no debate sobre a educação, embora a discussão da universalização da educação básica continuasse presente.

Segundo Costa e Silva (1998, p. 102),

há quase duas décadas, progressivamente, esta luta (pela democratização da sociedade brasileira) vem combinando as reivindicações puramente corporativas, a exemplo da mobilização em torno do piso salarial nacionalmente unificado, com as lutas ético-políticas, a exemplo das bandeiras pela descentralização administrativa do Estado brasileiro, pela criação de conselhos municipais, pela participação da população no orçamento das ações planejadas e pelas eleições diretas para diretores de escola e conselhos deliberativos, mecanismos de democratização da gestão do Estado e do sistema

educacional que, concomitantemente, podem contribuir para a formação e o exercício consciente da cidadania e melhorar a qualidade do ensino que, sem dúvida, constitui uma das principais bandeiras de luta da sociedade brasileira, especialmente, hoje, em que a educação se torna o principal insumo para o processo de modernização.

Consolidam-se, assim, o debate e demandas pela democratização do sistema educacional e das Unidades Escolares, que têm como pontos centrais, respectivamente, a descentralização/municipalização, a eleição direta para dirigentes escolares e a criação dos Conselhos Escolares. Observa-se, neste período, a implementação de mecanismos que assegurassem a participação da sociedade civil na formulação da política educacional em Estados como o Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Pernambuco, neste último Estado exemplificado pelos Fóruns Itinerantes de Educação. Realiza-se, também, a mobilização sindical e acadêmica em movimentos pela democratização da escola pública, além da organização coletiva de secretários municipais e estaduais de Educação com a criação da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e do CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) em 1986.

Oliveira e Teixeira (1999) demonstram, a partir de revisão bibliográfica, que, em determinados períodos históricos (1950, 1980 e 1990³), o tema da municipalização do ensino, tendo como matriz a descentralização, foi mais discutido, identificando no processo de construção da educação municipal no Brasil a tendência à associação entre ações locais descentralizadas e

² Recife, Olinda, Jaboatão, Moreno, Camaragibe, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho e Paulista.

³ Segundo elas, de 1991 a 1993 os trabalhos abordavam mais as políticas de municipalização do ensino e sua implantação, e de 1995 a 1997 os trabalhos focalizavam a gestão do ensino municipal.

a democracia e políticas públicas de cunho mais centralizador ao ideário autoritário (Souza e Faria, 2004).

Souza e Faria (2004, p. 929) consideram que

o processo de elaboração da CF, de 1988, será então inspirado por aquela idéia de associação entre a descentralização e a democratização, daí emergindo um modelo de Federação descentralizado, com aspectos singulares, como o referente à explicitação do Município como ente federado no próprio texto constitucional.

No período que particularmente nos interessa neste estudo, as décadas de 1980/1990 do século XX e a década de 2000 do século XXI, observa-se que a defesa da descentralização, que, em boa parte das vezes, pode ser traduzida em municipalização, tem como suporte a possibilidade da democratização da gestão do sistema de ensino, considerando que as pessoas, estando mais próximas do município, poderiam participar mais ativamente na definição e fiscalização de sua política. Esta abordagem aponta para a concepção de municipalização como democratização da educação. A democratização da gestão da escola pública é uma demanda presente neste momento, entendida, principalmente, como eleição de diretores escolares, luta que se constitui quase como uma unanimidade nacional. Na própria agenda do CONSED, estava presente

a visão da importância do envolvimento da sociedade nas questões educacionais, sendo discutidas formas de descentralizar, desconcentrar, flexibilizar, coordenar ações das Secretarias de Educação. Eleições, Colegiados, Grupos Gestores e tantas outras formas de tornar a escola participante ativa no debate educacional e

da execução de políticas educacionais tiveram destaque em diferentes pautas de reuniões (Weber, 1996, p. 33).

É interessante considerar, ainda, que a implementação da eleição direta em alguns Estados e Municípios foi demonstrando, pela prática, a impossibilidade deste mecanismo, por si só, tornar a gestão da escola democrática. Em análise da experiência de implantação de políticas educacionais no governo de Pernambuco, no período de 1987 a 1990, Oliveira (1991, p. 89) demonstra que diretores nomeados conseguiram implantar uma gestão colegiada, enquanto alguns eleitos desenvolveram práticas centralizadoras e clientelistas em sua gestão. Dessa forma, conclui que “a democratização da escola não se reduz ao processo de escolha de seus dirigentes”.

No mesmo sentido se coloca Paro (2001) ao analisar vários estudos e experiências sobre a eleição direta de diretores escolares. Ele considera que, “com a eleição, esperavam que a escola se encaminhasse rapidamente para uma convivência democrática e para a maior participação de todos em sua gestão. Todavia, as experiências mostraram que havia mais otimismo do que realismo nestas previsões” (Paro, 2001, p. 66).

O trabalho de Costa e Silva (1998, p. 106-107) nos demonstra, também, que, apesar de as eleições diretas terem sido encaradas pelos profissionais da educação como expressão máxima de democracia na gestão escolar,

experiências concretas evidenciaram que a repetição de práticas autoritárias e de relações sociais antidemocráticas, mesmo a partir da adoção das eleições diretas, continuaram a coexistir no dia-a-dia da escola. Levantamentos empíricos constata-

que a repetição de tais práticas vem resistindo, sobretudo, quando a figura do diretor encarna o poder, centralizando as decisões sem a participação do coletivo da escola, justamente, pela ausência de mecanismos institucionais que viabilizem o controle de sua ação gestonária.

No final dos anos 1970, ainda na fase da luta pela redemocratização do país, já começaram a aparecer nos sistemas públicos de ensino algumas experiências de gestão colegiada em instituições de educação básica, como estratégia de democratização. Em Minas Gerais, o Colegiado de escola, regulamentado pela lei nº. 7.019 de 13/10/1977, se aproximava de uma congregação de professores, com atribuições administrativas, sem, no entanto, mencionar a participação de estudantes, funcionários e pais.

Em São Paulo, também no ano de 1977, foram criados os Conselhos Escolares com função consultiva, sendo formados pelo diretor e seus assistentes, orientadores, representantes de professores, secretário da escola, representantes da APM⁴ (no primeiro grau) e representantes de alunos (no segundo grau). Em 1984, a legislação estadual foi alterada, atribuindo funções deliberativas ao Conselho Escolar, que, com outra alteração legal ocorrida em 1985, passou a ser composto de forma proporcional por 25% de pais, 25% de estudantes, 40% de professores, 5% de especialistas e 5% de funcionários.

No Distrito Federal, em 1985, o Conselho de Educação autorizou a instituição de um sistema administrativo colegiado, em caráter experimental, que funcionaria como um Conselho Diretor, formado por um diretor-superintendente eleito pela comunidade escolar, um diretor pedagógico nomeado pelo diretor, coordenadores de atividades indicados

⁴ Associação de Pais e Mestres.

pelos professores e representantes da comunidade escolar indicados pelos pais ou alunos maiores de 18 anos.

Em Porto Alegre, pela Lei Municipal nº. 5.693/85, foram criados os Conselhos Escolares nas escolas municipais, compostos por professores e representantes de funcionários, estudantes e pais, com a função de analisar mudanças curriculares e eleger o diretor da escola.

Nos anos 1990, o foco do debate sobre a democratização da educação foi direcionado para as relações internas da escola, que deveriam ser democráticas, com a participação da comunidade escolar em sua gestão, sendo regulamentada, inclusive, pela LDB⁵ e tornando-se um dos princípios da educação na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a democratização das relações na escola torna-se uma exigência legal, que a comunidade escolar deve assumir.

A gestão democrática das Unidades Escolares públicas brasileiras ganha terreno institucional quando passa a ser defendida pelo Estado neoliberal, como forma de garantir a eficiência e eficácia do sistema público de ensino. Isso não tem significado, contudo, um avanço considerável na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.

Percebe-se, neste modelo, a correlação entre as novas formas de organização produtiva e a implantação de políticas educacionais direcionadas à descentralização/desconcentração da gestão das Unidades Escolares⁶. A administração descentralizada faz-se necessária em função da inoperância da máquina burocrática,

conferindo autonomia às escolas, inibindo, assim, riscos de perturbações indesejadas ao sistema, já que a participação do coletivo na gestão da escola aumenta à medida que aumentam suas responsabilidades (Bruno, 1997).

Constata-se, ainda, a intervenção de organismos internacionais, como Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, entre outros, nas políticas educacionais latino-americanas, a partir da implantação de reformas que seguem o receituário destes organismos, em que,

apesar de distintos em termos de suas prioridades e focos, evidencia-se a defesa: da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal (Souza e Faria, 2004, p. 927-928).

Coadunado com este projeto, o governo FHC considera a educação, no Planejamento Político-Estratégico do MEC (1995-1998), como elemento estratégico de garantia do desenvolvimento econômico e cidadania plena, com preocupação focada nos resultados da atuação do ministério, que é o órgão central de decisões a respeito do sistema educacional. Para Hora (2007, p. 570),

[a]o identificar o Ministério da Educação e do Desporto como o centro de e sobre o sistema educacional, o governo indicou que o princípio da

gestão democrática em que os sujeitos sociais criam espaços e participam dos processos decisórios, neste caso específico, das políticas e práticas educacionais, não esteve inserido nas concepções que orientavam a elaboração e a execução das suas propostas para a educação.

Embora o Planejamento Estratégico apresentasse entre os aspectos enfatizados “a valorização da escola e de sua autonomia, bem como sua responsabilidade para com o aluno, a comunidade e a sociedade”, ela deveria vir ao lado “da promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino”, outro aspecto enfatizado. Assim, a gestão da qualidade aparecia como o formato que deveria ser aplicado para a obtenção de melhores resultados, especialmente no ensino fundamental, nível prioritário de atuação do Governo Federal neste período. Assim, de 1995 a 2002,

[...] explicitamente, a gestão democrática propugnada pelo governo federal brasileiro visava a elevação dos padrões de eficiência e de autonomia financeira, organizacional e pedagógica da instituição escolar, envolvendo a escolha dos dirigentes pela comunidade escolar; a constituição de conselhos escolares com a participação da comunidade interna e externa à escola, para definir suas metas pedagógicas, administrativas e financeiras e a criação de caixas escolares para gerenciar recursos financeiros transferidos pelo MEC e pelos estados para cada unidade de ensino. Essas determinações revelam a concepção enviesada de gestão

⁵ De acordo com Martins (2002, p. 121), “[...] a pauta defendida por setores progressistas e de esquerda a partir dos anos 1980 – necessidade de redistribuição do poder, maior atenção aos segmentos excluídos das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisões às instâncias locais – emergiu com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos 1990, paradoxalmente vinculada, porém, a uma nova dinâmica de gestão do Estado. A partir daí foram propostas novas formas de articulação com o setor privado lucrativo ou não lucrativo para que o Estado pudesse focar suas ações estabelecendo prioridades”.

⁶ Segundo Lima (2002, p. 24), na perspectiva neoliberal “a democratização, a participação e a autonomia, a ideia de ‘projecto educativo’ e de ‘comunidade educativa’, são idéias que não desaparecem pura e simplesmente; pelo contrário, ressurgem com maior intensidade e frequência, mas concentrando novos significados que decorrem das orientações acima referidas” (escola como “empresa educativa” ou “indústria de mão de obra”).

democrática representada pela gestão compartilhada, em que é privilegiada a busca de parceiros para a superação imediata das dificuldades cotidianas da gestão escolar (Hora, 2007, p. 68).

No entanto, apesar de implantada com base no modelo neoliberal, a institucionalização da gestão democrática pode representar avanços na forma de condução do dia a dia da escola, tendo em vista que as políticas educacionais ganham materialidade no *locus* de sua implementação.

Desde 1980, as forças progressistas reivindicam que a gestão das Unidades Escolares se dê de forma democrática, combatendo o centralismo que tem caracterizado a política educacional brasileira. Com a participação na definição dos rumos da escola, os que compõem a comunidade escolar têm a possibilidade de vivenciar um processo diferenciado de gestão da coisa pública, que passa a ser também de sua responsabilidade, contribuindo, assim, na construção de sua cidadania.

Como bem coloca Abranches (2003, p. 18),

a descentralização só existe no momento em que as decisões locais possuem uma certa autonomia e emanam de uma coletividade e não do Estado. O ponto central a ser considerado no processo de descentralização é que este pode estimular e abrir oportunidades para a participação social, mediante o deslocamento dos centros decisórios – a descentralização é um meio para favorecer a participação. Por outro lado, a descentralização só se torna possível pela participação.

Neste cenário, nas décadas de 1980 e 1990, parece ganhar força, tanto em nível acadêmico como no das políticas educacionais, a discussão da democracia participativa como forma de garantia da democratização das relações que se estabelecem na escola, particularmente em sua gestão. No entanto, percebe-se

que o tema não se apresenta de forma consensual. Se, para os defensores da agenda neoliberal, a defesa da participação se coloca com o fito da desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, para os setores progressistas a democracia participativa é entendida como forma de alargamento dos direitos sociais.

Compreende-se, portanto, que as políticas que visam implementar a democracia participativa em escolas da rede pública e nos sistemas educacionais não podem ser consideradas como um movimento de mão única. Se, por um lado, os preceitos do neoliberalismo nos indicam a intenção privatista destas políticas, por outro, elas podem ser colocadas no campo progressista, buscando a construção de um espaço público democrático, tendo em vista que a democratização do Estado brasileiro sempre esteve na pauta das lutas da sociedade civil.

Com a proposta de construção de uma educação pública democrática, com qualidade socialmente referenciada, em 2003, a nível federal, outro grupo assume o poder, tendo à frente o presidente Lula, apresentando uma proposta diferenciada para educação e, particularmente, para sua gestão. No projeto de educação do governo aparecem três eixos prioritários: a democratização do acesso e garantia da permanência; a qualidade social da educação e a instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão (Libâneo *et al.*, 2007).

Expressando uma concepção de gestão democrática baseada na participação cidadã, as propostas se colocam em direção contrária às do governo anterior, nas quais a descentralização e autonomia vinham colocadas como procedimentos técnicos capazes de garantir a maior eficiência do sistema educacional. Uma análise superficial das propostas apresentadas, assim como de algumas ações do governo atual, como o Programa de Fortalecimento dos Conselhos

Escolares e a Escola de Gestores, indica, de forma clara, que outra concepção de gestão democrática está sendo trabalhada. Em que pese as falhas que estes programas apresentem, não se pode desconsiderar o sentido de democracia apresentado, de participação cidadã e fortalecimento de espaços democráticos.

Nestes documentos, a eleição de diretores aparece como importante elemento de construção da gestão democrática da escola, ao lado dos Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis. O caderno nº. 05 do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da Secretaria de Educação Básica do MEC, que trata da democratização da gestão escolar e da eleição de diretores escolares, traz a seguinte ideia:

Não queremos, todavia, atribuir à eleição, por si só, a garantia de democratização da gestão, mas referendar esta modalidade como importante instrumento a ser associado a outros, para o exercício democrático. Isso implica que, aliado à eleição, é fundamental associar conjuntamente a forma de escolha e o exercício da função. Assim, a forma de provimento do cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interferir no curso desta. Nesse contexto, a eleição deve ser vislumbrada como instrumento a ser associado a outros na democratização possível das relações escolares (MEC/SEB, 2004, p. 40).

Segundo Bastos (2002), a gestão democrática da educação abre a perspectiva do resgate do caráter público da administração pública, estabelecendo o controle da sociedade civil sobre a escola pública e a educação, garantindo a liberdade de expressão, pensamento, criação e organização coletiva e, ainda, facilitando a luta por condições materiais para a aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como de salários dignos para os profissionais da educação.

Tendo em vista os elementos expostos, em nossa pesquisa empírica analisamos a eleição de diretores escolares como elemento da democracia nas políticas educacionais em municípios da Região Metropolitana do Recife. Para tal, investigamos os sentidos atribuídos ao seu papel no processo de democratização da educação, com base no arcabouço da Teoria do Discurso.

Eleição de diretores e democracia na educação

No sentido de perceber o papel da eleição de diretores na política educacional municipal, foram realizadas entrevistas com oito gestores/as das secretarias de Educação de Municípios da Região Metropolitana do Recife. Nestas entrevistas, semiestruturadas, buscou-se identificar o sentido de democratização da educação para estes/as dirigentes e as ações das Secretarias de Educação na sua implementação. O recorte deste trabalho é a eleição de diretores escolares como componente da política de democratização da gestão escolar.

Para a análise das entrevistas utilizamos os aportes da teoria do discurso de corte laclauiano. Embora com muitas proximidades, tanto conceituais como metodológicas, Teoria do Discurso (TD) e Análise do Discurso (AD) não são exatamente uma mesma estratégia intelectual.

A TD trabalha a dimensão da linguagem na análise de objetos empíricos pela sua inscrição numa problemática clara de implicação política e ontológica [...] enquanto a AD – embora não seja um ramo da lingüística – pode ser inteiramente realizada no âmbito desta [...] sem maiores pretensões de

fazer intervir hipóteses sobre como se constituem e transformam o social ou os atores sociais, ou de *explicar o social a partir do discurso*. A despeito de haver muitas definições de discurso na AD, é importante admitir uma importante diferença entre estas e a TD [...] trata-se da *rejeição que a TD faz da distinção entre discursivo e extradiscursivo* e de sua definição formal de discurso que transcende o domínio da linguagem tal como trabalhada na lingüística e pressuposta como um dado empírico pelo *mainstream* das ciências sociais (Burity, 2007, p. 74-75, grifo nosso).

Neste trabalho, o discurso é tomado enquanto uma prática social, ou seja, como forma de construção social, cuja condição ontológica é a política, o que implica considerá-lo como uma forma de ação das pessoas sobre o mundo e sobre os outros, expressando as relações sociais que se colocam na sociedade. Constitui-se, portanto, em ações, seleções, escolhas, linguagens, enfim, todas as produções sociais das quais é expressão, podendo ser um caminho para o entendimento dos sentidos produzidos no “cotidiano”. “O discurso, como um sistema de relações (entre significante e significado, entre linguagem e ação, entre elementos de diferentes outros discursos, etc.), encerra uma articulação orgânica entre língua e ato, entre o lingüístico e o extralingüístico” (Burity, 2007, p. 75).

O foco do trabalho são as *práticas discursivas* que correspondem a momentos ativos no uso da linguagem, momentos de ressignificação, de rupturas, de produção de sentidos e, portanto, de linguagem em ação, ou seja, como as pessoas produzem sentidos e se posicionam em relações sociais “cotidianas”. Segundo Fairclough (2001, p. 66), em sua análise da obra de Foucault,

o que é de maior significação aqui para a análise do discurso é a visão do discurso como constitutiva – contribuindo para a produção, transformação e a reprodução dos objetos da vida social. Isso implica que o discurso tem uma relação ativa com a realidade, que a linguagem significa a realidade no sentido de construção de significados para ela.

A análise de uma prática discursiva focaliza os processos de produção, consumo e mudança textual, o que exige referência aos ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares nos quais o discurso é gerado. Portanto,

[...] não há como dissociar o processo de apreensão do real de processos de significação, os quais, por sua vez, implicam tanto em redes argumentativas quanto nas práticas concretas e nas instituições através das quais tais representações podem tornar-se significativas, compartilhadas ou impostas (conforme o façam por via democrática ou autocrática). Enfim, significa admitir uma aceção do termo que indica sua dinamicidade, o jogo das diferenças num sistema que altera os limites de sua própria configuração: *discurso* (Burity, 1994, p. 149, grifo do autor).

Desta forma, todas as configurações sociais são significativas, e os significados das palavras e práticas dependem do espaço discursivo, que é construído por práticas articulatórias⁷, em que se colocam.

Para analisar a eleição de dirigentes escolares como uma prática discursiva e como esta se coloca nas políticas de democratização/descentralização da educação nos municípios estudados, inicialmente, é importante resgatar o processo de escolha de diretores nestes municípios.

⁷ Para Laclau, uma estrutura discursiva não é uma entidade meramente “cognitiva” ou “contemplativa”; é uma *prática articulatória* que constitui e organiza as relações sociais. Uma prática articulatória consiste na “construção de pontos nodais – “fixações parciais que limitam o fluxo entre significado e significante” (Mouffe, 1996, p. 103) – que fixam parcialmente sentido; o caráter parcial dessa fixação procede da abertura do social, resultante, por sua vez, de um constante transbordamento de todo discurso pela infinitude do campo da discursividade” (Laclau e Mouffe, 1985, p. 113).

Dos oito (08) municípios, apenas em dois (02) deles os diretores são indicados. No município de Abreu e Lima, inclusive, a secretária de Educação mostra-se veementemente contrária à realização de eleições para a escolha de diretores de escola, como expressa o fragmento de sua fala,

A questão da eleição direta para diretor, a meu ver, isso é uma opinião pessoal, que eu também sou funcionária pública estadual, é uma faca de dois gumes, em um português bem claro, no popular. Porque existe aquele gestor que é eleito porque ele é responsável e existe aquele gestor que é eleito porque uma boa parte da escola quer uma pessoa mais maleável, que aceite determinadas coisas, que encubra algumas coisas da escola. Eu acho que a gente sofre esta penalidade, né. Então como avaliar que a escola está preparada para um gestor responsável e avaliar aquela escola que eles querem qualquer um, que seja 'gandaia', que aceite qualquer coisa. Eu estou dizendo isto porque tenho 26 anos de estado e já pude constatar gestores eleitos bons e gestores eleitos que vamos colocar ele porque a bagunça vai reinar. Então, infelizmente é a verdade, é triste dizer isto, mas você sabe que existe, não é?

O outro município em que a direção da escola é indicada é o de Camaragibe. No entanto, percebemos diferenças no modo de tratar a questão entre este e o de Abreu e Lima. Se no município de Abreu e Lima se afirma a não concordância com a eleição, em Camaragibe a Secretaria de Educação está substituindo todos/as os diretores/as indicados/as por vereadores por professores/as do quadro da Secretaria, indicados/as pela Diretoria de Ensino. A questão da eleição de diretores está sendo discutida em mesa de negociação, com o sindicato e o Conselho Municipal de Educação, visando, segundo a secretária de Educação, “fazer algo

diferente de tudo que a gente viu até hoje” para que a eleição não se transforme em uma eleição partidária, conforme ocorreu anteriormente, quando a cidade realizou eleição de diretores de escola, e “*eram pessoas muito agressivas, e eu disse: como uma pessoa desta vai dirigir uma escola? Então a gente relatou isto na mesa de negociação e sabe que o formato não é este, por isto a gente está mudando todos os diretores de escola, para serem professores da rede, para serem avaliados pelo perfil. Tá sendo discutido na mesa de negociação”*.

Todos os outros municípios estudados realizam eleições para dirigentes escolares, embora com formatos diferenciados. No Cabo de Santo Agostinho, a eleição é realizada nas escolas com mais de seis (06) turmas. Nestas escolas, são eleitos dois/duas diretores/as, não há vice diretor/a, mas uma chapa composta de dois/duas diretores/as. Neste município, os interessados realizam um curso de formação, após o qual passam por uma seleção e, se aprovados/as, lançam uma chapa que concorrerá na eleição.

Nos municípios de Recife, Olinda e Moreno, a eleição está consolidada na legislação. Em Recife e Olinda, em legislação própria à temática, e, em Moreno, na Lei Orgânica do Município. Percebe-se que estes municípios vêm implantando ações de democratização da educação já há um certo tempo, em virtude do grupo que tem se mantido no poder há cerca de oito (08) anos. Inclusive, nos três municípios a democracia é apontada como uma das diretrizes da gestão em todas as áreas.

Em Jaboatão, a escola realiza a eleição com a participação de toda a comunidade escolar, e em Paulista é realizada uma assembleia com os/as professores/as na qual escolhem uma pessoa do quadro da escola por aclamação.

Importou-nos, ainda, perceber o papel atribuído às eleições no processo de democratização da educação no município pelos/as secretários/as de Educação. É interessante notar que nos municípios em que os/as diretores/as não são eleitos as secretárias apontam a existência de metas e ações no sentido da democratização, que, em sua maioria, visam à qualificação da educação municipal, tais como formação, universalização, oferta de alimentação, entre outras. No município de Abreu e Lima, inclusive, a secretária de Educação afirma categoricamente que a educação municipal é democrática, quando indagada se a considerava democrática. Veja-se:

Eu considero (a educação municipal democrática) e pretendo que ela fique mais ainda, porque a gente está vivendo, está aprendendo e está buscando coisas novas, vem de outros lugares, de revistas, mas ela é democrática sim. Nós aqui como secretaria de Educação, existem medidas que eu tenho que tomar sem pedir a opinião, porque tem coisas que são imediatas, né? Em qualquer órgão é assim [...] nós nos reunimos mensalmente com as gestoras para debater os problemas das escolas, algumas sugestões, isso nós fazemos mensalmente. E o fato de nos reunirmos mensalmente não as impede de virem aqui.

Na justificativa que apresenta para considerar a educação democrática não aparece nenhuma referência à divisão de poder inerente às relações democráticas. Assim, o sentido de democratização apresentado passa pela conversa, pelo debate, pela sugestão.

A distribuição do poder só aparece no discurso da secretária de Educação de Moreno, para a qual a eleição

“contribui com essa dinâmica de distribuição de poder. Sai a figura do indicado, deixa de haver aquele

profissional que representa o interesse eleitoral, o interesse econômico de determinada parcela, sem o profissional que a própria escola conhece, porque aqui tem um dado, a eleição é dentro da própria escola, são seus pares [...] O que a gente reflete hoje é que ele (o/a diretor/a) sozinho não resolve. Por isto esta briga para que ele deixe de ser solitário. Ai a gente tem insistido para que ele seja gestão com uma ação mais ampla”.

Na maior parte dos municípios, o papel da eleição de dirigentes escolares na democratização da educação refere-se ao envolvimento do conjunto da comunidade na gestão da escola, à qual o diretor tem que responder, passando ela a ter maior direito de cobrar ao dirigente eleito do que teria ao indicado. Este dirigente teria, ainda, que realizar os compromissos assumidos e comprometer-se com o projeto de escola, como indicam os fragmentos de fala a seguir.

Eu acho que é interagir com a própria comunidade na participação e mostrar a eles que eles estão envolvidos e participando das decisões diretas e indiretas da escola, então acho que é um ponto positivo em relação a esta questão (Jaboatão).

Uma das questões que eu acho que a direção de dirigentes é favorável, nesse envolvimento em conjunto com a comunidade e o outro é, digamos assim, clarear os seus compromissos. Ou seja, não basta se comprometer, tem que fazer [...] hoje ele (dirigente) tem que dar resposta a uma comunidade (Recife).

Eu acho que é muito interessante a democratização porque ele teve a responsabilidade, eu estou escolhendo você para a minha escola porque eu acho que você tem um programa de governo, como você vai trabalhar aquele período, é feito todo o processo de eleição da escola, temos debates, a comunidade participando lá, depois eles votam, apresentam

o plano de trabalho que ele quer e, quando você escolhe, tem mais direito de questionar e de cobrar do que quando é simplesmente indicado (Cabo de Santo Agostinho).

Chamou-nos a atenção, no discurso de alguns/algumas secretários/as, a concepção de que a democracia na gestão escolar não está diretamente atrelada à eleição de dirigentes. Para eles/as, democratizar a escola passa pela criação de uma cultura democrática na escola, que se consolidaria principalmente através do Conselho Escolar. Veja-se:

Porque a eleição, por si só, não garante a democratização. A gente sabe muito bem, tem experiências mil no estado. E sabemos que não garante a democratização, mas o que a gente pensa, fortalecer estes conselhos [...] então nós sabemos que para a eleição acontecer tem que acontecer primeiro o fortalecimento desses conselhos e o trabalho com esses pais e com essa comunidade, caso contrário é uma eleição por eleição, isso também não garante o processo democrático (Paulista).

Então a primeira coisa que nós pensamos era: Como democratizar a escola? Elegendo o diretor ou criando um conselho? Criar o conselho é melhor, né? Então o caminho é criar o conselho (Olinda).

Eu, como diretora eleita, com formação política iniciada, já trabalhada, eu em um determinado momento achava que as eleições iriam resolver significativamente o problema da gestão da escola, hoje eu tenho a certeza que não. Hoje eu tenho a certeza que não, mas é um momento importante na eleição de diretor (Recife).

A nosso ver, a concepção da relação entre democracia e eleição de diretores presente nos discursos acima expressa um amadurecimento deste processo. Se, por um período, acreditava-se que a eleição garantiria a construção de relações democráti-

cas na escola, hoje já há produção na área suficiente para indicar o contrário. A eleição é um elemento importante no processo de democratização da gestão escolar, mas, por si só, não garante que o mesmo aconteça.

Buscando concluir...

A eleição de dirigentes escolares é um tema que sempre esteve presente no debate sobre democratização da educação no Brasil, havendo, inclusive, momentos em que a democratização/descentralização da educação foi considerada como “sinônimo” de eleição direta para diretores de escola.

Consideramos que a democratização não se limita à eleição, mas passa, fundamentalmente, pela construção de relações democráticas no espaço escolar. No entanto, esta compreensão não significa a desconsideração da importância da eleição como um elemento essencial nesta construção. Assim, a eleição de diretores é um fator fundamental na institucionalização da democracia nas Unidades Escolares da rede pública de ensino.

Nesta perspectiva, buscamos identificar, no discurso dos/das secretários/as de Educação de municípios da Região Metropolitana do Recife, o sentido dado à eleição nas políticas municipais de democratização da educação. Percebemos que, para a maior parte dos municípios, a eleição é um componente desta política, mas não a única ou a melhor forma de democratizar a educação. Em alguns municípios com tradição democrática e eleição consolidada na legislação, esta concepção aparece de forma clara, o que, a nosso ver, expressa um avanço na construção de relações democráticas na educação e nas Unidades Escolares.

Percebemos, por fim, que a democratização é um elemento constitutivo do discurso de todos/as os/as

gestores/as da educação municipal. No entanto, seu sentido é diferente nestes discursos, tendo em vista, inclusive, a perspectiva política com a qual estes/estas gestores/as se coadunam.

Consideramos, por fim, que a construção de relações democráticas nas escolas públicas pode contribuir para a transformação e emancipação social. Vivemos em um momento histórico em que o discurso hegemônico prega a ausência de alternativas ao neoliberalismo, tendo em vista que elas, da forma como foram implantadas, se mostraram ineficientes e, por conseguinte, ruíram. Possivelmente, não exista “A” alternativa, mas sim pequenas alternativas que vão se realizando na prática social e, assim, contribuindo com a mudança da sociedade. Desta forma, quanto maior a possibilidade de vivências democráticas nos diferentes espaços sociais, maior a possibilidade de inclusão e emancipação social, tendo em vista que não há emancipação em si, mas relações emancipatórias que podem criar um número cada vez maior de relações igualitárias.

Referências

- ABRANCHES, M. 2003. *Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade*. São Paulo, Cortez, 110 p.
- BASTOS, J.B. 2002. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: J.B. BASTOS (org.), *Gestão democrática*. Rio de Janeiro, DP&A, p. 7-30.
- BRUNO, L. 1997. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: D.A. OLIVEIRA (org.), *Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Vozes, p. 15-45.
- BURITY, J. 1994. Transbordamento do social: qual o jogo da democracia? In: R. SANTOS; R. CUNHA; L.F. COSTA (orgs.), *Contemporaneidade e política*. Rio de Janeiro, Sociedade do Livro; Instituto Astrogildo Pereira, p. 137-158.
- BURITY, J. 2007. Teoria do discurso e análise do discurso: sobre política e método. In: S. WEBER; T. LEITHÄUSER (orgs.), *Métodos qualitativos nas Ciências Sociais e na prática social*. Recife, Ed. Universitária da UFPE, p. 72-83.
- COSTA, Célia; SILVA, Itamar. 1998. Democratização da gestão escolar: uma tentativa de balanço. *Revista de Educação da AEC*, 109:100-115.
- FAIRCLOUGH, N. 2001. *Discurso e mudança social*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 306 p.
- HORA, D.L. 2007. *Gestão educacional democrática*. Campinas, Alínea, 104 p.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. 1985. *Hegemony and socialist strategy*. London, Verso, 198 p.
- LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J.F.; TOSCHI, M.S. 2007. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 4ª ed., São Paulo, Cortez, 408 p.
- LIMA, L. 2002. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. In: L. LIMA; A.J. AFONSO. *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto, Afrontamento, p. 17-32.
- MARTINS, Â.M. 2002. *Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 144 p.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA/SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (MEC/SEB). 2004. *Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília, MEC, 64 p.
- MOUFFE, C. 1996. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva. 206 p.
- OLIVEIRA, A.M.G.S. 1991. A organização escolar a serviço de um projeto pedagógico. In: S. WEBER (org.), *Democratização, educação e cidadania: caminhos do governo Arraes (1987-1990)*. São Paulo, Cortez, p. 77-92.
- OLIVEIRA, C.; TEIXEIRA, L.H. 1999. Municipalização e gestão municipal. In: C. WITTMANN; R.V. GRACINDO (coords.), *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991-1997*. Brasília, ANPAE, p. 133-150.
- PARO, V. 2001. *Escritos sobre educação*. São Paulo, Xamã, 150 p.
- SOUZA, D.B.; FARIA, L.C. 2004. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 12(45):925-944.
- WEBER, S. 1996. Institucionalização do CONSED. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, *Relatório de gestão 1995-1996*. Brasília, dez. 1996, p. 32-33.
- WEBER, S. 2004. Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. In: A.O. COSTA (org.). *Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, Anablume, p. 57-90.

Submetido: 20/08/2011
Aceito: 21/03/2012

Luciana Rosa Marques
Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Educação
Av. Prof. Moraes Rego, 1235
Cidade Universitária
50670-901, Recife, PE, Brasil