

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

Escolha de Diretores de Escola e Administração Escolar: a participação como prerrogativa de cidadania

Célio Tiago Marcato¹

Resumo – Este artigo pretende demonstrar a importância da participação, que é um princípio da cidadania, nos processos educacionais, principalmente os referentes à escolha do diretor de escola e os inerentes à administração escolar. Para isso, foram feitas investigações conceituais de três categorias relacionadas ao tema da participação, que são a cidadania, a administração escolar e os processos de escolha do diretor de escola. Utilizou-se, como método, revisão bibliográfica narrativa, ou seja, com propósito de construir um pensamento a partir da associação de conceitos. Conclui-se demonstrando a articulação existente entre as formulações tratadas e apontando a relevância da participação nas questões peculiares à educação.

Palavras-chave: Participação; Educação; Cidadania; Escolha de Diretores de Escola; Administração Escolar.

Abstract – This article aims to demonstrate the importance of participation which is a principle of citizenship in educational processes, mainly those that are related to the choice of the school principal and those inherent to the school administration. For this purpose, it has been made conceptual researches about three categories related to the subject of participation that are citizenship, school administration and the selection process for the school principal. The method used was a bibliographic narrative review, it is, with the purpose of building a thought from the concepts association. It is concluded by showing the articulation existing between the dealt formulations and aiming to the importance of participation in the peculiar questions to education.

Key words: Participation ; education; citizenship; choice of School Principal; School Administration

¹ UFSCar – celio.marcato@etec.sp.gov.br

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

1. Introdução

Para concepção desse trabalho, o ponto de partida foi a observação da importância da participação coletiva nos processos educacionais, principalmente na escolha do diretor de escola e na forma de administração da escola. Nota-se que a democracia, difundida como o sistema de governo tido como ideal, por garantir participação, autonomia e autodesenvolvimento, como já fartamente apontado por proeminentes teóricos (BOBBIO, 2015; CAMPS, 1996; DAHL, 2000), ainda, em pleno século XXI, não foi absorvida de fato pelas instituições que a compõem, inclusive aí grande parte dos sistemas educacionais. Dessa forma, fica prejudicado o acesso a cidadania, visto que a participação é um direito previsto aos cidadãos, portanto, necessária ao seu desenvolvimento. Essa participação não se restringe a votar e ser votado nas esferas municipais, estaduais e federal. Ela também se refere às infraestruturas, como é o caso das escolas públicas, seja através da atividade eleitoral, como também na participação política inerente à administração escolar. Para se demonstrar a importância da participação, com vistas, precipuamente, à escolha do diretor de escola e à administração escolar, foram feitas análises e exposição dos conceitos de cidadania, administração escolar e formas de escolha do diretor de escola. Conclui-se apontando a inexorável articulação existente entre a política e a educação, considerando a participação o eixo sobre o qual circundam os fundamentos da cidadania e a da democracia.

2. Referencial Teórico

Três principais categorias conceituais serão abarcadas neste estudo, a saber: cidadania, administração escolar e processos eletivos de escolha do diretor. Segue, abaixo, referencial teórico para cada uma delas, assim como o referencial teórico síntese, que será mencionado na conclusão.

Para definição do que é cidadania, considerando o caráter introdutório desse trabalho, serão aproveitados os escritos de José Murilo de Carvalho (2002) e Fabio Konder Comparato (1993). O primeiro, embora enviesado por uma premissa liberal, pois deixa transparecer que o cidadão nem sempre é o sujeito da sua análise, nos apresenta de forma ilustrativa o percurso da cidadania no Brasil, nos apontando, também, o conceito geral de cidadania. Já o segundo, no entanto, trará o conceito de cidadania no estado social, contrapondo-se, inclusive, aos ideários teóricos de Carvalho.

Para tratar da administração escolar, serão utilizados, primordialmente, os escritos de Paro (2006). Nesse estudo, o referido autor define e aponta as determinações econômicas e sociais da administração escolar. Paro (2006 p.26), ancorado em Marx (1983) e Saviani (1992), conceitua que “a administração é utilização racional de recursos, para realização de fins determinados”, através do “esforço humano coletivo”. Esse conceito estabelecido pelo autor perpassará todo entendimento sobre administração escolar, alcançando, em seu desfecho, a questão da participação coletiva e sua importância para a referida administração.

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

Há diversos autores que tratam do tema das formas de escolha do diretor, como Dourado (1990), Zabet (1984) e Marés (1983). Para a feitura deste trabalho serão utilizados, precipuamente, novamente, os escritos de Paro (2003), considerando que este, ao elaborar sua proposição a respeito da modalidade de escolha dos diretores de escola e dos processos eletivos, sintetiza as asserções dos outros mencionados.

Por fim, serão utilizados os escritos de Saviani (1987; 2012), com o propósito de encadear e sintetizar os conceitos mencionados, articulando, assim, as proposições sobre política, participação e educação.

3. Método

Como método de confecção desse artigo foram utilizados levantamento bibliográfico e revisão bibliográfica narrativa, ou seja, não foi elaborado com o intuito de esgotar todas as fontes de informação e sim de construir um pensamento associando conceitos com vistas a sugerir ponderações sobre o tema proposto. Para isso, a partir do tema colocado no título, observadas questões relativas à forma de escolha dos diretores de escola, analisou-se, abertamente, bibliografia sobre as categorias definidas como escopo do trabalho, as já mencionadas: cidadania, administração escolar e os processos eletivos de escolha de diretor de escola. Posto isso, buscou-se, após cuidadosa investigação, capturar a concepção dos autores definidos no levantamento bibliográfico sobre as categorias acima mencionadas. Por fim, entrelaçam-se as concepções para se chegar a uma síntese satisfatória e propor reflexões.

4. Resultados e Discussão

Nessa discussão serão pontuadas e explicitadas as três categorias já mencionadas acima, que, embora apresentadas separadamente, se amalgamam teoricamente, pois são conceitos fundamentais no esclarecimento da questão da participação na escola pública.

Dessa forma, começo pelo conceito de cidadania, tal qual destacada por Carvalho (2002). Surgiu na Inglaterra, no sec. XVIII com os direitos civis, em seguida vieram os direitos políticos, no século XIX e, por fim, os sociais, também, no século XIX. No Brasil, entretanto, não se pode aplicar o modelo inglês. Primeiro porque aqui se enfatizou o direito social e segundo pela sequência de aquisição dos direitos, sendo o social o precedente. Não obstante, é preciso observar outro aspecto fundamental para entendimentos do escopo conceitual aqui apresentado. A cidadania depende da existência do estado-nação. Sem estado-nação não há cidadania. Portanto, as pessoas só podem ser consideradas cidadãs na medida em que se sintam parte de uma nação.

Posto isso, pode-se pormenorizar o significado das subcategorias referentes a cidadania, quais sejam: direitos civis; direitos políticos e direitos sociais. Os direitos civis, os primeiros, no modelo inglês, são referentes às liberdades em geral, liberdade de expressão, de manifestação do pensamento,

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

de propriedade, entre outras. Os direitos políticos, os seguintes, referem-se ao direito de votar e ser votado e de se agrupar para fins políticos-eleitorais, por exemplos. Por fim, vieram os direitos sociais, que são a garantia de participação da sociedade no governo. Incluídos nesse direito estão a saúde, a segurança, o trabalho e a educação. Faz-se necessário apontar que no Brasil, como já descrito acima, as condições foram diferentes. Primeiro vieram os direitos sociais, na década de 1930, implementada por Getúlio Vargas, depois vieram os políticos, no primeiro período democrático, que vai de 1945 à 1964, só depois vieram as liberdades, pós período de ditadura militar, com a constituição de 1988, não por acaso, chamada de Constituição Cidadã. Importante ainda ressaltar que a educação tem papel fundamental na constituição da cidadania, sendo a educação popular condição para construí-la. Não há cidadania sem educação.

Comparato (1993 p.6), por sua vez, traz o conceito de cidadania para além do estado liberal, traz a cidadania no estado social, que inclusive se contrapõe a primeira, pois o ser humano aqui é sujeito e a participação ocupa lugar de destaque, como demonstrado no trecho a seguir:

O advento da sociedade de massas e o fenômeno de subdesenvolvimento econômico e social levaram, em todos os quadrantes, à superação da cidadania liberal-individualista. Trata-se, exatamente, de uma superação no sentido hegeliano (*Aufhebung*), isto é, de uma conservação dos elementos positivos, acompanhada de uma substituição dos negativos, sem que haja, portanto, negação pura e simples do passado.

A sociedade de massas instaurou o predomínio das relações impessoais e simbólicas e pôs em foco, por isso mesmo, os chamados interesses difusos, isto é, não encarnados especificamente num grupo ou classe social. Com isto, falseou-se o tradicional mecanismo de representação política, que implicava o relacionamento pessoal entre representante e representados. Nas sociedades subdesenvolvidas, por outro lado, a essa impessoalidade da relação política acresceu-se o pronunciado desnível sócio-econômico entre regiões geográficas, setores econômicos e classes sociais, ocasionando o falseamento do sistema tradicional de garantia das liberdades individuais. A liberdade e a igualdade, como se sabe há muito, não são valores sociais igualmente garantidos, tanto aos ricos quanto aos pobres.

A idéia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a idéia de participação.

Importante sublinhar que Comparato (1993) traz a categoria da participação como “ideia-mestra” da nova cidadania, ou seja, um elemento substancial. Ressalta-se, assim, que embora se reconheça os escritos de Carvalho (2002) a respeito da cidadania, principalmente sua precisa diferenciação entre o modelo inglês e o brasileiro, o conceito que será utilizado como substrato ideológico para o fim que este trabalho se pretende é o de Comparato (1993), pois o entendimento aqui é que se a democracia depende das instituições, estas não podem se absterem da democracia, tampouco da participação. A participação, portanto, é pressuposto de desenvolvimento da cidadania, inclusive na instituição que é o objeto desse estudo, que é a escola, e na sua condição meio, ou seja, a administração escolar.

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

O pensamento estabelecido por Paro (2006) perpassa todo entendimento sobre administração escolar, alcançando, em seu desfecho, a questão da participação coletiva e sua importância para a referida administração. Outrossim, entende-se que o ser humano não deve ser considerado recurso, ou meio, mas o fim. Dessa forma, o homem é sempre o sujeito e não o objeto do processo que visa atingir os objetivos educacionais. Asserção essa que converge com as afirmações de Comparato (1993) a respeito da cidadania, como visto acima.

Paro (2006) faz uma análise profunda sobre administração, inclusive tratando da origem e natureza da administração capitalista. O autor demonstra sua articulação com os interesses dominantes e aponta que na administração capitalista a relação entre as pessoas é de dominação, tendo dominantes e dominados, por conseguinte administradores e administrados, coordenadores e coordenados e assim vai. Destaca que o valor é dado na relação trabalho e capital, que invés de valorizar o trabalho humano, valoriza o capital, dilatado pela mais-valia (excedente) de que o capitalista se apropria. Desse modo, a produtividade do trabalho, favorecida pela divisão, acontece a custa do esforço do trabalhador. Há, ainda, um exame do feitiço conservador da administração escolar vigente, indicando que os trabalhos teóricos brasileiros adotam o pressuposto de que os princípios adotados na empresa capitalista devem ser aplicados na escola. Dessa maneira, a escola não será um ponto de transformação, mas uma infraestrutura determinada e reprodutivista das contradições do sistema capitalista. A observação feita, quanto a escola, é que ela tem se caracterizado pelo conservadorismo, tanto teórico quanto prático, pois não há um encadeamento que vincule organicamente os recursos oferecidos com as demandas das classes trabalhadoras. Percebe-se que a administração capitalista não deu certo na escola, haja vista as consequências, como a divisão tecnicista que redundou na má qualidade da burocratização das atividades. Nesse modelo, de administração de empresa capitalista, há uma gerentização do diretor da escola. Tenta-se imputar a ele uma função gerencial de controle. Nesse viés, o diretor acaba assumindo duas funções, sendo uma pedagógica e outra administrativa. E tome-lhe leis, decretos, ofícios, portarias etc., que o assoberbam em atividades formais, não sobrando tempo para as atividades pedagógicas. Tem, também, a questão da ineficiência dos objetivos da escola. Enquanto na empresa capitalista os objetivos de lucro e obtenção da mais valia são bem definidos, na escola não se sabe bem quais são os objetivos a serem atingidos. Essa indefinição gera ineficiência.

Para que se possa romper com essa lógica na administração, Paro (2006) sugere que os objetivos da administração devam atender os interesses de toda a sociedade e não somente de alguns privilegiados. A administração, assim, deve deixar de ser uma mera maneira de controlar os trabalhadores e ser um meio, tal qual definido anteriormente, de se conquistar uma sociedade democrática, em que a prioridade seja o ser humano. Quando Paro (idem) traz essa questão para escola, enquanto instituição, sublinha que esta pode contribuir para que haja uma transformação social. Na sequência, apoiado em Gramsci (1978) e, novamente, Saviani (1987), o autor aponta duas instâncias da escola aptas a mencionada transformação social: a sociedade política e a sociedade civil. A primeira com a função de coerção e a segunda com a função

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

de persuasão. Aí é que entra a questão da participação e da democracia articulada com o conceito de cidadania visto acima. Quer dizer, sem participação, não há democracia e sem democracia não há transformação social, tampouco cidadania. Nota-se, ainda, que a administração escolar deve ter alguns pressupostos básicos: administração específica; administração escolar e realidade social; racionalidade interna; administração escolar e a consideração das condições concretas; administração escolar e participação coletiva. E é essa última que é inerente aos processos eletivos de escolha do diretor.

Quanto as modalidades de escolha, então, Paro (2003) estabelece que são, precipuamente, três, quais sejam: nomeação, concurso e eleição. A seguir, com a finalidade de contextualização, serão delineadas as três modalidades referidas, com destaque e análise para a última, supondo ser esta que carrega a essência nevrálgica do tema proposto, ou seja, a participação.

A primeira mencionada acima, a nomeação do diretor, traz consigo o rastro do clientelismo político. É a velha política do favorecimento aos amigos e do isolamento das oposições. O diretor aí é um representante do poder executivo e assim, por efeito, um impedimento à trilha da participação coletiva, pois não há necessidade do respaldo da comunidade escolar. Pode-se inferir que a nomeação é, portanto, uma forma de aparelhamento das práticas autoritárias. Paro se apoia, também, nos estudos como o de Calaça (1993) que revelam a situação de compadrio em que se dão as nomeações do Brasil.

Uma outra modalidade de escolha do diretor é o concurso público. Esse, embora contenha algumas misérias, também têm suas grandezas. Paro (2003, p. 19) assinala a defesa dessa alternativa da seguinte forma:

A defesa dessa alternativa está particularmente presentes nos sistemas como o do Estado de São Paulo, em que há uma tradição de muitos anos no provimento do cargo de diretor por meio de concurso público de títulos e provas. A argumentação mais comum em favor desse tipo de escolha tem sempre a ver com a defesa da moralidade pública na defesa dos funcionários do Estado e com a adoção de critérios técnicos para preenchimento dos cargos. Tal argumentação tem sua origem na contraposição à alternativa clientelista de nomeação por critérios políticos partidários e, portanto, na convicção de que os cargos públicos não devem ser distribuídos por apadrinhamento político, tendo-se de garantir a democratização do acesso a eles, por meio de concursos, considerada a forma mais avançada, objetiva e imparcial de fazê-lo.

Seguindo nessa marcha, o autor (2003, p.19) aponta o que considera, ancorado em Dourado (1990), as principais virtudes dos concursos públicos, com destaque para a questão da objetividade:

As principais virtudes apontadas para o concurso são, pois, a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato. A objetividade é importante na medida em que possibilita tratamento igualitário a todos os candidatos e concorre, assim, para eliminação da subjetividade.

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

Entretanto, essa forma, embora objetiva e imparcial, não concebe o elemento raiz da democracia, que é também matéria base da cidadania tal como apontada por Comparato (1993): a participação.

Assim, a única forma de escolha do diretor que pode ser definida pelo seu caráter democrático é a eleição. Em uma sociedade democrática, a eleição para escolha do diretor deveria ser condição de democratização. Paro (2003, p. 26) aponta esta proposta no trecho a seguir:

À medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Daí a relevância de se considerar a eleição direta, por parte do pessoal escolar, alunos e comunidades, como um dos critérios para escolha do diretor de escola pública. Tal relevância fundamenta-se na necessidade do 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. Para isso é preciso reconhecer que a fragilidade da democracia fundamentada na participação política da população apenas no momento de eleger seus governantes e representantes legislativos em âmbito municipal, estadual e federal está em que, assim, a população fica privada de processos que, durante os períodos de mandatos parlamentares ou governamentais, permitiriam controlar as ações dos eleitos para tais mandatos de modo a atender aos interesses das camadas populares.

Evidente que a eleição do diretor não é o arauto da boa gestão e da resolução dos problemas administrativos e políticos. Entretanto, é imprescindível a participação para a formação da cidadania. Considerando que essa formação é processo, partir, como base, de um sistema que considera a coletividade para escolha de um dirigente já é um bom começo. Evidente que democracia vai muito além da participação. A maneira como a função de diretor será exercida terá considerável influência em se ter um ambiente democrático ou não, independentemente da forma da escolha. A gestão colegiada, com participação da comunidade escolar nas decisões relevantes, também é um pressuposto para a democratização da escola. Quando a comunidade influi nas escolhas e decisões trilha o caminho para a formação da cidadania.

5. Considerações finais

Para se chegar a uma satisfatória conclusão sobre o tema proposto no título e discutido no decorrer desse breve estudo, serão aproveitados os escritos de Saviani (2012) no memorável *Escola e Democracia*, especificamente o capítulo IV, *Onze teses sobre educação e política*. Na exposição preliminar ao mencionado capítulo, Saviani (2012, p.81- 88) nos apresenta, entre outras observações, a relação entre educação e política. É bem verdade, como ressalva, que o referido autor não está tratando especificamente de política

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

eleitoral, como é o caso deste texto. Quando Saviani (idem) fala de política, na sua obra prima, está se referindo à política macro, a todos os elementos, não somente o eleitoral, que envolvem a política. Todavia, o que se infere do texto referido é que embora educação e política sejam diferentes, elas são inseparáveis. No entanto, necessário notar, que há um descompasso em relação aos objetivos da política e da educação. Enquanto, em suma, a educação se propõe, no limite, a convencer, a política, por sua vez, se preconiza a vencer. Aí se dá, considero, um problema dicotômico: se a eleição é a melhor forma de escolha de um diretor, por garantir participação, pressuposto da democracia e da cidadania, como associa-la a educação, uma vez que “a educação configura uma relação que se trava entre não antagônicos” (SAVIANI, 2012, p.82)?

O próprio autor (idem) responde a frente, como exemplificado no texto abaixo:

[...] cabe considerar que existe também uma relação externa entre educação e política, ou seja, o desenvolvimento da prática especificamente política pode abrir novas perspectivas para o desenvolvimento da prática especificamente educativa e vice versa. Configura-se, aí, uma dependência recíproca: a educação depende da política no que diz respeito a determinadas condições objetivas [...]; e a política depende da educação no que diz respeito a certas condições subjetivas como a aquisição de determinados elementos básicos que possibilitem o acesso à informação, a difusão das propostas políticas, a formação de quadros para os partidos e formação políticas de diferentes tipos etc.

Dessa forma, pode-se compreender que os princípios da política, como a eleição, ainda que com objetivos conflitantes para com a educação, paradoxalmente, dependem-se reciprocamente. E é nessa dependência que está a demonstração da importância em se participar, tanto na escolha do dirigente da escola quanto nas decisões administrativas e pedagógicas, uma vez que elas se prestam ao mesmo fim: produzir de forma intencional no indivíduo o que se produziu historicamente de forma coletiva.

Em suma, fica demonstrado que não há democracia sem participação, seja no âmbito da macroestrutura, como um país, seja no âmbito da infraestrutura, como a escola. E se não há democracia, não pode haver cidadania verdadeira, aquela que vai além da aquisição de direitos, e coloca o ser humano como sujeito do acesso a esses direitos. Se as instituições, como a escola, são elementos fundamentais da democracia, elas devem se permitir permear por princípios democráticos, inclusive e principalmente o princípio da participação.

Referências

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 2015.

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

CALAÇA, Celina Ferreira. **Eleição de diretor da escola e gestão democrática: um estudo de caso.** Dissertação de Mestrado - PUC SP - São Paulo, 1993.

CAMPS, Victoria. **Miséria da democracia.** In._____. Paradoxos do Individualismo. Lisboa: RA, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COMPARATO, F. Konder. **A nova cidadania.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política. N. 28 e 29. São Paulo, 1993. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100005>. Página visitada em 08/01/2016.

DAHL, R. **Sobre a democracia.** Brasília, Editora UnB, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Administração escolar na escola pública: perspectiva de democratização da gestão.** Goiânia: Inter-Ação, 1990.

_____. **Democratização da escola: eleição de diretores, um caminho?** Dissertação de Mestrado- Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1990.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e Fordismo.** In. _____. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MARES, Carlos. **Eleição de diretores e democracia na escola.** v.4. n.8. São Paulo: Ande, 1983.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** v. I, t. 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica.** 14. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia.** 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

SAVIANI, D. **Escola e democracia.** Campinas: Autores Associados, 2012.

_____. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Política e educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1987.

Tendências, Expectativas e Possibilidades no Cenário Contemporâneo em Educação Profissional e Sistemas Produtivos.

ZABOT, Nircélio. **Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática.** Porto Alegre: Revista Brasileira de Administração da Educação, 1984.