

SISTEMA DE ESCOLHA DO DIRETOR ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE SANTA CATARINA: DESAFIOS À GESTÃO DEMOCRÁTICA

Marilda Pasqual Schneider*
Elidiane de Souza**
Amanda Cristina Salvati Zanella***

RESUMO

Neste artigo propõe-se um estudo sobre o sistema de escolha dos diretores escolares implantado pela rede pública estadual do Estado de Santa Catarina. Tomaram-se como base preceitos regulamentares que orientaram as mudanças operadas a partir do ano 2014. Problematizaram-se os princípios de regulação normatizados considerando diferentes possibilidades de acesso à gestão das escolas, analisando aspectos da elaboração dos Planos de Gestão Escolar (PGEs) enquanto instrumento para a consolidação de uma gestão democrática nas escolas da rede pública estadual. Discorreu-se sobre o roteiro de preparação, avaliação e seleção dos PGEs, destacando percepções de gestores acerca do processo implantado no Estado catarinense. Concluiu-se enfatizando desafios na implementação da gestão democrática na rede pública estadual catarinense.

Palavras-chave: Gestão democrática. Escolha do gestor escolar. Rede estadual de Santa Catarina.

1 INTRODUÇÃO

Estabelecida na Constituição Federal do Brasil de 1988 “[...] como um dos princípios que devem nortear o ensino público” (GRACINDO, 2009, p. 135), a gestão democrática vem sendo reivindicada pelos movimentos sociais desde o período da ditadura militar. Enquanto instrumento de transformação das práticas escolares, ela tem como princípio basilar a participação efetiva da comunidade escolar nas decisões tomadas pela instituição educativa em prol de um ensino de qualidade.

Na perspectiva de implantação de uma gestão democrática nas escolas, nomeadamente nas de educação básica, a atuação do gestor é concebida como um dos aspectos centrais nas possibilidades de ampliação dos espaços de participação no interior da escola, isso porque se tem que “[...] a participação, o diálogo, a discussão coletiva e autonomia são práticas indispensáveis da gestão democrática.” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005, p. 332). Nessa direção, o gestor escolar é quem teria em suas mãos a condição básica e fundamental para que essas práticas possam ser praticadas no seio da escola.

Sob esse prisma, o papel do diretor é tomado “[...] como o de um líder cooperativo, o de alguém que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas de comunidade escolar e articula a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão em um projeto comum.” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005, p. 332). Essa visão não supõe ausência de responsabilidades, implica, outrossim, que após serem tomadas as decisões em conjunto com a comunidade escolar, estas devam ser colocadas em prática tendo no gestor a figura daquele que irá zelar pelo cumprimento do que foi acordado pelo coletivo escolar. Nessa direção, faz-se imperioso que o gestor da escola esteja apto a promover e a ampliar os espaços de diálogo com a comunidade escolar.

Considerando a dimensão participativa e democrática da gestão escolar, a sistemática de escolha do gestor torna-se uma questão relevante e necessária, porquanto a democracia somente será plena se o processo de escolha do dirigente escolar também for democrático (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005).

* Pós-doutora em Políticas Educacionais pela Universidade do Minho, Portugal; Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professora titular do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina; roteiro@unoesc.edu.br

** Graduanda em Pedagogia pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; lidy91_fer87@hotmail.com

*** Graduanda em Pedagogia pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; amandynha.crys@hotmail.com

Entre as formas exercitadas por estados e municípios brasileiros, Dourado (2008) destaca cinco possibilidades usualmente praticadas: indicação livre pelos Poderes Públicos (estados e municípios); diretor de carreira; concurso público; indicação por listas tríplexes ou sêxtuplas; e eleição direta. Segundo o autor, a comumente praticada é a de livre indicação pelos Poderes Públicos que, como destaca, na maioria das vezes, “[...] preocupa-se mais com os votos eleitorais do que com a qualidade de ensino.” (DOURADO, 2008, p. 83).

No Estado de Santa Catarina, após um longo período de escolha por livre indicação, o tema passou a fazer parte da pauta dos atuais debates políticos. Como estratégia adotada visando à implantação de uma gestão democrática nas escolas da rede pública estadual, em 2013 o Governo catarinense decretou que a partir do ano subsequente a gestão das escolas da rede seria

[...] exercida pela equipe gestora integrada pelo diretor de escola e assessoria, com observância às diretrizes e normas oriundas da Secretaria de Estado da Educação (SED), da legislação educacional vigente, do PPP e do Plano de Gestão Escolar. (SANTA CATARINA, 2013, p. 1).

Sancionado pelo Decreto n. 1.794/13, o sistema de escolha do gestor da rede pública estadual passou a ser, então, por votação do Plano de Gestão Escolar (PGE) elaborado pelo gestor com base no Projeto Político-Pedagógico da escola, avaliado por banca e escolhido pela comunidade. Essa determinação impôs que não mais ocorresse a livre escolha, geralmente motivada por favores político-partidários, mas que se tomasse como critério a proposta de gestão do candidato interessado em ocupar a vaga, ou seja, o critério deixaria de ser ideológico para ser técnico.

Considerando esse contexto e o previsto na Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que determina o prazo de dois anos, a contar da promulgação da Lei que aprovou o PNE para a efetivação da gestão democrática da educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014), se entende importante retomar a discussão sobre o sistema de escolha dos diretores escolares, porquanto a explicitação dos princípios que orientam a posição assumida constitui um dos elementos fundamentais do debate sobre a implantação da gestão democrática na escola pública de educação básica brasileira.

Com base no exposto, no estudo em tela teve-se como objetivo verificar aspectos do sistema de escolha dos dirigentes escolares (diretor) da rede pública estadual de Santa Catarina implantado pelo Decreto n. 1.794/13, com vistas a analisar suas inter-relações com as possibilidades de implantação de uma gestão democrática em escolas públicas de educação básica da rede estadual de ensino.

Para atender ao objetivo traçado, no caminho metodológico considerou-se aprofundamento teórico sobre os pressupostos que informam a gestão democrática tomando por referência autores de vertente sócio-histórica. Contemplaram-se, ainda, a análise de documentos que informam e normatizam o processo de escolha dos gestores das escolas públicas estaduais de Santa Catarina e a realização de entrevista a gestores de três escolas públicas de educação básica situadas na abrangência da 9ª Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Estado catarinense que ingressaram na função no ano 2014 amparados no Decreto supracitado. O objetivo com as entrevistas consistiu em levantar percepções de gestores sobre a nova sistemática adotada, considerando especialmente a obrigatoriedade de submissão de um Plano de Gestão Escolar como requisito para pleitear a função.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA: PRESSUPOSTOS ORIENTADORES

Atualmente, o sistema nacional da educação brasileira é normatizado por leis explicitadas em três principais documentos: a Constituição da República Federativa do Brasil (CF), em vigor desde 1988; a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) n. 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996; e o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Apesar de essas regulamentações constituírem referência majoritária no delineamento dos princípios e das bases para uma gestão democrática, é importante enfatizar que o tema da gestão democrática começou a ser discutido mais fervorosamente no Brasil ainda no início dos anos 1980, com a reabertura democrática do País após longos anos de ditadura militar.

Na letra da Lei que implantou a gestão democrática nos sistemas de ensino público do País, os seus princípios estão assim delimitados nos artigos 14 e 15:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996, p. 16).

Como se vê, uma das condições majoritárias para a implementação de uma gestão democrática nas escolas públicas de educação básica é a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na definição da proposta pedagógica e no acompanhamento de sua execução. Para consolidar essa determinação, o Plano Nacional de Educação (PNE) sancionado pela Presidente Dilma Rousseff em 25 de junho de 2014 reitera o compromisso com a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública por meio da Meta 19 e de suas estratégias:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios, técnicas 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. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014, p. 19).

As estratégias para obter os resultados esperados incluem a elaboração e a constituição de programas de apoio e formação aos conselheiros; fóruns permanentes de educação que acompanhem a execução do PNE; formação de grêmios estudantis, associação de pais; autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola pública; programas de formação de diretores e gestores escolares; e aplicação de prova nacional específica para diretores e gestores escolares com o fito de “[...] subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.” (BRASIL, 2014).

Pelas deliberações regulamentares, a gestão democrática implica mudanças que tenham efeito na melhoria da qualidade e na organização da escola pública. No que se refere a esse último aspecto, Libâneo, Oliveira e Totschi (2005, p. 316) entendem que a organização da escola “[...] refere-se aos princípios e procedimentos relacionados à ação de planejar o trabalho da escola, racionalizar o uso de recursos e coordenar e avaliar o trabalho das pessoas, tendo em vista a consecução de objetivos.” Compreende, portanto, o compromisso com a formação de uma consciência participativa, voltada para a vida em sociedade, para a melhoria das condições de ensino e aprendizagem e para uma vida cidadã.

Apesar de a gestão democrática fazer parte do discurso corrente e ser realçada contundentemente nas políticas que informam a gestão dos sistemas públicos de educação básica, na prática, sua implantação é permeada por percepções nem sempre condizentes com os princípios que informam essa forma de gestão.

Em Libâneo, Oliveira e Totschi (2005), duas concepções de gestão escolar têm sido predominantes nos estudos que perpassam o setor educacional: a concepção técnico-científica e a concepção sociocrítica. Na primeira, prevalece a visão burocrática e tecnicista de escola. Na segunda, são evidenciados elementos associados aos processos democráticos de gestão e é incluída a participação da comunidade nas deliberações das decisões.

Entende-se, portanto, que para que se efetive uma gestão democrática na escola pública é preciso assegurar a participação de todos os atores envolvidos desde o processo de escolha de seus dirigentes, criando estratégias para o diálogo e a autonomia, pois somente dessa forma a responsabilidade tanto do funcionamento da instituição escolar quanto da parte pedagógica será compartilhada com todos e poderá contribuir, de fato, para a constituição de cultura democrática e participativa no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Sendo a escola uma organização cuja função é a formação humana, ela é considerada uma “unidade social” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOTSCHI, 2005, p. 316) que não se caracteriza como um espaço neutro, mas que está em sintonia com a comunidade onde está inserida, contribuindo na formação de sujeitos capazes de atuar ativamente na comunidade em que habitam. Os aspectos técnico-administrativos (atividades-meio) auxiliam o processo organizacio-

nal considerando oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento do processo educativo, mas não podem ser sobrepostos ao processo participativo de tomada de decisões.

Os aspectos da organização informal que Libâneo, Oliveira e Totschi (2005, p. 318) definem como “[...] os comportamentos, as opiniões, as ações e as formas de relacionamento que surgem espontaneamente entre os membros do grupo” fazem parte da cultura organizacional e respondem pelos comportamentos dos membros escolares, influenciando no tratamento dos alunos, na resolução de problemas e de posicionamentos frente às mudanças na rotina e no trabalho escolar.

Partindo desse ponto de vista, a tarefa do gestor escolar consiste em disponibilizar meios e procedimentos para que sejam atingidos os objetivos da organização. Não pode ser tomada com um fim em si mesmo, pois sua razão de ser é a aprendizagem efetiva de todos os envolvidos no processo educativo, incluindo também a comunidade escolar.

Assim, as ações desencadeadas devem voltar-se à promoção de meios para uma educação de qualidade social, o que implica considerar aspectos e dimensões que suplantam visões meramente administrativas. No contexto de uma gestão democrática, a função do gestor pressupõe compartilhamento de responsabilidades tanto no âmbito pedagógico quanto no administrativo.

Para Libâneo (2005, p. 333), constituem princípios básicos de uma gestão democrática:

[...] autonomia da escola e da comunidade educativa; relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar; envolvimento da comunidade no processo escolar; planejamento das atividades; formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar; utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações; avaliação compartilhada; relações humanas produtivas e criativas, assentadas em busca de objetivos comuns.

Os pressupostos fundamentais da gestão democrática são, portanto, a transformação social e a apropriação do saber sistematizado. Para alcançar essa finalidade há que se investirem esforços na implementação de “[...] uma escola democrática a serviço da formação de cidadãos críticos e participativos e da transformação das relações sociais presentes.” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOTSCHI, 2005, p. 328). Vários fatores podem contribuir com esse intento, sendo a forma de escolha do dirigente escolar um deles. Nessa direção, faz-se imperiosa uma visão ampliada das possibilidades de realização dessa escolha e de suas consequências, considerando o alcance das reais intencionalidades que ancoram algumas políticas educacionais, muitas delas em curso em nosso País.

3 ESCOLHA DOS DIRIGENTES ESCOLARES NA PERSPECTIVA DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Como se procurou evidenciar, o gestor da unidade escolar é o principal responsável pela escola. Por isso, deve ter visão geral da organização escolar e visão prospectiva da situação educacional, voltada majoritariamente para o Projeto Político-Pedagógico da escola. Essas capacidades envolvem dimensões da formação, que são tanto políticas quanto técnicas e concorrem para suplantarem práticas clientelistas e coronelistas de escolha dos dirigentes escolares.

Nos últimos anos, especialmente com a promulgação da atual LDB, a forma de escolha do dirigente escolar tem sido pauta de grandes debates no âmbito de estados e municípios brasileiros e de suas associações. Em muitos estados da Federação, os ocupantes dessa função são escolhidos por indicação política. Para Paro (1996, p. 379):

Uma peculiar forma de intervir, movida por interesses clientelistas é a praticada por certos agentes políticos que alijados, pelo sistema eletivo, de sua anterior oportunidade de influir diretamente na nomeação dos dirigentes escolares prevalecem-se de sua experiência política para influenciar no próprio processo de eleição que se dá na unidade escolar.

Apesar de ser a forma majoritariamente adotada, na visão de Paro (1996) esta seria a menos indicada, pois está voltada ao clientelismo e à troca de favores, sem nenhum compromisso mais expressivo com as questões educacionais

ou da comunidade escolar. Além dessa, outra modalidade usualmente adotada é a de diretor de carreira, na qual os critérios utilizados para o acesso ao cargo são tempo de serviço, merecimento ou distinção e escolaridade.

Uma terceira modalidade apontada é por meio de concurso público. Consoante Dourado (2008, p. 84), esta não se apresenta como a “[...] forma mais apropriada para escolha de dirigentes escolares”, visto surgir como contraponto à indicação política. De fato, a ascensão à função de gestor de uma escola por concurso público ocorre por méritos unicamente intelectuais, sem considerar o posicionamento e a vontade da comunidade. “Ela condena a escola a ter uma gestão identificada com o dirigente até sua aposentadoria.” (DOURADO, 2008, p. 85).

Outra modalidade descrita ainda por Paro (1996) é a indicação por meio de listas tríplexes, sêxtuplas ou a confirmação de preços (modalidade mista). Essa modalidade consiste na consulta à comunidade escolar, ou a setores desta, para a indicação de nomes de possíveis dirigentes, cabendo ao Executivo ou ao seu representante nomearem o diretor entre os nomes destacados ou submetê-los a uma segunda fase, e que incide em provas ou atividades para a gestão.

Sobre essa modalidade, Dourado (2008, p. 84) afirma que, nesse caso, normalmente a comunidade escolar “[...] é chamada para legitimar as ações autocráticas dos poderes públicos sob a égide do discurso de participação democratização das relações escolares.” Assim, essa prática não consegue suplantar as formas tradicionais e conservadoras sem permanecer enclausurada em uma lógica coronelista e com baixo potencial democrático.

Entre as possibilidades de escolha aqui elencadas, Dourado (2008) destaca a eleição direta como a prática mais democrática de escolha do gestor escolar pelos movimentos sociais, inclusive pelos trabalhadores da educação. Porém, como as demais, essa modalidade também não está livre de celeumas em vista de algumas consequências que pode gerar, especialmente no que se refere aos acordos possíveis com a comunidade (docentes, pais e alunos) para assegurar votação favorável ao pleito. Nesse caso, teria-se na escola a reprodução de posturas eleitoreiras comuns aos pleitos para cargos públicos da administração municipal, estadual ou Federal.

Em outra direção, mas defendendo a modalidade de escolha por eleição direta, Gracindo (2009, p. 139) enfatiza que essa forma valoriza a legitimidade do dirigente escolar como coordenador do processo pedagógico porquanto “[...] são os segmentos escolares, os responsáveis pelos estudantes e comunidade local, quem escolhe, com base em uma proposta educativa, os candidatos que se mostram mais competentes – técnica e politicamente para concretizar o projeto coletivo.”

Apesar de posicionamentos dissonantes, a forma de escolha por eleição é a que vem ganhando maior adesão nas discussões acadêmicas e nas pautas políticas sobre a implementação de uma gestão democrática que considere, inclusive, a forma de escolha do dirigente escolar, por favorecer e valorizar o interesse da comunidade escolar em detrimento de outros.

É nessa direção que parece seguir a proposição do Governo do Estado de Santa Catarina ao estabelecer o Plano de Gestão Escolar (PGE) como um dos requisitos fundamentais no processo de seleção dos dirigentes das escolas da rede estadual de ensino, a partir do ano 2014, ainda que possam ser levantadas suspeitas acerca da sua efetividade enquanto uma política pública do Estado catarinense visto estar amparada em um decreto, sem força de lei.

4 ESCOLHA DE DIRIGENTES ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE SANTA CATARINA: O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO

O Decreto n. 1.794/13, exarado pelo Governo do Estado de Santa Catarina em 15 de outubro de 2013, põe fim à indicação ao cargo de diretor das escolas públicas da rede estadual e defende princípios da gestão democrática e de autonomia escolar, com a participação da comunidade como forma de gestão escolar da educação básica e profissional da rede estadual de ensino. Até então, Santa Catarina era o segundo Estado da Federação com maior número de diretores de escola escolhidos por indicação política, prática essa que vinha sendo perpetrada desde os anos 1990.

No artigo 2º do referido Decreto está dito que a finalidade da gestão escolar tratada no documento é “[...] priorizar a qualidade educacional e promover a transparência dos processos pedagógicos e administrativos.” Nesse novo contexto, os interessados a concorrer à função de gestor escolar deverão elaborar e apresentar um Plano que deverá seguir os propósitos descritos no documento:

O Plano de Gestão Escolar, para o período de 4 (quatro) anos, a iniciar no prazo de 12 (doze) meses após o final do mandato do Chefe do Poder Executivo, deverá explicitar metas que evidenciem compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante na Educação Básica e Profissional. (SANTA CATARINA, 2013).

Percebe-se que o foco principal das mudanças operadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina não é apenas mudar a forma de escolha dos gestores escolares, mas garantir alguns princípios que atualmente constituem referência importante nas metas de qualidade praticadas pelas políticas educacionais em vigor, entre os quais a garantia de cumprimento das metas educacionais traçadas em âmbito nacional.

Como parte do processo de implantação da modalidade de gestão adotada, o Decreto n. 1.794/13 regulamenta a forma de escolha do PGE, pela comunidade, em duas etapas:

- I - seleção pela banca avaliadora das propostas de plano de gestão escolar para submetê-los à escolha da comunidade escolar; e
- II - escolha pela comunidade escolar, entre as propostas selecionadas pela banca avaliadora, do Plano de Gestão Escolar. (SANTA CATARINA, 2013).

Poderão se inscrever para desenvolver o PGE os professores que atenderem aos seguintes requisitos:

- I - ser professor efetivo do Quadro do Magistério Público estadual;
- II - declarar-se optante pelo regime de dedicação exclusiva, a ser retificado no termo de responsabilidade de que se trata o 2º do art. 13 deste Decreto para ocupar a função de diretor de escola;
- III - não ter sofrido, no exercício da função pública, penalidades disciplinares;
- IV - ter o estágio probatório homologado e publicado no diário oficial do estado (DOE);
- V - estar em efetivo exercício na rede estadual de ensino;
- VI - dispor de no mínimo 40 (quarenta) horas de dedicação à escola; e
- VII - possuir curso de formação continuada em gestão escolar de no mínimo 200 (duzentas) horas realizado pela SED ou por instituição de ensino superior. (SANTA CATARINA, 2013).

Finalizado o processo da escolha do Plano de Gestão e tendo sido aprovado nas duas etapas de avaliação apontadas no referido Decreto, o diretor deverá firmar Termo de Compromisso de Gestão com a Secretaria de Estado da Educação (SED), elaborado com base no PGE que será “[...] acompanhado e avaliado na execução de seu cumprimento anualmente pela SED, ouvida a Gerência de Educação (Gered) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR) e o Conselho Deliberativo Escolar.” (SANTA CATARINA, 2013).

Como é possível constatar, o PGE constitui o instrumento primordial no processo de escolha dos futuros dirigentes escolares e pelo qual o candidato será eleito. Constituirá, também, o instrumento de referência na avaliação do trabalho do gestor na escola para a qual foi eleito.

O Anexo I da Portaria n. 01/SED/2014 que regulamenta o processo de seleção dos PGEs das unidades escolares da rede estadual oferece orientações detalhadas para a elaboração do Plano, que deve estar balizada no diagnóstico da realidade educativa, ter o Projeto Político- Pedagógico da escola a que o candidato se inscrever como ponto de referência majoritário e estar em consonância com as prioridades da política educação do Estado e da realidade educativa. Na Portaria fica explícito que:

O Plano de Gestão Escolar representará o compromisso do diretor com a escola e com a Secretaria de Estado da Educação - SED e deverá ter como base o Projeto Político-Pedagógico - PPP da escola, a Proposta Curricular do Estado de Santa Catarina e a legislação vigente [...]. (SANTA CATARINA, 2014b).

Na verdade, há um compromisso paradoxal a ser assumido por parte do gestor. De um lado, atender às necessidades da comunidade escolar na qual a escola está inserida; de outro, comprometer-se com as demandas da SED. Vê-se presente nesse compromisso a conjugação de alguns aspectos que reforçam a autonomia local e de outros que denotam a manutenção da atitude subserviente do gestor, que marcou a modalidade de escolha dos dirigentes escolares por mais de 20 anos em Santa Catarina.

Conforme consta no documento, a elaboração do Plano deve considerar os seguintes aspectos:

- a) identificação do diretor;
- b) identificação da escola;
- c) referencial teórico;
- d) objetivo geral;
- e) diagnóstico da escola, considerando as dimensões socioeconômica, pedagógica, administrativa, financeira e física;
- f) metas qualitativas;
- g) ações;
- h) avaliação do Plano, considerando o método e a periodicidade em que irá ocorrer;
- i) referências dos materiais consultados para fundamentar a elaboração do Plano (SANTA CATARINA, 2014b).

De acordo com o que preveem os requisitos legais, o candidato à elaboração do referido Plano deve ter uma visão profunda da realidade em que se encontra a instituição escolar para qual se destina a sua proposta de gestão, considerando uma educação de qualidade entendida no documento que garante a entrada e a permanência dos educandos na escola, com metas que proporcionem aos estudantes melhores oportunidades de vida (SANTA, CATARINA, 2014c)

Para a avaliação e escolha do PGE são constituídas duas comissões: “Comissão Escolar de Gestão”, instalada pelo Conselho Deliberativo Escolar, representado por dois profissionais da educação e funcionários da escola, dois responsáveis por estudantes devidamente matriculados e dois estudantes com frequência comprovada; e “Comissão Estadual e Regional de Gestão Escolar”, constituída e instalada por iniciativa do Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional, sendo composta pelo Gerente de Educação, pelo Supervisor de Educação Básica e profissional e pelo Supervisor de Gestão de Pessoas da Gerência de Educação, por um responsável de um estudante, por um estudante, por dois profissionais da educação e por funcionários da escola (SANTA CATARINA, 2014c).

Considerando esses requisitos legais, buscou-se verificar como foram constituídos os Planos de Gestão Escolar elaborados por candidatos interessados em assumir a função de gestor escolar em 2014. Analisaram-se os PGEs de escolas situadas na região de abrangência da 9ª Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) de modo a aprender suas especificidades e organização. Na análise efetuada sobre o conteúdo dos PGEs, foi dada especial atenção ao parecer dos consultores *ad hoc* indicados para realizar apreciação dos documentos à luz das normativas legais instituídas pela SED.

Em 2014, o processo de elaboração e submissão do PGE pelos candidatos à gestão das escolas da rede pública estadual ocorreu com o ano em curso, visto que os diretores em atuação foram instados a inscrever seu Plano na Plataforma da SED. Os consultores indicados para a avaliação deveriam ter formação na área da educação e experiência ou pesquisa em gestão escolar.

Segundo dados da SED, em 2014, do montante de escolas da rede (1.414 ao todo), um total de 1.111 delas passaram pelo novo processo de escolha. Considerando tratar-se de uma medida com caráter experiencial, não houve rejeição de PGEs que não atendessem às prescrições das normativas legais. No caso de ajustes, os candidatos deveriam fazer as adequações indicadas pelos consultores *ad hoc* e postar um novo PGE sem, no entanto, haver necessidade de passar por uma nova apreciação da comunidade. O resultado da avaliação foi apensada ao PGE do candidato e publicada, após finalização do processo, à página da SED, tornando o PGE das escolas da rede um documento público, acessível a toda população.

Conforme regulamentado no Decreto 1.794/13, um dos requisitos para se inscrever à função de gestor é a comprovação de realização de curso de gestão escolar, em um total de, no mínimo, 200 horas (SANTA CATARINA, 2013). Esse curso foi ofertado por várias edições no Estado, de 2001 a 2005 pelo Progestão e, em 2011, por iniciativa da SED, a todos os gestores escolares em atuação na rede estadual.

Segundo dados do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) (2006), durante o período de 2001 a 2005 fizeram o Curso do Progestão um total de 12.712 professores da rede estadual catarinense. Desse ponto de vista, os gestores em atuação foram beneficiados no processo de candidatura por terem cumprido, de pronto, uma das principais exigências do Decreto.

Em análise aos PGEs disponibilizados na página da SED, é possível verificar o cuidado com que os consultores *ad hoc* efetuaram a apreciação do documento. Todos os itens constantes do PGE foram apreciados e, ao final do docu-

mento, houve o registro do parecer do avaliador. Entre os itens a serem apontados pelo candidato em seu PGE estava a indicação do referencial teórico que, segundo o Anexo I da Portaria n. 01/SED/2014, iria sustentar “[...] o trabalho desenvolvido na escola e o processo de ensino e aprendizagem.” (SANTA CATARINA, 2014b).

Sobre esse item, no parecer do consultor de um dos PGEs está registrado que:

Embora o plano ressalte a importância da educação como direito de todos, neste item deverá ficar claro a opção teórica e metodológica tendo como base a Proposta Curricular de Santa Catarina, ressaltando a concepção de educação e de ensino- aprendizagem que sustentará o trabalho desenvolvido pela escola [...] também nesse item colocou sobre a realização de projetos para combater a evasão e repetência que deverão estar contemplados nas metas e ações. (SANTA CATARINA, 2014a).

Como se pode perceber, era esperado que a Proposta Curricular de Santa Catarina fosse tomada como um dos documentos de base para a constituição do PGE, uma vez tratar-se de escola da rede pública estadual, o que implicaria um olhar do candidato não apenas ao Projeto Político-Pedagógico da escola, mas também às orientações da SED no que se refere ao processo educativo do sistema estadual.

Outros comentários que integram o parecer pensado ao referido PGE incluem apreciação dos objetivos (pouco claros) do diagnóstico da escola (pouco expressivo em termos de dados quantitativos) e das dimensões pedagógica, administrativa e física. Na apreciação dessas dimensões, o consultor reclama:

[...] deveriam ser colocados dados percentuais de como se encontra o processo de ensino aprendizagem, se os alunos conseguem se apropriar do conhecimento e dificuldades que encontram; [...] da formação dos profissionais, condições de trabalho, forma de atendimento aos pais e alunos, proposta de avaliação institucional e formas de participação da comunidade nas instâncias deliberativa da escola; [...] sobre as condições de acessibilidade, se atualmente a acessibilidade atente à legislação vigente. (SANTA CATARINA, 2014a).

Algumas sugestões e recomendações foram apontadas pelos avaliadores em vários PGEs, especialmente nos aspectos em que a proposta demonstrava distanciamento ao propugnado nos documentos da SED sobre sua elaboração. Mesmo aprovados, os gestores reempossados tiveram oportunidade de efetuar ajustes no seu PGE de modo a atender aos requisitos legais. Essa medida reflete a falta de compreensão sobre os princípios que deveriam orientar a elaboração do Plano e a necessidade de maior explicitação sobre os critérios de avaliação e aprovação dos PGEs no âmbito da rede estadual. Incitam, nessa via, o caminho longo a ser percorrido para que o planejamento do trabalho educativo na escola se constitua em prática de todo gestor, independente da forma de escolha para a função.

Na esteira dessa observação, constatou-se falta de compreensão sobre pressupostos que sustentam a elaboração de um Plano de Gestão Escolar, ainda que os depoimentos dos gestores, em momento posterior, pareçam querer sinalizar outra direção.

Como essa foi a primeira experiência vivenciada após a promulgação do Decreto, e por tratar-se de uma iniciativa inovadora no âmbito da rede estadual catarinense, principalmente porque nem todos os gestores efetuam planejamento sistemático de suas ações, são compreensíveis as dificuldades encontradas na elaboração de seus PGEs. No entanto, a falta de sintonia entre os aspectos internos abordados no Plano demonstra haver descompasso entre o que se diz sobre a realidade da escola e as ações eleitas, visando à superação dos problemas apontados bem como ao atendimento aos objetivos propostos. Ações para sanar os problemas apontados em alguns Planos sequer foram mencionadas pelos candidatos ou quando o foram, não raras vezes, ignoravam o diagnóstico e os objetivos traçados.

Situações mais preocupantes foram reveladas na entrevista realizada a gestores de três escolas situadas na região de abrangência da 9ª SDR¹ e que passaram pelo processo de escolha nos termos do Decreto n. 1.794/13. Os dados coletados permitiram constatar, ao menos no plano discursivo, adesão à nova forma de escolha dos dirigentes escolares ainda que parem dúvidas sobre sua efetividade, justamente pela incompreensão quanto aos pressupostos que sustentam a proposta erigida. Na visão de um desses gestores, as mudanças operadas na forma de escolha dos gestores escolares representam um

[...] primeiro passo para uma democracia mais plena. No entanto, observo que algumas escolas não estão preparadas para isso, ou melhor, alguns professores. É necessária a compreensão disso tudo para não haver divisões dentro da escola. Uma escola dividida não funciona, esse é um dos problemas que pode prejudicar a qualidade de trabalho na escola. Mas, encarado com bom senso, acredito ser esse o caminho. (Diretor da Escola 1, informação verbal).

Quanto à necessidade de elaboração do PGE, o Diretor da Escola 2 afirma que “O Plano de Gestão define-se como um documento que traça o perfil da escola, conferindo-lhe identidade e intenções comuns de todos os envolvidos, norteia o gerenciamento das ações internamente ao estabelecimento e operacionaliza o Plano Político-Pedagógico.” (informação verbal). Sobre esse aspecto, o Diretor da Escola 3 menciona que o Plano de Gestão submetido à comunidade escolar foi elaborado “[...] com base na realidade do cotidiano escolar, analisando [...] onde devemos articular ações imediatas e ações futuras para a busca de soluções e melhorias desta Unidade Escolar.” (informação verbal).

Nesses dois excertos fica evidenciada uma atitude proativa dos gestores em relação às novas determinações do Governo do Estado catarinense para a candidatura dos futuros gestores das escolas da rede e uma tendência a assumir como seu o discurso da importância da elaboração do PGE como forma racional de orientar o trabalho de gestão escolar. Essa tendência reflete um aspecto importante observado por Zanten (2004) em pesquisas qualitativas mais recentes desenvolvidas no campo da educação, relacionado às mudanças sociais e políticas dos atores entrevistados.

Conforme destaca a autora, a maioria dos atores entrevistados hoje em dia, “[...] sobretudo os professores, mas não somente, compara a situação da pesquisa a uma situação de avaliação.” (ZANTEN, 2004, p. 29). Esse fenômeno, ainda que não totalmente novo, reflete “[...] o estágio atual do desenvolvimento da avaliação e da associação dos investigadores à administração e ao desenvolvimento das políticas públicas no campo da educação”, uma vez que esses atores “[...] se posicionam com respeito a uma situação que é do campo escolar, no qual a avaliação tem um papel extremamente importante na formação da escola.” (ZANTEN, 2004, p. 29).

Considerando a reflexão da autora, a compreensão das categorias que mobilizam os atores para entenderem e atuarem sobre a realidade torna-se tarefa indispensável no trabalho de investigação. Consoante destaca,

O trabalho de desconstrução do discurso, sem dúvida, me parece importante, pois tem que ser mais pensado, mais completo, posto que temos atores mais sofisticados, com mais discussão, com mais conhecimento, que se posicionam mais a respeito da avaliação, que querem dar uma imagem, ter uma visibilidade maior de seu grupo social. (ZANTEN, 2004, p. 32).

Na esteira dessa reflexão, tem-se que a desconfiança no processo implantado com a nova sistemática de escolha dos diretores, quando existe, parece residir muito mais na visão que o gestor possui sobre os princípios os quais regem a implantação de uma gestão democrática do que, propriamente, na forma de escolha do gestor. Sobre esse aspecto, o Diretor da Escola 1 afirma que “[para se ter] uma gestão equilibrada deve estar em sintonia com os membros da instituição escolar e manter o diálogo constante, pois é através deste que as decisões a serem tomadas podem ser compartilhadas entre todos os envolvidos.” (informação verbal).

Sobre a importância da participação, o Diretor da Escola 3 destaca que ela “[...] aproxima porque compartilha decisões e há, de certa forma, uma divisão de responsabilidade, sem falar que tudo que é discutido, a chance de erros é menor.” (informação verbal). Menciona, ainda, o trabalho coletivo, interdisciplinar e um Projeto Político-Pedagógico bem elaborado como requisitos à implementação de uma gestão democrática.

Embora os depoimentos dos gestores aqui referidos não sejam representativos da percepção dos atores acerca das mudanças operadas na forma de escolha dos dirigentes escolares da rede pública estadual catarinense, eles são suficientemente ilustrativos da situação a que Zanten (2004) se refere sobre o perfil dos atores que hoje fornecem dados para investigações qualitativas. Ou seja, importa dizer o que se suspeita que deva ser dito e que os que elaboraram a política querem ouvir, mesmo que isso não reflita o posicionamento pessoal do informante.

Apesar de persuasivos e alinhados com o discurso corrente sobre a gestão democrática, os depoimentos dos gestores aqui destacados revelam as contradições nas mudanças operadas pelo Estado de Santa Catarina quanto à forma de escolha dos dirigentes das escolas da rede pública estadual.

Uma delas, e talvez a mais relevante, diz respeito aos requisitos necessários para que os interessados possam participar do processo seletivo, especialmente considerando a necessidade de comprovação de 200 horas de curso de formação em gestão escolar realizado pela SED ou por instituição de ensino superior. Apesar de considerado indispensável ao gestor conhecimento dos aspectos implicados na gestão democrática das escolas, o que, portanto, remete à necessidade de assegurar tais conteúdos na formação inicial e/ou continuada dos docentes, a sua exigência no processo de inscrição tem sido um empecilho ao surgimento de novos candidatos, posto que apenas os diretores que já estavam atuando antes da aprovação do Decreto tiveram oportunidade de realizar tais cursos pela SED. Esse fato favorece para que os diretores que assumiram funções no período de livre indicação sejam os candidatos em potencial nessa nova configuração, podendo induzir, inclusive, a continuidade de práticas autoritárias e conservadoras de gestão das escolas.

Outro fator relevante se refere à compreensão dos pressupostos que embasam a implementação de práticas democráticas no âmbito da escola e que devem passar, necessariamente, pela elaboração do Plano de Gestão Escolar. Como defendem Libâneo, Oliveira e Totschi (2005), numa gestão democrática não cabem ações isoladas pautadas, muitas vezes, no senso comum e no espontaneísmo do corpo diretivo e/ou de seus docentes.

A autonomia da escola e da comunidade educativa requer relações orgânicas entre os diferentes segmentos que formam a comunidade escolar e a participação ativa e efetiva desde o planejamento das metas e ações até o monitoramento de seu cumprimento e a avaliação do processo. Aspecto este que, pelo menos do ponto de vista da letra da Lei, parece ter sido negligenciado na regulamentação dos PGEs.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado, ainda que inicial do ponto de vista do necessário aprofundamento acerca do debate sobre o tema da gestão democrática e de suas relações com a forma de escolha dos gestores escolares, permitiu identificar alguns desafios que o Estado de Santa Catarina terá de enfrentar para que o intento de implementação de uma gestão democrática no âmbito da rede e suas escolas, mormente no que se refere à sistemática de escolha dos dirigentes das escolas de educação básica, não continue a perpetuar práticas conservadoras e tradicionais de gestão escolar.

A forma de escolha de gestores escolares implantada a partir de 2014 nas escolas da rede pública estadual, apesar de aparentemente mais democrática do que a praticada até então, porquanto balizada em uma dinâmica mais participativa e democrática da comunidade escolar, parece ser insuficiente para os propósitos anunciados, especialmente considerado o quadro histórico da realidade catarinense, em que a forma majoritária de acesso à função de gestor escolar tem sido vinculada em interesses partidários e clientelistas.

Apesar dos avanços, a superação de práticas situadas em vícios decorrentes de uma forma de gestão primordialmente hierárquica, calcada na centralização de poder e cujas raízes remontam a tradição hegemônica da história da educação brasileira, constitui um ponto de inflexão ainda não devidamente enfrentado, posto que, apesar do tom de mudança, as alternativas em curso favorecem muito mais o continuísmo e a apatia que estão impregnados em boa parte das escolas públicas.

Mesmo que favoráveis ao planejamento racional e sistematizado do trabalho do gestor a partir do qual a comunidade escolar possa opinar sobre o que deseja em termos de processo educativo, é preciso admitir que os gestores continuam propensos a considerar o planejamento uma medida formal, sem implicações efetivas no campo da prática. Prevalece a ideia de que o que está no papel não precisa ter relações diretas com a sua atuação como gestor.

A exigência de submissão e aprovação do Plano de Gestão como requisito para a atuação do gestor escolar representa uma medida importante na criação de uma nova cultura organizacional nas escolas públicas de educação básica, tanto para a implementação de uma gestão democrática quanto também para tornar a tarefa de planejar uma prática racional dos dirigentes escolares. Mas para que ele se transforme em instrumento a partir do qual a comunidade escolar terá um espaço para o exercício da democracia, há um caminho pedregoso a ser percorrido. É preciso, portanto, não perder de vista os desafios que ainda precisam ser enfrentados, os quais implicam, entre outros aspectos, uma formação dos docentes que os prepare política e tecnicamente para uma nova percepção sobre a gestão democrática da escola de educação básica.

System choice of school director in the Santa Catarina Estate: challenges to democratic management*Abstract*

The article proposes a study of the system of choice of school directors, deployed in 2014 on the public network of Santa Catarina State, by the analysis of regulations that guided the changes in shape of choice. Discusses the guiding principles and standardized regulation considering different forms and possibilities of access to management of schools. Apoint on a documentary basis, seeking research examine the conditions for preparation of School Management Plans (PGE) as an instrument for the consolidation of the democratic principle in the basic school of the Brazilian State of Santa Catarina. Discusses the elements of the roadmap of preparation, evaluation and selection of proposals, highlighting, including placement of managers on the implementation of a democratic management in public schools in the State of Santa Catarina network. Concludes by emphasizing the challenge the improvement of educational quality through democratic choice of school leaders.

Keywords: Democratic management. School manager's choice. Santa Catarina State.

Nota explicativa:

¹Para preservar a identidade dos informantes utilizaram-se as legendas Escola 1, Escola 2 e Escola 3, de acordo com o posicionamento do gestor de cada uma das escolas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição. República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: [S.l.], 2006.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GRACINDO, R. V. O gestor e as demandas da gestão democrática. Exigências, práticas, perfil e formação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun. 2009.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: Políticas, Estrutura e Organização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PARO, V. H. Eleição de diretores de Escola Pública: Avanços e Limites da Prática. **Revista Portuguesa da Educação**, Universidade do Minho, Braga, Portugal, v. 77, n. 186, p. 378-379, maio/ago. 1996.

SANTA CATARINA (Estado). Decreto n. 1.794, de 15 de outubro de 2013. Dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, n. 19.683, 16 out. 2013.

SANTA CATARINA (Estado). Plano de gestão escolar. Gestão compartilhada e Trabalho Interdisciplinar: Sucesso Garantido. 2014a. Disponível em: <<http://sistema2sed.sc.gov.br/webgesc/wpsirh.aspx>>. Acesso em: 05 out. 2014.

SANTA CATARINA (Estado). Portaria n. 01/SED, de 22 de janeiro de 2014. Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola. **Diário Oficial**, Florianópolis, n. 19.743, 23 jan. 2014b.

SANTA CATARINA (Estado). Portaria n. 5, de 18 de março de 2014. Regulamenta as atribuições e a composição da Comissão Estadual de Gestão Escolar, da Comissão Regional de Gestão Escolar e da Comissão Escolar de Gestão. Diário Oficial, Florianópolis, n. 19.780, 19 mar. 2014c.

ZANTEN, A. V. Pesquisa qualitativa em educação: pertinência, validade e generalização. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 25-45, jan./jun. 2004.