

O processo de escolha dos dirigentes escolares em Londrina: a implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024

The process of selecting school leaders in Londrina: The implementation of goal 19 of the National Plan of Education 2014-2024

Viviane Barbosa Perez Aguiar

Doutoranda na Universidade Estadual de Londrina. Londrina, Paraná, Brasil.
vi.perez@yahoo.com.br - <https://orcid.org/0000-0002-4767-8324>

Maria José Ferreira Ruiz

Professor Doutor na Universidade Estadual de Londrina. Londrina, Paraná, Brasil.
mjfrui@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0002-1904-8878>

Recebido em 28 de junho de 2019

Aprovado em 24 de junho de 2021

Publicado em 04 de setembro de 2021

RESUMO

O presente texto discute a experiência vivenciada pelo município de Londrina – PR, quanto à implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014-2024). O objetivo geral é discutir os retrocessos da meta 19 do PNE, ao associar a gestão democrática aos critérios técnicos de mérito e desempenho, como forma de acesso à função de dirigente escolar. Pretende, especificamente, (i) demonstrar como este critério foi interpretado e implementado no Município de Londrina, e (ii) analisar a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares neste município, com base no determinado pela Lei 13.005/2014. O estudo pautou-se no desenvolvimento de pesquisa bibliográfica e análise documental. Conclui que cabe aos municípios e estados, no cumprimento do dispositivo legal, encontrar caminhos para que a democracia ultrapasse a dimensão procedimentalista apresentada pelo PNE, e encontre força para se fortalecer, enquanto princípio constitucional da escola pública, sob a forma de participação e exercício da cidadania.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Eleição de diretores; Critério técnico. Meritocracia.

ABSTRACT

This text discusses the experience of the municipality of Londrina - PR, regarding the implementation of the Meta 19 (19 goal) of the 2014-2024 Brazilian National Education Plan, known as PNE. The general objective of this work is to discuss the setbacks of

the PNE goal 19 by associating democratic management with technical criteria of merit and performance as a form of given access to the role of school leader. Specifically, it intends to (i) demonstrate how this criterion was interpreted and implemented in Londrina and (ii) to analyze the implementation of the process of choosing school leaders in this municipality based on what is determined by the 13,005 / 2014 law. The study was based on the development of bibliographical research and documentary analysis. It concludes that it is the responsibility of municipalities and states, in compliance with the legal provisions, to find ways for democracy to surpass the procedural dimension presented by the PNE and find strength to become stronger as a constitutional principle of the public school in the form of participation and exercise of citizenship.

Keywords: Democratic Management; Election of directors; Technical criteria. Meritocracy.

Introdução

O gestor escolar ocupa papel central na organização coletiva da escola cuja finalidade está voltada para o alcance dos objetivos educacionais, e sua atuação assume relevante complexidade frente aos desafios contemporâneos impostos pela modernidade. Na década de 1990, o ideário neoliberal, amplamente difundido pelos organismos internacionais, é consolidado no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), por meio da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado (MARE), no qual o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira inicia a reforma gerencial do Estado.

A crise de Estado, iniciada em 1970 e intensificada nos anos de 1980, encontra uma possibilidade de superação por meio da Reforma de Estado proposta no governo FHC, entendida como “salvação” para estabilizar a inflação, recuperar o crescimento econômico e corrigir as desigualdades sociais, tendo como parâmetro “as bases modernas e racionais” (MARE, 1995, p. 6).

Nesse contexto, a Reforma de Estado se reveste de uma crença quase que salvífica para resolver os problemas de crise, entendidos como, essencialmente, de gestão pública. A tese então anunciada se sustenta no argumento de que a crise só seria superada mediante a introdução de princípios gerenciais de qualidade, eficiência e controle de resultados na administração pública. Para a efetivação desse prenúncio,

o Estado deveria redimensionar seu papel, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, e assumindo definitivamente sua função de promotor e regulador desse desenvolvimento (MARE, 1995).

Na contramão das lutas históricas da sociedade pela garantia de direitos constitucionais, a Reforma promoveu uma redução do papel do Estado como prestador direto de serviços, imprimindo-lhe a função de regulador e coordenador por meio de um discurso de modernização que enfatiza a progressiva participação social nos processos decisórios, marcadamente caracterizada pela desconcentração e a política de incentivo à privatização.

Os argumentos a favor da Reforma sustentam a premissa de que para se alcançar uma administração pública moderna, gerencial e eficiente é fundamental considerar a dimensão da gestão, por isso, a bandeira levantada nesse cenário é a capacidade da administração pública de assegurar a eficiência requerida pela modernização. Assim, para os adeptos da Reforma o sentido de uma boa gestão é o seu alinhamento com os resultados, ou seja, a sua eficiência está diretamente ligada à organização de ações pautadas na busca por resultados previamente determinados.

A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material, mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. Nada disto existe na administração pública federal. (MARE, 1995, p. 38).

O cenário brasileiro nos mostra que a política de governo desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso apresentou uma harmoniosa sintonia com as diretrizes dos organismos internacionais de financiamento¹, o que influenciou em medidas recomendadas pelas reformas, tais como: aprofundamento das políticas de abertura comercial, ideário de descentralização, que se manifesta na municipalização e privatização (principalmente no ensino superior), desregulamentação, sistemas de avaliação externas e outras.

Esses valores difundidos mundialmente pelos organismos internacionais e assimilados pela nova estrutura do Estado se alastram nas mais diversas esferas sociais e se tornam hegemônicos, reproduzindo o consenso em torno das

necessidades das reformas que buscam, sobretudo, a modernização administrativa do aparato público. O modelo de gestão adotado como referência para tais reformas funda-se na descentralização administrativa, na autonomia financeira, no planejamento flexível e na introjeção de valores de eficiência, produtividade e qualidade, inerentes à lógica capitalista.

Oriunda de matrizes neoliberais, a gestão gerencial aplicada no mundo empresarial passa a ser recomendada como modelo para a gestão pública, entendida como a principal alternativa para a superação da crise advinda de um estado burocrático, ineficiente e inflexível, que na visão da classe dominante só será combatido mediante mudanças no âmbito da gestão, em especial com a inserção de valores de mercado. Dissemina-se a ideia de que os resultados exitosos obtidos pela iniciativa privada, em decorrência de práticas centradas na eficiência, produtividade e qualidade, também serão alcançados pela administração pública. Essa premissa avança para a educação.

Na esfera educacional, o Estado, ao disseminar um modelo de gestão escolar alinhado a valores e princípios aplicados na empresa (produtividade, eficiência, qualidade, resultados) reproduz a hegemonia mundialmente definida como parâmetro para as políticas principalmente dos países pobres. Orientado pelo ideário neoliberal, esse modelo se alinha às exigências de competências e habilidades, e orienta para a valorização do sucesso individual: o mérito.

A educação inserida em uma totalidade social é um espaço de possibilidade de poder do Estado e de grupos hegemônicos e, portanto, não se encontra isenta à permeabilidade dos novos conceitos gerenciais, que se manifestam na sociedade e mais tarde na própria legislação educacional, em especial no PNE 2014-2024. Ademais, a escola pode igualmente se constituir em espaço de transformação social, uma vez que sua finalidade política deve contribuir na formação de sujeitos críticos e participativos, emancipados das amarras de um sistema econômico que para assegurar a ampliação do capital coloca a escola a serviço do mercado.

Diante disso, configura-se desafio para as redes de ensino regulamentar suas leis, tendo em vista o cumprimento do preceito legal assegurando o sentido da gestão democrática atrelado à participação da comunidade e o controle social exercido por

ela, conforme princípio constitucional. A partir destes princípios, o texto a seguir organiza-se em duas seções que discutem a desfiguração do PNE (2014-2024) no que tange ao princípio da gestão democrática e a experiência do Município de Londrina – Paraná no processo de implementação da meta 19 do PNE. Por último, algumas considerações finais são apresentadas.

A desfiguração do Plano Nacional de Educação (2014-2024)

A primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, precedida por conferências municipais e estaduais de educação, cujo tema proposto foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. Parte-se de um documento referência, lançado pelo MEC e, posteriormente, as decisões são sistematizadas e debatidas na CONAE, e a partir disso, elabora-se um documento final que representa as aspirações da sociedade representada por delegados de diferentes segmentos, sendo ponto de partida para a construção do projeto de lei sobre o PNE.

No que diz respeito ao provimento da função de dirigente escolar, o documento final da CONAE aponta para a necessidade de institucionalizar mecanismos democráticos, inclusive com eleição direta para diretores das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação básica, mediante lei própria, o que não se concretiza no texto final da lei. O princípio da gestão democrática apontado no documento final da CONAE não coincide com a perspectiva de meritocracia apresentada pela meta 19 do PNE. A proposta que emergiu das discussões da CONAE propõe um alargamento da atuação da gestão democrática, o que não sinaliza para a introdução de valores de mercado. A concepção ampliada inclui a existência de outros espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional, tais como o Fórum Nacional de Educação, Fóruns Estaduais, Municipais e Distrital de Educação, Conferência Nacional de Educação, Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselhos Estaduais (CEE) e municipais (CME); órgãos colegiados das instituições de educação superior e conselhos escolares (BRASIL, 2010).

Desalinhado dos ideais defendidos na CONAE, o PNE, como expressão de forças que disputam projetos específicos, estabelece novo sentido ao princípio da gestão democrática, subordinando-o à lógica neoliberal, o que enfraquece a luta pela democratização da educação. Ao incorporar valores de mercado, a gestão democrática como princípio constitucional se distancia do seu sentido real, e ocorre um antagonismo que se manifesta na aproximação de dois valores que não dialogam entre si. Em síntese, o PNE representa a expressão das contradições e tramas da própria sociedade, simbolizando o consenso em torno de um projeto que não se encontra alinhado aos interesses das classes mais populares.

Desfigurado do seu sentido democrático e de participação social vivenciados durante a CONAE 2010, o PNE transforma-se na Lei Ordinária nº 13.005/2014, que aprova o Plano para o decênio. Nele, a gestão democrática é reafirmada, no entanto, não representa o conteúdo das aspirações sociais debatidas nas conferências, e novos elementos são incorporados ao texto da lei, conforme segue a meta 19,

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014).

Elementos neoliberais foram incorporados ao princípio da gestão democrática, o que sinaliza certo antagonismo, pois entendemos que se situam em extremos incompatíveis, com fundamentos distintos, sendo um centrado na meritocracia e outro na participação sociopolítica, que envolve processos de tomada de decisões coletivas (GOHN, 2012). Parece-nos que a incompatibilidade pode se reproduzir dentro das escolas, com a interpretação dada por aqueles que fazem a política se materializar. O desafio, portanto, é como a meta será incorporada aos planos municipais e estaduais de educação, pois a regulamentação é que vai apontar o projeto de gestão que prevalece na rede de ensino. O desafio é atentar-se para o real sentido de gestão democrática, sem perder de vista que a participação sociopolítica é o ponto central para a efetivação de uma escola mais democrática.

A lei indica um conjunto de oito estratégias para concretização da meta, cabendo aos municípios e estados a adequação de seus planos de educação, com vistas ao cumprimento do que foi determinado legalmente. O PNE estabeleceu o prazo de um ano, a partir de sua aprovação, para a elaboração ou a adequação dos respectivos planos de educação, ou seja, até junho de 2015.

Selecionamos as duas estratégias da meta 19 que estão diretamente ligadas à definição das novas formas de acesso à função de dirigente escolar, a saber:

- 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
- 19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (BRASIL, 2014).

A estratégia 19.1 vincula o recebimento de recursos federais à regulamentação das leis municipais e estaduais que atendam a legislação nacional e que considerem para a nomeação de diretores os dois aspectos: critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. Para isso, os planos municipais e estaduais precisam estar em consonância com o que determina a lei, ou seja, devem adotar mecanismos de escolha dos dirigentes escolares baseados nos critérios de mérito e desempenho, além da consulta à comunidade escolar.

A estratégia 19.8 enfatiza os programas de formação de gestores escolares e a aplicação de uma prova nacional, que servirá como subsídio para a definição de critérios objetivos a serem considerados pelas redes que aderirem ao programa. A esse respeito, destacam-se dois Programas Federais, um já extinto e outro não implementado, voltados para esta intencionalidade. São eles: o Programa Escola de Gestores, criado pelo MEC em 2005 com o intuito de qualificar gestores escolares das escolas públicas da educação básica, na modalidade de educação à distância, cuja descontinuidade se deu a partir de 2016, e ainda o Programa Nacional de Formação

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644438789>

e Certificação de Diretores Escolares, instituído pela Portaria nº 1.118 de 3/12/2015 que teve como objetivo geral,

Promover o desenvolvimento profissional, a certificação e a seleção qualificada de diretores escolares e/ou candidatos à direção escolar em consonância com a meta 19 e estratégia 19.8 do PNE, Lei nº 13.005 de 25/06/2014. (BRASIL, 2015).

Este programa nasceu do interesse em disseminar um padrão nacional para a formação e certificação de diretores escolares de escolas públicas de educação básica, entendido como necessário ao exercício da função. Vários municípios fizeram a adesão, no entanto, o Programa não foi implementado pelo Governo Federal.

De acordo com Lima (2019), a descontinuidade da Escola de Gestores e a não implementação do Programa de Formação e Certificação de Diretores Escolares, dentre outros motivos, deve-se também à “repriorização de políticas a partir da nova gestão do MEC iniciada em maio de 2016” (LIMA, 2019, p. 146). Para o autor, as mudanças geradas pela transição política do país (a nosso ver, Golpe Parlamentar que afasta a Presidenta Dilma Rousseff e coloca no poder Michel Temer) conduzem as políticas para a priorização da aprovação e implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC (LIMA, 2019).

Na visão de Bernardi e Rossi (2020), as ações adotadas no Governo Michel Temer, desde o Golpe Parlamentar de 2016, provocaram mudanças nas políticas educacionais em curso no Brasil, acentuando relações com o setor privado e, conseqüentemente, ocasionando esvaziamento do sentido democrático-participativo dessas políticas, ou seja, as medidas implantadas “asfixiam os processos de participação e de democratização da educação” (BERNARDI; ROSSI, 2020, p. 1).

Contudo, a intenção de homogeneizar uma base para formação de diretores não desaparece por completo, e ao final de 2020 volta a ser inserida na agenda educacional. Aprovado pelo CNE, o Projeto de Resolução² da Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, busca instituir norma definidora de competências do diretor escolar para nortear as políticas de formação, bem como subsidiar as redes no processo de escolha dos diretores escolares. Este documento tem como objetivo

definir competências a serem incorporadas pelos diretores, contudo, não considera as condições históricas, sociais, estruturais e pedagógicas que envolvem a gestão escolar. Deste modo, tal proposta caminha para a padronização de um conjunto de competências e habilidades genéricas e descontextualizadas, que reduzem a atuação deste profissional ao campo do pragmatismo.

Além disso, ao estabelecer padrões de expectativas quanto às competências e habilidades esperadas, o documento aponta o diretor como sujeito determinante da garantia de uma escola pública de qualidade. Em compasso com pesquisas e relatórios de agências internacionais que indicam o alinhamento à agenda global da Educação 2030, no qual governança, liderança escolar, monitoramento e avaliação são conceitos norteadores para a elaboração dos parâmetros, proposta de matriz indica um conjunto de parâmetros sintonizado a uma concepção gerencialista de gestão escolar. Este documento, se homologado, tornar-se-á referência para a formulação das políticas de formação e também como orientador dos processos de escolha de diretores escolares. O excerto a seguir indica a sua finalidade.

Destaca-se aqui a relevância desta Matriz Nacional Comum de Competências para o Diretor Escolar, no sentido de estabelecer parâmetros e referências para as políticas que norteiam o trabalho deste profissional, considerando desde os processos de escolha de diretores até o acompanhamento de sua rotina, passando pela formação inicial e continuada. (BRASIL, Texto Referência, p. 6).

Nesse sentido, observa-se que a proposta de Matriz Nacional Comum de Competências para o Diretor Escolar, aprovada pelo CNE, atenderá diretamente ao disposto no PNE e nos referidos Planos de Educação, no que tange à efetivação dos critérios técnicos de mérito e desempenho para o processo de escolha dos diretores escolares, bem como na orientação das ementas de cursos e programas para formação inicial e continuada. O foco em competências e habilidades conduzirá os programas de formação de diretores e a própria organização escolar a uma tendência gerencialista e pragmática de gestão, centrada na busca por resultados, conforme veiculada no meio empresarial.

Levando em conta tais apontamentos, é importante que municípios e estados, ao executarem seus planos de educação criem mecanismos para conciliar essa contradição, sem perder de vista os processos de participação e exercício democrático.

Entendemos que os implementadores das políticas o fazem conforme seu próprio entendimento, à luz de suas concepções e interesses. A interpretação dada pelos sujeitos conduz a um projeto de gestão hegemônico, seja ele voltado para a meritocracia ou para a participação, são as duas caras de uma mesma moeda. A implementação de uma política pública nem sempre coincide com o pensamento original de seus formuladores.

Na realidade, a implementação efetiva, tal como se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções. (ARRETCHE, 2001, p. 47).

Diante disso, a implementação modifica o projeto original, haja vista que são os implementadores que fazem a política, e o fazem guiados por suas próprias concepções. Ao cumprir determinações legais, os agentes implementadores dão o tom à política, segundo suas próprias convicções, daí germina a possibilidade de se materializar um projeto mais democrático.

A experiência do Município de Londrina

No Brasil, os critérios para escolha dos dirigentes escolares são muito variados, ou seja, municípios e estados adotam diferentes formas para recrutar seus diretores. As formas de acesso à função adotadas ao longo dos anos são: indicação política, consulta pública à comunidade escolar (eleição), concurso público, lista tríplice ou processo misto (seleção e eleição).

Em Londrina, identificamos três formas de acesso à função de dirigente escolar ao longo dos anos que, a nosso ver, são singulares às práticas sociais decorrentes de determinados momentos históricos: indicação política nos anos 1980; consulta à comunidade escolar (eleição) nos anos 1990/ 2000; e critério técnico de mérito e

desempenho associado à consulta à comunidade escolar no ano de 2017 (AGUIAR, 2019).

Sem perder de vista a escola enquanto instituição inserida em uma totalidade social, faz-se necessário salientar que as diferentes formas de investidura à função de diretor escolar não se constituem independentemente do contexto da realidade, mas revelam as relações de poder existentes dentro da escola e as suas vinculações com a sociedade mais ampla, por isso reproduzem um modelo sociopolítico e cultural. Por isso, é importante compreendê-las vinculadas a um contexto social e histórico mais abrangente (BERTAN, 1997).

Diante disso é importante salientar que, no Brasil, o período da Ditadura Militar, instituído de 1964 a 1985, teve, com a tomada de poder pelos militares e a subsequente represália aos movimentos populares, a conservação de uma estrutura socioeconômica ameaçada que encontrou, neste regime de governo, uma saída para a manutenção da hegemonia vigente.

Predominantemente, neste contexto social, evidencia-se o modelo de gestão burocrática, característico no modo de produção capitalista, que se estende por todos os setores sociais. Análogo ao que ocorre na empresa capitalista, a escola reproduz as relações de poder nela existentes. Fortemente influenciada pelo modelo econômico, e entendida como uma organização que precisa apresentar resultados de eficiência e produtividade, a escola submete-se aos princípios capitalistas vigentes, considerados eficazes no âmbito empresarial. A ideia de administração surge atrelada ao modo de produção capitalista, voltada para a consecução de dois objetivos: assegurar a utilização racional de recursos para a realização de objetivos e promover a coordenação do esforço coletivo com vistas à produtividade (PARO, 2010).

Nesse contexto, a indicação política foi, predominantemente, a forma de acesso à função nas décadas de 1960 a 1980, que compreende o período da Ditadura Militar, caracterizado pelo autoritarismo e cerceamento da participação social. Nessa modalidade, o poder público apresenta papel fundamental na decisão sobre a nomeação deste profissional, valendo-se de práticas de apadrinhamento e o compadrio. Essa modalidade de acesso à função confere ao diretor o papel de legítimo

representante do Estado dentro da escola, traduzindo-se no profissional de confiança para exercer as funções que mais se coadunam com os interesses do executivo.

[...] É precisamente aí que reside o principal problema com relação à nomeação como critério de escolha do diretor. Ao propiciar a indicação sem outros mecanismos que coíbam a imposição de vontades particulares de pessoas ou grupos, a nomeação pura e simples por autoridade estatal encerra sempre um alto grau de subjetividade. Isso propicia um sem-número de injustiças e irregularidades, já que não existe um critério objetivo, controlável pela população, que, além de garantir o respeito aos interesses do pessoal escolar e dos usuários, possa também evitar o favorecimento ilícito de pessoas, situação que fere o princípio de igualdade de oportunidades de acesso ao cargo por parte dos candidatos. (PARO, 2003, p. 18).

As críticas a esse modelo se devem principalmente à expressão do clientelismo político que subjaz o processo como prática de dependência e troca de favores; ainda como consequência evidencia-se uma larga interferência do Estado na organização interna da escola, sobretudo nas suas ações pedagógicas (DOURADO, 1990).

A abertura política que se iniciou a partir de 1979, exigida pela reorganização e repolitização da classe trabalhadora, provocou uma necessidade histórica: a de instaurar um novo regime calcado na democracia e participação das camadas populares. Esse período se constitui como gênese determinante da gestão escolar, posto que a transição democrática resultante da reorganização e repolitização das classes trabalhadoras impactou em mudanças nas relações de poder em todas as áreas, inclusive na educação, o que redimensionou a prática na gestão escolar. A onda de participação que se alastrou pela sociedade nos anos 1980 contribuiu, sobretudo, para instaurar uma nova racionalidade (GOHN, 2012).

A democratização da escola está ligada ao processo de democratização da sociedade. Nos anos 1980, o renascimento dos movimentos populares fez emergir um forte movimento em prol de uma escola pública mais democrática. Dotada de limites e fragilidades, a eleição, entendida como a modalidade mais apropriada para provimento de diretor escolar, apresenta caráter democrático e fundamenta-se

[...] na necessidade de controle democrático do Estado por parte da população, no sentido de provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do Poder Público e de acordo com os interesses da sociedade. (PARO, 2003, p. 26).

A eleição direta para escolha de diretor escolar constitui elemento importante de democratização da escola, que associado a outros possibilita o exercício da participação e controle social. A nosso ver, é entendida como modalidade mais adequada, sua natureza favorece a participação dos usuários na gestão da escola pública. Trata-se, pois, de um dos elementos da prática democrática e de fortalecimento da escola, que associado a outros aspectos, assegura a existência de um autêntico exercício de democracia. Em que pese tudo isso, a eleição não pode ser reduzida a um critério de escolha, mas precisa assegurar o direito de acompanhamento do eleito por parte de quem o elegeu.

Em Londrina, a democratização da escola, por meio da consulta à comunidade escolar, se efetiva no ano de 1991, quando acontece a primeira eleição para dirigentes escolares na rede pública municipal. Nos anos subsequentes, a consulta à comunidade escolar como modalidade de acesso à função de dirigente escolar prevalece, e em 2013, a participação do candidato no pleito eleitoral só é permitida mediante comprovação de participação em um curso de 20 horas, devendo apresentar frequência mínima de 75%. Nessa ocasião, a formação se estabelece como uma das condições para o ingresso na função, entendida como fundamental para nortear o trabalho deste profissional no exercício de suas atribuições (AGUIAR, 2019).

Em 2017, o processo de escolha dos diretores escolares na rede municipal de ensino em Londrina atendeu ao disposto na meta 19 do PNE 2014-2024, com ressignificações. Por meio do Decreto nº 1.043 de 30 de agosto de 2017, regulamentou-se o processo de escolha de Gestores das Unidades Escolares Públicas Municipais da Rede Municipal de Londrina – Paraná, com mandato para 2018/2021. O processo de seleção foi composto por duas etapas: a primeira compreendeu a entrega e análise de documentos à Comissão Central da Secretaria Municipal de Educação³ e apresentação de plano de trabalho da gestão escolar a uma banca examinadora, atendendo ao critério técnico previsto nos Planos Nacional e

Municipal de Educação. A segunda etapa se deu por meio da consulta à comunidade escolar, com voto secreto, nas unidades escolares. Essa foi a interpretação dada pelos implementadores da política.

Uma das exigências para participação no processo de escolha foi apresentar certificação de participação em curso ofertado pela Escola de Gestores, cujo tema de estudo relacionou-se à construção de um plano de gestão escolar. A Escola de Gestores foi implementada em 2014 por meio do Decreto Municipal nº 1.114/2014 e instituiu a política de formação continuada para todos os gestores escolares da rede municipal.

Após aprovação da documentação apresentada, o candidato, em cumprimento ao critério técnico, apresentou e defendeu um Plano de Trabalho da gestão escolar. A banca examinadora foi composta por três professores universitários com atuação específica em Gestão Escolar. Anterior à data prevista para arguições, a Comissão Central organizadora reuniu os professores avaliadores para alinhamento de critérios unificados de avaliação, baseados no documento Orientações para Gestão Escolar produzido pela Secretaria Municipal de Educação, em 2015. A aprovação na primeira etapa habilitou o candidato a participar da fase de consulta à comunidade escolar. O resultado do processo realizado na primeira etapa só foi divulgado para o candidato, com o intuito de assegurar a ética, o respeito e a preservação moral do mesmo.

A segunda etapa consistiu na apresentação do plano de gestão para a comunidade escolar, como forma de divulgar o projeto educacional da instituição, assegurando também o acompanhamento e controle social por parte da comunidade, bem como a legitimação do processo democrático, por meio da consulta à comunidade escolar. Posteriormente, o processo democrático se efetivou na escola, por meio da consulta à comunidade escolar.

Em síntese, não temos dúvida que os fundamentos que sustentam o critério técnico de mérito e desempenho redimensionam para uma gestão de resultados, cujas raízes se entrelaçam no ideário neoliberal fortemente presente nas recomendações dos organismos internacionais. Entende-se que em Londrina prevaleceu a tentativa de ressignificar o sentido apresentado pelo PNE, e apostar na formação dos gestores como principal mecanismo de aprimoramento profissional. A

valorização da formação inicial na área, o curso promovido pela Secretaria Municipal de Educação como exigência para ingresso na função e a formação continuada durante o mandato asseguram a profissionalização do gestor escolar. Não vemos outro caminho senão o de investimento na formação dos gestores escolares, para isso, o financiamento das políticas públicas em educação precisa ser assegurado também pelo PNE.

Reforçamos que a participação na gestão da escola não pode se resumir apenas à dimensão formal e normativa, apontadas pela legislação. A gestão democrática se efetiva por meio da participação em conselhos escolares, na elaboração coletiva dos projetos políticos pedagógicos da instituição e mediante a consulta à comunidade escolar no processo de escolha dos dirigentes escolares. A escolha por modalidades mais democráticas de acesso à função constitui importante aspecto da democratização da escola, mas não se faz único.

Considerações finais

O descompasso entre o documento final da CONAE, representativo das aspirações dos segmentos que ali estavam, e a lei final do PNE, mostra que os espaços de interlocução entre poder público e sociedade na proposição e acompanhamento das políticas públicas são frágeis e suscetíveis aos interesses do capital.

As divergências apresentadas entre o Documento Final da CONAE 2010 e o texto do PNE em vigência sinalizam não só o desprezo das propostas defendidas pelos diferentes grupos e movimentos ligados à educação, mas, sobretudo, consolidam a perpetuação da ideologia de mercado no contexto educacional.

Tendo como referência o PNE 2014-2024, vigente já em 2015, todos os municípios tiveram que adequar seus planos ao PNE no primeiro semestre. O Município de Londrina, por meio da Lei nº 12.291 de 23 de junho de 2015, incorporou o critério de mérito e desempenho à consulta à comunidade escolar em seu plano municipal de educação. No referido plano municipal, a meta 19 apresentou 24

estratégias. Ressaltamos a seguir apenas as que tratam do provimento à função de dirigente escolar, a saber:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico do município, mediante o recurso recebido da União.

19.1) priorizar os investimentos dos recursos advindos de transferências voluntárias da União para as unidades escolares, cujas eleições para a nomeação dos diretores e diretoras sejam realizadas com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como na participação da comunidade escolar.

19.8) implantar prova específica como um dos critérios para o provimento da função de diretor e vice-diretor nas unidades escolares da rede municipal;

19.9) desenvolver programa de formação preparatória para diretores e vice-diretores, bem como formação continuada para os mesmos;

19.10) garantir, através de dispositivos legais, consulta à comunidade escolar, para escolha do (a) diretor (a) das unidades escolares, respeitadas as peculiaridades do setor privado e das instituições conveniadas. (LONDRINA, 2015).

O PNE traz retrocessos ao relacionar a gestão democrática às questões de mérito e desempenho, o que põe em evidência a disputa de projetos educacionais antagônicos, que mais servem a interesses mercadológicos do que propriamente à educação. Em uma perspectiva progressista, a gestão democrática na educação levanta a bandeira da construção de um projeto social comprometido com os anseios da população, diferentemente da perspectiva neoliberal que entende a democracia aplicada ao objetivo de garantir a eficiência e eficácia ao processo educacional. Os sentidos não são os mesmos, precisamos compreender as matrizes teóricas que os sustentam.

Importante reforçar que as políticas neoliberais difundidas nos anos 1990 ganham força e se alastram, influenciando principalmente as orientações educacionais nas décadas seguintes. De acordo com Gasparelo, Ganzeli e Machado (2018), a meta 19 do PNE dá continuidade às políticas neoliberais iniciadas nos anos de 1980, perpassando e se fortalecendo na década seguinte, estendendo-se ao longo dos anos 2000, portanto, já impõe limites à democratização.

O novo PNE resulta das disputas por projetos antagônicas, em um contexto de correlação de forças, no qual prevalece o interesse do mais forte, ou seja, dos grupos

econômicos. A lógica de mercado invade as políticas educacionais, e sem discriminação, manifesta-se explicitamente no documento. No plano nacional, as premissas defendidas indicam valorização da meritocracia, do desempenho individual e da busca por resultados. A voz do empresariado foi ouvida!

Em Londrina, a implementação da meta 19 do PNE se efetivou permeado pelo desejo de resgate do sentido da gestão democrática, ameaçado ao longo das últimas décadas. Para isso, optou-se por um processo misto, o qual congregou seleção e consulta à comunidade escolar, unindo elementos progressistas e neoliberais. Como diretriz principal, o processo atribuiu grande importância às práticas formativas desenvolvidas na Escola de Gestores, o que ressignificou o preceito legal. A formação teve como eixo central a construção de um plano de gestão escolar, que foi apresentado a uma banca examinadora e mais tarde à comunidade escolar. A nosso ver, esse encontro com a comunidade escolar constituiu-se em uma rica experiência democrática, na qual se pactua um projeto de educação que, ao ser socializado, torna-se um projeto da coletividade.

Por fim, conclui-se que a gestão escolar só pode ser compreendida à medida que se vincula ao contexto histórico e político do qual faz parte. As diferentes formas de acesso à função de dirigente escolar também são históricas e representam um tempo e um lugar. Cabe aos municípios e estados no cumprimento do dispositivo legal encontrarem caminhos para que a democracia ultrapasse a dimensão procedimentalista apresentada pelo PNE e encontre força para se fortalecer enquanto princípio constitucional da escola pública, sob a forma de participação e exercício da cidadania.

Referências

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez. **O processo histórico e político de escolha dos diretores escolares na rede municipal de ensino de Londrina**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644438789>

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Documento final da CONAE 2010**, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 1.118, de 3 de dezembro de 2015**. Institui o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares e cria o Comitê Gestor do Programa, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma de Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BERTAN, Tereza Canhadas. **Os cargos de direção das escolas públicas do Paraná**: a trama das relações de poder. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola**: eleições de diretores, um caminho? 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1990.

GASPARELO, Rayane Regina Scheidt; GANZELI, Pedro; MACHADO, Cristiane. Gestão democrática da escola: análise da meta 19 do plano nacional de educação (2014-2024). **Revista Internacional de Formação de Professores**, v. 3, n. 24, p. 67-86, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

HADDAD, Sérgio (org). **Banco Mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Allan Greicon Macedo. **Formação continuada de gestores de escolas públicas**: um estudo sobre as políticas nacionais “Escola de Gestores” e “Programa de Formação e Certificação de Diretores Escolares”. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

LONDRINA. Lei nº 12.291/ 2015. Adequa o Plano Municipal de Educação. **Jornal Oficial do Município de Londrina- Paraná nº 2749**. Londrina, 24 jun. 2015.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644438789>

LONDRINA. Decreto nº 1.114 de 1º de setembro de 2014. Institui a Escola de Gestores em Londrina- Paraná **Jornal Oficial do Município de Londrina** nº 2532, de 23/09/14. Londrina, 23 set. 2014.

LONDRINA. Decreto nº 1.043/ 2017. Regulamenta o processo de escolha de Gestores das Unidades Escolares Públicas Municipais com mandato para 2018/2021. **Jornal Oficial do Município de Londrina-Paraná** nº 3341. Londrina, 11 set. 2017.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: A escola pública experimenta a democracia. 2. ed. São Paulo: Xamá, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar**: introdução crítica, 16ª edição, São Paulo: Cortez, 2010.

UCZAK, Lucia Hugo; BERNARDI, Liane Maria; ROSSI, Alexandre José. O governo Temer e a asfixia dos processos de democratização da educação. **Educação (Santa Maria)**, Santa Maria, v. 45, e23, jan./dez. 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

Notas

¹ Em 1944, em Bretton Woods, nos EUA, foram criadas duas organizações internacionais: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ligada ao processo de reconstrução e desenvolvimento dos países membros no pós-guerra. Posteriormente, ampliou-se para a oferta de programas de empréstimos voltados para política de industrialização, visando à inserção dos países, ainda que subordinada ao sistema comercial internacional. Tais organizações exercem grande influência na trajetória do desenvolvimento mundial. (HADDAD, 2008).

² O Projeto de Resolução da Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar encontra-se disponível no portal do MEC. O documento foi elaborado pelo SEB/MEC, já foi aprovado pelo CNE e encontra-se em fase de apreciação para homologação. Houve uma consulta pública aberta pelo Conselho Nacional de Educação, no período de 03 a 17 de fevereiro de 2021. A minuta encontra-se disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=172851-parecer-resolucao-cne-matriz-competencias-diretor-escolar-2&category_slug=marco-2021-pdf&Itemid=30192

³ A Comissão foi definida por meio da Portaria nº 10 de 10/05/2017, na qual designou representantes dos diversos segmentos: Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Sindserv (sindicato de servidores), pais/responsáveis, gestor de escola e de centros municipais de educação infantil (CMEI), coordenadores pedagógicos de escola e CMEI, professores de escola e CMEI, técnicos de gestão de escola e CMEI, e seis servidores da Secretaria Municipal de Educação.