



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA
BÁSICA
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO BÁSICA
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO
PEDAGÓGICO NA ESCOLA BÁSICA

FERNANDA MIRANDA BARBOSA

DO LEGAL AO REAL NAS ELEIÇÕES PARA DIRETORES ESCOLARES
NO MUNICÍPIO DE SALINÓPOLIS-PA NO PERÍODO DE 2009 a 2015

BELÉM/PA
2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA
BÁSICA
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO BÁSICA
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO
PEDAGÓGICO NA ESCOLA BÁSICA

DO LEGAL AO REAL NAS ELEIÇÕES PARA DIRETORES ESCOLARES
NO MUNICÍPIO DE SALINÓPOLIS-PA NO PERÍODO DE 2009 a 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito para a obtenção do título de Mestre sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

BELÉM/PA
2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

- M6721 Miranda Barbosa, Fernanda.
DO LEGAL AO REAL NAS ELEIÇÕES PARA DIRETORES ESCOLARES NO MUNICÍPIO DE
SALINÓPOLIS-PA NO PERÍODO DE 2009 a 2015 / Fernanda Miranda Barbosa. — 2019.
140 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof^a. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de
Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.
1. Democracia. 2. Gestão Democrática. 3. Participação. 4. Diretores Escolares. 5. Eleição Direta. I. Título.

CDD 379

FERNANDA MIRANDA BARBOSA

**DO LEGAL AO REAL NAS ELEIÇÕES PARA DIRETORES ESCOLARES NO
MUNICÍPIO DE SALINÓPOLIS-PA NO PERÍODO DE 2009 a 2015**

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará.

Área de Concentração: Educação Básica.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos – UFPA/PPEB
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares – UFOPA/PPGE
(Avaliadora Externa)

Prof^a. Dr^a. Ney Cristina Monteiro de Oliveira – UFPA/PPEB
(Avaliadora Interna)

Prof. Dr. Raimundo Alberto de Figueiredo Damasceno – UFPA/PPEB
(Avaliador Interno)

Dedico este trabalho à minha orientadora Terezinha Monteiro que como professora dedicada me incentivou, teve paciência e me conduziu a um aprendizado significativo.

À minha família que não mediu esforços para me auxiliar nessa caminhada, cheia de desafios.

A todos os professores que com poucos recursos, pouca valorização, ainda fazem da educação sua bandeira de luta.

AGRADECIMENTOS

À minha família que sempre acreditou em mim e estiveram torcendo para que esta etapa de minha vida fosse vitoriosa. A família é a base sólida de todas as nossas conquistas.

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, que para mim se tornou um exemplo de sabedoria e amor pela docência. Grata pelos conselhos que me orientaram em toda minha caminhada. Tenho a senhora como um exemplo!

Aos meus colegas do Observe com os quais aprendi um tanto. Uma equipe generosa e dedicada. Em especial à minha amiga Áurea por ter me acompanhado desde os primeiros passos, me incentivando, acreditando no meu potencial.

Aos meus colegas do PPEB pela força, incentivo e auxílio quando precisei. Desejo a todos, prosperidade na caminhada, saúde e paz em suas vidas.

Obrigada a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Educação Básica (PPEB) pelas orientações valiosíssimas e pela forma amorosa como me acompanharam em momentos de desafio. E aos professores da banca que, com carinho, aceitaram estar comigo nessa caminhada.

A todos minha gratidão! Luz, Paz e Amor.

RESUMO

A pesquisa “Do legal ao real nas eleições para diretores escolares no município de Salinópolis-PA no período de 2009 a 2015” é resultado de uma análise sobre a política de gestão da educação básica na cidade de Salinópolis-PA e teve como objetivo apresentar um estudo acerca da construção e implantação das eleições diretas para o provimento do cargo de diretores escolares da rede municipal de ensino, no período de 2009 a 2015. A pesquisa de paradigma qualitativo teve como questão principal investigar como se expressa a Democratização da Gestão na Legislação Estadual e na Legislação local de Salinópolis sobre a Eleição Direta para diretores escolares. Para isso analisou-se os conceitos de Democracia e Gestão Democrática e como essas concepções se apresentam nos ordenamentos jurídicos Paraenses e no município de Salinópolis-PA. A investigação de paradigma qualitativo se apresenta como um Estudo de Caso pela particularidade do contexto e busca pistas na pesquisa documental objetivando desvelar as incongruências e contradições no ordenamento jurídico em questão. O estudo revelou que os conceitos de Democracia são plásticos e adaptáveis aos apelos do capitalismo e os processos democráticos são visceralmente ligados aos apelos do mercado. As normativas existentes no Brasil são apoiadas nas ideias liberais e se sobrepõem aos direitos fundamentais à soberania popular. A participação é restrita ao voto, faltam meios, instrumentos e vontade política para concretizá-la de maneira efetiva. Constatou-se ainda que há uma distância entre o texto das Leis e sua aplicabilidade e as incongruências da letra da Lei prejudicam e, em algumas vezes, impedem a realização dos procedimentos Democráticos. Assim, no Pará e mais especificamente no município de Salinópolis a Gestão Democrática se mostra incipiente nos textos legais, restringindo esse conceito apenas à eleição direta para diretores escolares. Seu significado se torna alterado para coadunar com um cenário ideologicamente manipulado por grupos hegemônicos política e economicamente. A Eleição Direta para Diretores Escolares é um ato político e, como tal, deve se tornar uma realidade para todos os municípios do Brasil, tanto em forma de Lei como em sua operacionalidade. A Gestão Democrática não deve se encerrar no pleito, mas ser instância de participação efetiva e deliberações colegiadas.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Gestão Democrática. Participação. Diretores Escolares. Eleição Direta.

ABSTRACT

The research "From legal to real in the elections for school principals in the municipality of Salinópolis-PA in the period from 2009 to 2015" is the result of an analysis of the basic education management policy in the city of Salinópolis-PA and had the objective of presenting a study about the construction and implementation of the direct elections to fill the position of school directors of the municipal education network, from 2009 to 2015. The qualitative paradigm research had as main question to investigate how the Democratization of Management is expressed in State Legislation and in the local Legislation of Salinópolis on the Direct Election for school directors. For this, the concepts of Democracy and Democratic Management were analyzed and how these concepts are presented in the legal systems Paraenses and in the municipality of Salinópolis-PA. The qualitative paradigm investigation presents itself as a Case Study by the particularity of the context and seeks clues in the documentary research aiming to reveal the incongruities and contradictions in the legal order in question. The study revealed that the concepts of Democracy are plastic and adaptable to the appeals of capitalism and democratic processes are viscerally linked to the appeals of the market. The norms existing in Brazil are supported in the liberal ideas and they surpass the fundamental rights to the popular sovereignty. Participation is restricted to the vote, there is no means, instruments and political will to carry it out effectively. It was also found that there is a gap between the text of the Laws and their applicability and the inconsistencies in the letter of the Law, and sometimes impede the performance of democratic procedures. Thus, in Pará and more specifically in the municipality of Salinópolis the Democratic Management is incipient in the legal texts, restricting this concept only to the direct election for school directors. Its meaning becomes altered to co-exist with a scenario ideologically manipulated by hegemonic groups politically and economically. Direct Election for School Directors is a political act and, as such, must become a reality for all municipalities in Brazil, both in Law form and in its operability. The Democratic Management should not end in the election, but be an instance of effective participation and collegial deliberations.

KEY-WORDS: Democracy. Democratic management. Participation. School Directors. Direct Election.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos selecionados para análise 34

Quadro 2 - Documentos e conteúdo relacionado à eleição direta para diretores 103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do índice do IDEB em Salinópolis (2005-2015)	27
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDES - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CE - Constituição Estadual

CEE - Conselho Estadual de Educação

CF - Constituição Federal

CME - Conselho Municipal de Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOM - Lei Orgânica do Município

MEC - Ministério da Educação

ONG - Organização Não-Governamental

PCCR - Plano de Cargos, Carreira e Remuneração

PEE - Plano Estadual de Educação

PL - Projeto de Lei

PME - Plano Municipal de Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

PPA - Plano Plurianual

PPEB - Programa de Pós-graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica

PPP - Projeto Político Pedagógico

PROIFES - Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico

SEDUC - Secretaria de Estado de Educação

SEE - Sistema Estadual de Educação

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

SINPRO - Sindicato dos Professores da Rede Particular de Ensino

SINTEPP - Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará

SME - Sistema Municipal de Educação

UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UFPA - Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
LÓCUS DA PESQUISA	24
REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	28
CAPÍTULO 1 – CONCEITO DE DEMOCRACIA, CLIENTELISMO, PATRIMONIALISMO, PARTICIPAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	38
1.1. A DEMOCRACIA E SEUS CONCEITOS	38
1.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E CLIENTELISMO	48
1.3. A CRISE NAS DEMOCRACIAS, HEGEMONIA DO CAPITAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.	56
CAPÍTULO 2 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA BRASILEIRA- APORTES LEGAIS	74
2.1. GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO	74
2.2. DA INDICAÇÃO À ELEIÇÃO DIRETA: O PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETORES ESCOLARES.....	86
2.3. ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETORES NO ESTADO DO PARÁ NOS MARCOS LEGISLATIVOS	95
CAPÍTULO 3 - ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETORES: A TRAJETÓRIA DO MUNICÍPIO DE SALINÓPOLIS-PA	101
3.1- ORDENAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO DE SALINÓPOLIS: LOM (Lei Orgânica do Município, Lei 2.817A/2009 e PCCR)	101
3.2. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE 2011 E 2015.....	112
3.3. REGIMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SALINÓPOLIS E O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO.....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS	122
ANEXOS	132
ANEXO A.....	132
ANEXO B.....	136

INTRODUÇÃO

Este trabalho é o resultado da pesquisa realizada no curso de Mestrado em Gestão da Educação Básica, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB), da Universidade Federal do Pará (UFPA).

A pesquisa analisou como se expressa a Gestão Democrática nos marcos regulatórios Paraenses, e mais especificamente, do município de Salinópolis-PA. Na análise feita, foi possível desvendar as nuances que envolvem a criação de Leis, seu conteúdo e a forma como se deu a sua concretização. A intenção foi trazer argumentos para romper com a lógica de práticas autoritárias e clientelistas que afastam a educação da constituição de um ambiente verdadeiramente democrático-participativo. A presença dos termos relacionados à Gestão Democrática, pouco se aproxima da prática democrática vivida pelos municípios do Pará e em Salinópolis. Os termos presentes nos ordenamentos legais, em nível estadual e municipal se apresentaram de forma escorregadia, contraditória, dando margem a várias interpretações e consequentemente demonstrando o tipo de participação possível num panorama que ainda se encontra apegado ao Clientelismo e avesso à participação popular direta. A lei por si só não é capaz de determinar a participação efetiva de todos nos processos decisórios.

Detectou-se que a Democracia nos textos legais se apresenta conforme as exigências das forças hegemônicas e trazendo na sua essência a precariedade da participação, reduzindo a mesma ao voto. Esta afirmação é visível nas contradições dos textos legislativos e legitima a maneira de se fazer a gestão baseada na troca e favores, no favorecimento das classes dominantes e na perpetuação do poderio capitalista. Os marcos legais de Salinópolis-PA que tratam desse assunto, também trazem uma concepção de Gestão Democrática esfacelada e propícia à demagogia e manipulação por parte da política local. Houve avanços no ordenamento legal, na regularização dos Conselhos Escolares do Município, porém ainda incipiente diante do que propõe a legislação, conforme as análises realizadas no Município.

A dissertação está composta por 03 capítulos assim denominados: o 1º Capítulo abordou o Conceito de Democracia, Clientelismo e Patrimonialismo suas nuances, perspectivas econômicas, históricas e sociais e sua relação com a Gestão Democrática, objeto dessa dissertação. Neste capítulo, também foi abordada a relação entre Democracia, Descentralização e Capital, no qual foi apresentada também a produção acadêmica a respeito da Crise da Democracia no Brasil e suas repercussões na política atual. O contexto histórico abordado no capítulo constituiu-se em um arcabouço teórico fundamental para que a

dissertação vislumbrasse indícios de uma visão de totalidade, ainda que transitória e marcada pela dinâmica histórica. A Democracia e seus conceitos plásticos, direcionados e intencionais, tal como Marx (2009) já havia destacado, promove uma dissociação entre Democracia e liberdade ou emancipação humana. Para Marx (2009), a concepção de direitos que a burguesia propõe está alicerçada numa farsa assentada nos ideais de liberdade e de igualdade e da propriedade privada.

O 2º Capítulo discorreu sobre a conceituação de Gestão Democrática e os debates teóricos sobre este tema. Além disso, trouxe a análise documental do arcabouço legal que referenda a Gestão Democrática desde a Constituição de 1988 até as Leis, Decretos e Portarias atuais. A Gestão Democrática anunciada não se concretiza nas deliberações dos órgãos executivos, embora estejam presentes nos textos da lei.

No 3º capítulo foi feita a análise de conteúdo da coleta de dados documentais do marco regulatório da eleição direta para diretores no município de Salinópolis, permitindo uma análise das relações de Poder existentes no percurso político da concretização do pleito, as contradições que se apresentarem e a relação dos elementos analisados com o panorama Global que hoje se vivencia. Destaca-se que mais do que apresentar respostas, o objetivo maior da investigação foi aprofundar a maneira de conceber os processos democráticos nos textos da Lei, bem como desvelar as forças hegemônicas que influenciam tais processos. O capítulo teve como eixo central a apresentação, análise e as considerações à guisa de conclusão sobre os dados coletados.

O tema da eleição direta para diretores escolares vem ocupando as pautas de reflexão sobre a gestão desde a década de 1980 e está inserido na agenda da democratização da gestão nos municípios, que ficaram com a responsabilidade de efetivar o projeto de Democracia consagrado desde a Constituição Federal de 1988. Assim sendo, as iniciativas dos municípios brasileiros, a partir de então, se voltaram a organizar as condições para que a eleição direta para diretores escolares pudesse acontecer, de acordo com os preceitos legais até então vigentes.

A efetivação de um projeto de gestão democrática, principalmente na área da educação, requer mudanças viscerais que englobam desde a organização legal das ações, as formas de conceber a gestão, a participação coletiva nos processos decisórios e concretização da Democracia nos municípios que se inserem nos processos democráticos de maneira geral. Paro (2016, p. 76) argumenta que a gestão democrática não se constitui por decreto, por normas, portarias ou por decisões unilaterais, mas por um conjunto de fatores intrínsecos e extrínsecos que envolvem vivências, conflitos, rupturas e continuidades. Porém é fundamental

que as bases legais que referenciam a Gestão Democrática estejam coerentes e sejam facilitadoras da efetiva participação. Salinópolis-PA viveu um processo singular ao implantar pela primeira vez em seu município as eleições diretas para diretores. O panorama democrático brasileiro e o ordenamento jurídico específico das eleições diretas no Estado do Pará exigiram que o município se adequasse às normativas vigentes, embora vários fatores contribuíssem para que as eleições diretas não fossem concretizadas até o ano de 2015.

Dourado (2013, p. 121) explica que escolher diretores escolares é uma ação essencialmente política, pois a abrangência das eleições diretas para diretores escolares vai para além do pleito, desdobrando-se em movimentos mais abrangentes que envolvem a gestão, não só nas escolas, mas também as relações de poder no município de maneira geral. Dessa forma, é necessária essa análise mais aprofundada dos elementos que estão embutidos na decisão de um município ao adotar essa forma de provimento do cargo de diretores escolares: lutas políticas, resistências e movimentos sociais.

A partir do arcabouço legal legitimado pela Constituição Federal e mais especificamente voltado para a educação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96, cada um dos municípios brasileiros organizou suas tomadas de decisões e ações diferenciadas que caracterizara uma trajetória específica, contextualizada com as histórias locais. Essas ações se fizeram presentes desde a aprovação de políticas públicas locais, até a organização interna das Secretarias Municipais, Escolas e Conselhos Locais.

No estado do Pará, a Lei nº 6.170 de 1988, a Portaria nº 04/2009 e a Lei nº 7.855/2014-PA de 12 de maio de 2014, regulamentam a eleição direta para dirigentes escolares da rede estadual de ensino, atendendo às demandas do professorado, dos Conselhos de Direito (Conselho Estadual de Educação, dentre outros) e dos demais setores da sociedade para que a gestão democrática fosse concretizada na educação pública. Essas determinações legais influenciaram sobremaneira a forma como os municípios do estado do Pará organizaram suas próprias Leis no sentido de atender a este ensejo de trazer para sua realidade local a Gestão Democrática.

Salinópolis vivenciou este processo de maneira particular, tendo como contexto o cenário político local e as lutas sindicais e populares que mobilizaram a concretude da Eleição Direta para provimento do cargo para diretores escolares. Movimentos que até o ano de 2015 foram preponderantes e marcaram sobremaneira o quadro atual.

A trajetória da autora na educação pública é recente; a mesma inicia-se oficialmente como funcionária do quadro em 2013 quando assumiu uma coordenação técnica na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Salinópolis, e mais adiante, foi chamada a assumir

como Secretária Municipal de Educação daquele Município. No período de 2015-2016 como Secretária Municipal de Educação teve condições de coordenar como gestora municipal a implementação das Eleições Diretas para Diretores Escolares que aconteceu pela primeira vez no Município.

Durante 15 anos atuou como técnica e analista educacional de redes particulares de ensino, tais como, Rede Marista e Salesiana, embora sua experiência como docente em sala de aula da educação básica inicia-se desde a década de 1980, ano da efervescência democrática em todo o país. Durante esses 15 anos na rede particular de ensino, a autora atuou também como formadora e assessora em várias escolas da rede pública, concomitantemente. Toda a formação de dirigentes da rede particular de ensino onde trabalhava tinha como escopo o viés gerencialista e a gestão que se estabelecia como carro chefe das formações que ministrava se configurava nessa perspectiva.

Durante este período, concluiu, a pedido da instituição particular onde trabalhava, uma especialização em Gestão Educacional com enfoque da administração gerencial e gestão para resultados. Os anos de experiência na educação foram dedicados à docência da escola básica e formação de professores tanto da rede pública como particular. A partir dos anos 90 toda a ênfase das formações continuadas que ministrava perpassava pelo tema da gestão.

Foi durante o período de 2013 a 2016, na rede pública de ensino de Salinópolis que pôde vivenciar e conhecer alguns movimentos de gestão bem diferentes dos que antes havia vivenciado. Primeiramente, a gestão da rede pública se apresenta diferente da rede particular em vários aspectos: políticos, sociais, econômicos. A esfera pública a fez vivenciar tanto os movimentos de gerenciamento advindos das orientações federais e seus aportes legais, compactuadas ao cenário político-administrativo mais abrangente, quanto os movimentos de resistência locais trazidos pela voz popular por meio dos sindicatos, associações, Conselho Municipal de Educação e Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que, em vários momentos, chegou até a SEMED (Secretaria Municipal de Educação) de Salinópolis em forma de reivindicações, insatisfações e lutas internas.

Como gestora municipal da educação precisou compreender como se estabelece esse diálogo entre o executivo, o legislativo e os movimentos contra hegemônicos representados pelos trabalhadores, comunidade escolar e pela categoria docente. Um exercício de gestão no qual nem sempre a intenção de concretizar uma gestão democrática é possível devido a fatores diversos imbricados nas decisões tomadas. As orientações federais, a interferência nem sempre positiva dos atores da cena política do Município, a vontade do gestor municipal

que tem na educação uma estratégia para angariar popularidade, eram desafios constantes no exercício da gestão. O lugar da gestão exigia mediação, diálogo e estratégia; o que ocasionava muitas das vezes, desgaste e insatisfações das várias partes envolvidas no processo. Também foi durante este tempo que o interesse pela gestão democrática e sua tradução nas letras da Lei se fizeram presentes e culminaram nessa intenção de pesquisa no Mestrado Acadêmico em Educação Básica. O desafio de fazer uma gestão democrática participativa em panorama nem sempre favorável.

Salinópolis, no ano de 2009, sancionou a Lei nº 2.817 – A/2009, que estabeleceu Diretrizes para eleição direta de diretores das escolas da rede municipal de ensino. Concomitante a esse fato, o Conselho Municipal de Educação também foi criado e regulamentado dando condições para a efetivação da Eleição Direta para diretores. O Conselho Municipal de Salinópolis uma vez criado, em várias reuniões vinha solicitando que a Lei em questão fosse colocada em prática. Mas até o ano de 2013 os Conselhos Escolares se encontravam inadimplentes e a SEMED (Secretaria Municipal de Educação) Salinópolis ainda não havia tomado providências para que o pleito fosse realizado. Mesmo diante de todo o aparato legal para que a Eleição Direta ocorresse, não houve até o ano de 2015 nenhum movimento no sentido de concretizar estes preceitos da Lei. Importante ressaltar que as Gestões anteriores da Secretaria Municipal de Educação que estiveram à frente destes processos de regulamentação também não o efetivaram, embora avanços no aspecto legal tivessem contribuído efetivamente para a concretização do pleito, a exemplo da Lei nº 2.817 – A/2009.

Salinópolis, como em outros municípios do estado do Pará, teve até o ano de 2015 a indicação para os cargos de diretor escolar, como a forma de provimento e como nos demais municípios a prática de troca de favores entre eleitos e eleitores também foi presente. A escola pública, nesse aspecto, funciona como um braço importante do Estado a consolidar sua influência por meio dos diretores escolares, dependentes e aliados do grupo político que está no poder. Assim, a permanência dessa relação descomprometida com os interesses da maioria da população é de importância ímpar para uma minoria. A indicação exige pouca ou nenhuma regulamentação, a não ser as já determinadas pelos códigos normativos nacionais. Por esse motivo, a facilidade para a indicação de um aliado ao cargo e a fidelização das práticas autoritárias e muitas das vezes nebulosas por parte da gestão municipal.

Embora a Secretaria de Educação tivesse encabeçado as reformas nas Políticas Públicas voltadas para a Gestão Democrática do município (Criação do Conselho Municipal de Educação por meio da Lei nº 2.817 – A), não houve efetivamente mudanças concretas na

forma de acesso ao cargo de Diretor Escolar até o ano de 2015. A trajetória que caracterizou o cenário político anterior à criação da Lei nº 2.817/2009 até a concretização da Eleição Direta para Diretores Escolares em Salinópolis foi marcada por ações clientelistas e autoritárias.

Em 2015, quando da decisão por meio de Portaria da Secretaria Municipal de Educação, finalmente a Lei foi cumprida e se efetivou o 1º Pleito Eleitoral do Município. Para que o processo ocorresse de maneira eficiente, a equipe da Secretaria Municipal de Educação precisou ficar a par de toda a documentação da Secretaria existente que versava sobre os Conselhos Escolares, Regularização das escolas e as Leis Municipais que referendaram o processo. Nessa busca documental, o objeto de estudos proposto aos poucos foi se configurando, trazendo a necessidade de compartilhar e conhecer melhor o que está no bojo de um processo de Eleições Diretas num panorama neoliberal¹ e de forças contraditórias.

É na análise e reflexão sobre a trajetória que vai do legislado ao implantado, suas características, contradições e inter-relações que este estudo ganha relevância nos trazendo como reflexão a criação das políticas públicas e sua relação ou não com os movimentos democráticos. Investiga-se então, como se expressa a Democratização da Gestão na Legislação Estadual e na Legislação local de Salinópolis sobre a Eleição Direta para diretores escolares. As contradições do texto, o dito e não dito podem trazer pistas sobre o funcionamento da Democracia num panorama político de base liberal e que precisa atender aos interesses hegemônicos.

No exercício da função de Secretária Municipal de Educação, algumas reflexões se apresentavam e adiante se tornaram motivação para uma busca pessoal e, posteriormente, a procura por um aprofundamento no Mestrado. As bases legais de uma eleição direta para diretores são garantia de gestão democrática? Como uma Lei expressa o tipo de participação que se quer na escolha dos diretores escolares? Um pleito eleitoral pode se tornar um elemento crucial se compactuado com as demais ações de participação e reflexão crítica constituindo-se em um projeto democrático e emancipatório de Educação? Essas questões foram sendo desvendadas ao longo da pesquisa e abriram caminho para novas indagações e estudos. Um aprendizado que não se esgota neste estudo que ora se apresenta.

Na trajetória de educadora e formadora da educação pública, a autora vem acompanhando os processos de construção dos marcos regulatórios que se apresentam como

¹ O conceito de Neoliberalismo, segundo Friedrich Hayek remonta meados do século XX onde em seu livro “Capitalismo e Liberdade” defende o Estado Mínimo (menos autoritária e paternalista), mobilidade econômica, difusão de conhecimentos e informações, descentralização de decisões, garantindo a ordem, elaborando Leis de proteção à propriedade privada, Leis de proteção à liberdade de expressão, a manutenção dos cárceres e a defesa das fronteiras (HAYEK, 1987).

incentivadores da Democracia participativa, e, ao mesmo tempo, refletindo sobre a efetivação dos mesmos. Vem participando como assessora de projetos ligados à instalação e acompanhamento dos projetos político-pedagógicos de vários municípios do estado de Minas Gerais e do Pará. E a indagação sobre a concretude da Democracia na escola veio se instalando com a experiência vivida em cada formação e assessoria. Espera-se que este estudo contribua para a ampliação das discussões e dos conhecimentos nesta área.

O estudo sobre as Leis regulamentadoras da eleição direta para diretores escolares em Salinópolis pode trazer pistas importantes para compreender melhor a Democracia expressa nas regulamentações nos demais municípios cuja hegemonia do capital vem determinando o panorama das relações político-sociais. Os processos democráticos, segundo Sousa (2017), se constroem com limitações, para de um lado atender aos anseios de participação dos sujeitos e de outro continuar mantendo a hegemonia do poder e os interesses do capital. Embora o tema tenha um arsenal considerável de pesquisas, cada realidade tem suas especificidades e os municípios reagiram de forma diferente diante do aparato legal. Salinópolis teve seu momento de instituir uma eleição direta para diretores em suas escolas com todos os paradoxos presentes na própria letra da Lei.

Santos (2012, p. 4) defende que, de maneira geral, as escolas têm na essência de suas diretrizes um modelo administrativo gerencial² pela busca de excelência, ao mesmo tempo em que se utiliza do discurso da abertura democrática para se legitimar. A forma de provimento do cargo de diretor por eleição direta pode ou não se reverberar em ações democráticas. A escolha em si pode fazer parte apenas de um aparato legal no sentido de dar uma resposta imediata às solicitações da sociedade civil³, sem trazer elementos significativos que indicam ações democratizantes. Somando a este cenário pode-se afirmar que as próprias leis, conforme a pesquisa que ora se apresenta, abrem margem às diversas interpretações do conceito de Democracia e das formas de participação. Desde o clientelismo à Eleição Direta para diretores, as tramas da Democracia expressa nas Leis vigentes se tecem e se colocam como objetos de análise.

² Segundo Bresser-Pereira (2007), configura-se o que se considera um marco teórico para uma nova prática na administração pública, a abordagem gerencial que tem o propósito de substituir a perspectiva burocrática que caracterizava o modelo de administração anterior. A abordagem gerencial “parte do reconhecimento de que os estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos [...] mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.7). Assim justifica-se o modelo gerencial administrativo inspirado nas empresas privadas.

³ Entendida como formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais, organização material da cultura (GRAMSCI, 2001, p.23)

As eleições diretas para o cargo/função de diretor escolar se consolidaram em meio às incessantes lutas pela redemocratização do país, principalmente a partir da década de 80. As lutas se configuraram pelas forças antagônicas que revelam a disputa pelo poder. Os movimentos sociais e de educadores clamando a participação por vias democráticas e que traziam em seu cerne a ampliação dos direitos à população e, de outro lado, o movimento das elites econômicas e políticas que lutavam pela manutenção das relações de poder vigentes. Esse quadro de movimentos em favor da participação nas esferas educativas se integra ao que amplamente se configurava no Brasil com relação às eleições diretas, como um dos pilares da Democracia representativa do Estado moderno brasileiro e que semelhantemente se deu em território de embates, lutas e conquistas dos trabalhadores. A eleição direta como forma de provimento ao cargo/função de diretor escolar trouxe aos trabalhadores da educação uma “luz no fim do túnel”, na qual a expectativa da superação das práticas clientelistas tornou-se real. A indicação ao cargo de diretor escolar, segundo Paro (2007, p. 45) é uma forma de provimento ainda praticada por vários municípios e Estados brasileiros e tem como característica principal “a utilização da máquina pública para influenciar política e economicamente a comunidade e satisfazer seus objetivos pessoais e/ou partidários”, segundo Riscal e Luiz (2016, p. 71). A eleição direta para diretores se realizada de forma isolada e sem o processo de partilha das decisões, corre risco de se tornar mais um instrumento contraditório e limitado que mais serve a uma gestão autoritária e articulada ao projeto que consolida as ideias neoliberais conformadoras do Estado que se apresentam no âmbito escolar.

A década de 1970 é marcada politicamente pela precarização da Democracia em todos os níveis da sociedade brasileira. O processo de escolha dos diretores das escolas públicas brasileiras, neste contexto, tinha a forma da indicação política pelos gestores estaduais e locais, bem como políticos partidários do Legislativo. Essa forma de escolha atendia ao caráter clientelista de preenchimento da função de diretor escolar, mantendo-se assim o fator antidemocrático do processo. O conceito de clientelismo está originalmente alicerçado em uma relação de troca, que, segundo Carvalho (1997, p. 67), não se traduz apenas em apoio, lealdade, mas em um caráter político de ganhos econômicos e partidários. Não há como compreender o clientelismo se não estender a reflexão sobre o mundo capitalista, no qual a Democracia burguesa e o Estado estabelecem entre si uma relação interdependente e simbiótica. Ainda em Carvalho (1997, p. 98), o clientelismo assume formas diversas de acordo com as relações de poder estabelecidas em determinado momento histórico no qual esse fenômeno é focalizado. No caso do estudo em questão, autora estará tratando de relações de clientelismo, num contexto de Democracia capitalista, uma vez que o provimento para o

cargo de diretores escolares até o ano de 2015 era feito pela indicação do executivo. Assim sendo, o controle e o poder do diretor escolar ligado às demandas gestor municipal tinham na escola sua mais forte manifestação.

Gondim (1998, p. 106) destaca que “o clientelismo surge e prospera em estruturas socioeconômicas tradicionais, marcadas pela economia de base familiar ou patriarcal”. A autora está se referindo às bases clientelistas no Brasil no período de República Velha, no qual as trocas e barganhas com objetivos políticos e econômicos ganham terreno e se perpetuam aos dias atuais.

Para Farias (2000, p. 32), o clientelismo é um fenômeno inerente ao Capitalismo e vem ao longo do tempo e de acordo com o cenário político e econômico ganhando novos contornos. Embora se apresentando ao longo da história de maneiras diferenciadas, o clientelismo traz a marca das relações conflituosas entre dominantes e dominados, tornando a barganha um instrumento poderoso de controle e coerção. O clientelismo tem a marca dos grupos oligárquicos que se enlaçam com a burocracia estatal numa troca de favores, e com a finalidade de perpetuar-se no poder a hegemonia da classe social dominante. Salinópolis vivia antes de 2015 essa política educacional clientelista, na qual os diretores escolares eram indicados pela gestão municipal e tinham a função de manter o controle sobre a política local.

Segundo Farias (2000, p. 39), a oposição entre clientelismo e Democracia que se configura para algumas correntes da Ciência Política, é universalista e definida com base em sua variante “Liberal” do conceito de Democracia. Para ele, assim como o populismo, o corporativismo e o Clientelismo são formas intrínsecas à Democracia Capitalista. A perpetuação de uma determinada ordem social requer um modo específico de aparelhamento institucional. Essa “Democracia Capitalista” conta com procedimentos políticos específicos tais como, sistema de votos, competição partidária, representação parlamentar regido pela soberania popular, que a mantém. Diz Farias (2000):

No capitalismo, não é necessário que as instituições políticas sejam diretamente apropriadas pela classe dominante, pois elas possuem uma lógica e uma unidade, determinadas pela estrutura do Estado burguês (indivíduos juridicamente iguais e identificados como agentes da soberania popular), que estabelecem as condições políticas da dominação de classe, à medida que opõem obstáculos à organização autônoma dos dominados. Uma política de esquerda que venha a obter sucesso no interior dessa Democracia apenas poderá minimizar os efeitos reprodutivos favoráveis à ordem social dominante (p. 49).

A competição entre partidos políticos própria da Democracia Capitalista, em função da estrutura social capitalista, coexiste com vários mecanismos particulares de controle do eleitorado, tal como o clientelismo. Nesse sentido, Farias (2000, p. 40) contrapõe a ideia do Clientelismo ligado às ideias pré-capitalistas e justifica que esse conceito é inerente e faz parte da manutenção da engrenagem da ordem capitalista. Estendendo esta compreensão ao campo da educação e mais especificamente ao provimento do cargo de diretor escolar, torna-se fundamental destacar que a forma clientelista de indicação se articula à esta lógica capitalista que marcou determinado momento na educação brasileira e ainda hoje se faz presente.

Nesse viés da manutenção da ordem capitalista, a Democracia desempenha função primordial e é condicionante histórico-estrutural que influencia sobremaneira as relações Estado-sociedade. Bresser-Pereira (2007, p. 13) afirma que o avanço do Liberalismo e a apropriação do excedente por meio do mercado abre campo profícuo para a instalação da Democracia mantenedora da ordem de maneira pacífica e da estabilidade. Essa transição para a Democracia provocou a reforma do Estado em vários países iniciando na Europa e se estendendo aos países da América Latina.

Bresser-Pereira (2007, p. 20) chama a atenção para os graus diferentes de Democracia existentes, trazendo a reflexão sobre as “Democracias” em suas mais variadas formas de apresentação ao longo do tempo e dos espaços. Segundo Santos (2012, p. 191), o conceito de Democracia é “controvertido, sempre decorrente de posições teóricas e contextos históricos específicos”. Assim são muitas as formas assumidas em diferentes espaços e tempos, e, além disso, para a definição do conceito de Democracia, interesses econômicos e políticos se colocam em voga.

A década de 1980 marca a redemocratização da política e da sociedade brasileira. A opressão econômica, social e política vivida no período da Ditadura Militar no Brasil precisa ceder espaço à Democracia que se vincula à emancipação civil dos oprimidos e à autonomia do proletariado como resultado do acirramento das contradições sociais de classe. Marx (1983, p. 201) argumenta “Apenas o sentimento próprio dos homens, sua liberdade, pode fazer a sociedade novamente um dia tornar-se uma comunidade na qual os homens possam realizar seus objetivos mais elevados, uma *polis* democrática”.

Este quadro da abertura democrática estabeleceu para a administração escolar no início dos anos 80 a liberdade de manifestação crítica sobre o sistema educacional brasileiro e a luta pela gestão escolar democrática com eleições livres e diretas para diretores das escolas públicas. A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 206 vem legitimar a Gestão

Democrática na forma de Lei, embora ficasse a critério dos Sistemas de Ensino a delimitação das Políticas Públicas que regulamentam os processos legais de implantação da Gestão Democrática nos municípios. Esse posicionamento na Lei abre precedentes para que os entes federados coloquem em prática a maneira que atenda melhor aos interesses da classe dominante.

Ainda nessa perspectiva, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996) vem reforçar a necessidade de se constituir formas de definição da gestão democrática e mecanismos de participação da sociedade civil, formas de controle social nas decisões da gestão pública nos estados e municípios.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, indica a Gestão Democrática, quando em seus objetivos descreve:

Democratização do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

É neste panorama marcado pela abertura democrática brasileira, que o apelo à participação ganha força, principalmente com relação aos marcos regulatórios constituídos no âmbito educacional. O discurso da descentralização, da autonomia, da tomada de decisão coletiva passa a fazer parte dos anseios da comunidade educativa. Segundo Paro (2007, p. 43), a descentralização não pode ser compreendida apenas como transferência de encargos, mas sim como autonomia que contribui no processo de definição da identidade da escola, bem como a redefinição da função dos sujeitos na escola. Esta concepção de autonomia tende a gerar uma progressiva superação de projetos marcados pela homogeneidade política, pela burocratização dos processos educativos, que aliados das reflexões locais tende ao distanciamento da realidade e a adoção de políticas clientelistas e autoritárias, dentro dos Sistemas Educacionais.

Anunciada a regulamentação da Gestão Democrática do ensino público que fora remetida às instâncias subnacionais – Estados, Distrito Federal e Municípios o discurso da institucionalização foi cada vez sendo incorporado, quando os municípios se viram na responsabilidade de criar as normatizações educacionais como o Sistema Municipal de Ensino (SME), o Plano Municipal de Educação (PME) e aportes legais necessários.

Neste contexto, a eleição direta para diretores pode se tornar um dos mecanismos para a concretização da Gestão Democrática dentro das escolas e, ao mesmo tempo, trazer desdobramentos inúmeros, na forma de organização das escolas e do poder que merecem ser analisados.

As leis sobre Gestão Democrática restringem-se a mecanismos a serem aplicados na unidade escolar, descurando de medidas que alcancem uma reorganização na estrutura do sistema de ensino capaz de sustentar esses mecanismos (PARO, 2007, p. 23).

Segundo Santos (2012, p. 190), na escola brasileira como instituição tradicional e conservadora construir a Democracia é tarefa árdua e complexa, haja vista que toda sua estrutura, organização e funcionamento são assentados em bases autoritárias. Por isso, o seu caráter inédito e as vicissitudes imprevisíveis e por isso campo profícuo de estudos e análises.

[...] a construção de uma gestão democrática é um processo que não se esgota e sua importância se dá exatamente por essa incompletude e, pois sob incerteza que ela gera, pois sob seu manto sempre haverá possibilidades para mudanças (SANTOS, 2012, p. 191).

Nesse contexto político se delimitou-se então o questionamento central desse estudo, trazendo a seguinte questão: **Como se expressa a Democratização da Gestão na Legislação Estadual e na Legislação local de Salinópolis sobre a Eleição Direta para diretores escolares?** Além disso, apresentaram-se as seguintes questões norteadoras: Como se apresenta o debate sobre a Democracia no referencial bibliográfico investigado? Qual o cenário político de Salinópolis durante da criação da Lei de Gestão Democrática (Lei nº 2.817 – A/2009) municipal até o pleito?

Assim, o estudo teve como objetivo geral analisar como se expressa a Democratização da Gestão na Legislação Estadual e na Legislação local de Salinópolis sobre a Eleição Direta para diretores escolares. E como objetivos específicos apresentar o debate sobre a Democracia no referencial bibliográfico investigado e desvelar o cenário político de Salinópolis durante da criação da Lei de Gestão Democrática (Lei nº 2.817 – A/2009) municipal até o pleito.

LÓCUS DA PESQUISA



A cidade de Salinópolis no Pará, localizada na zona fisiográfica do Salgado, teve início no governo de André Vidal de Negreiros, na época, Capitão-General dos Estados do Maranhão e Pará. A sua origem histórica remonta a 1656 quando Negreiros incumbiu o Capitão-Mor do Pará, Feliciano Correa, de estabelecer uma atalaia para indicar a estrada da Barra de Belém, por meio de tiros de canhão. Essa iniciativa tinha como objetivo prevenir o sinistro de afundamento de embarcações nos recifes da costa paraense. O projeto fora implantado numa ponta saliente de terra numa ilha contígua à baía de Virianduba. Com isso, a região prosperou e, pouco tempo depois, já estava formado ali, o povoado que se determinou Salinas, por ter existido uma salina no litoral desse território, cuja exploração data dos idos coloniais (BRASIL, 2017).

O processo de colonização do Município de Salinópolis foi iniciado lenta e gradativamente, sendo que os primeiros colonizadores foram os indígenas, os marinheiros e jesuítas. Segundo Benjamin Pará, os primeiros habitantes de Salinópolis foram os Tupinambás, e, mais tarde outros índios vieram para o Município, formando sua população. Dois importantes elementos contribuíram para a formação do Município; a fábrica de sal e a praticagem na ilha do Atalaia. Em 1781, a localidade adquiriu categoria de Freguesia com o nome de Nossa Senhora do Socorro de Salinas e também de Vila, que foi extinta em 1833. Em 1882, Salinas foi elevada a Município, cuja instalação ocorreu em 1884. Entretanto, no ano de 1930, o Município sofreu nova extinção, ficando o seu território anexado ao de Maracanã, até 1933, quando ocorreu sua emancipação político administrativa. Em 1943,

Salinas passou a chamar-se Salinópolis. O topônimo de origem portuguesa significa: “cidade de Salinas” (SALINÓPOLIS-PA, 2011, [s.p.]).

Fonte do IBGE mostra que, aos habitantes locais, dá-se a denominação de Salinopolitanos. Elevada à categoria de vila com a denominação de Salinas, pela Lei Provincial nº 1.081 de 02 de novembro de 1882 foi desmembrada do município de Maracanã. Em 1884 Salinópolis chegou à categoria de cidade e sede municipal com a denominação de Salinas, pela Lei Estadual nº 797 de 22 de outubro de 1901. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o Município aparece constituído de 2 distritos: Salinas e São João de Pirabas. Pelos Decretos Estaduais nº 6, de 04 de novembro de 1930 e nº 78, de 27 de dezembro 1930, o município de Salinas é extinto, sendo seu território anexado ao Município de Maracanã. Elevado novamente à categoria de Município com a denominação de Salinas, pelo Decreto nº 1.002, de 29 de junho de 1933, novamente é desmembrada do município de Maracanã. Em divisão administrativa referente ao ano de 1933, o Município é constituído do distrito sede. Em divisão territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937, o Município aparece constituído de 3 distritos: Salinas, Japerica e São João de Pirabas. Pelo Decreto Estadual nº 31 de março de 1938, o Município adquiriu o extinto distrito de São João de Pirabas. Pelo Decreto Estadual nº 4505, de 30 de dezembro de 1943, o Município de Salinas passou a denominar-se Salinópolis. O “Gentílico” é denominado salinopolitano ou salinense.

Segundo dados do Plano Municipal de Educação de Salinópolis (2011), em relação à administração política do Município pode se afirmar que desde o início até o ano de 1965 os gestores que governaram Salinópolis foram nomeados. Em 1966, o senhor José de Araújo Gomes foi eleito como prefeito, junto com o vice-prefeito Osvaldo Nascimento, porém com a pressão da ditadura militar o mesmo não pôde assumir o cargo. Assim sendo, quem assumiu foi o senhor Luiz de Souza Bentes. A partir daí a sucessão de prefeitos nomeados se estendeu até 1985, coincidindo com o período da redemocratização brasileira. Com o término da sucessão de prefeitos nomeados, iniciou-se a sucessão de prefeitos eleitos de forma democrática, ou seja, através do voto direto. Os prefeitos eleitos foram:

Isidoro Pinheiro de Barros Filho - 1986 a 1988

Raimundo Emir Botelho D'Oliveira - 1989 a 1992

Raimundo Paulo dos Santos Gomes - 1993 a 1996 (PMDB)

Luiz Ailton de Araújo Bechara - 1997 a 2000

Raimundo Paulo dos Santos Gomes - 2001 a 2008 (PMDB)

Vagner Santos Curi - 2009 a 2011 (PT)

Paulo Henrique Gomes - 2012 a 2015/2016 a 2019 (PSDB)

Ressalta-se que o prefeito Raimundo Paulo dos Santos Gomes e Paulo Henrique Gomes são pai e filho. Conclui-se que esta família esteve na condução da Prefeitura durante praticamente 20 anos. Os demais prefeitos que antecederam o ano de 2000 são todos nativos do município. No período de 2009 a 2011, o Sr. Vagner Curi, representante do Partido dos Trabalhadores assume a prefeitura.

Ainda de acordo com o PME municipal, no aspecto do crescimento desordenado, principalmente nas ocupações em áreas totalmente desprovidas de condições para assentamento de contingente populacional, produzem-se os já conhecidos problemas sociais: desemprego, baixo poder aquisitivo, analfabetismo, violência, etc. intensificam-se, assim nessas áreas os indicadores de nível de pobreza. Quadro este vigente até o ano de 2017.

Salinópolis, também conhecida como Salinas, localiza-se a uma latitude 00°36'49" sul e a uma longitude 47°21'22" de oeste, estando a uma altitude de 21 metros, distante cerca de 220 km da capital do estado, Belém Pará. Sua economia gira em torno do turismo e da pesca, por ser uma instância hidromineral. É o balneário preferido dos belenenses, que no mês de julho lotam a cidade. É o local onde os mais abastados paraenses possuem suas residências de veraneio. Essa característica faz de Salinópolis um município que apresenta dois quadros diferenciados. Nos períodos de feriado, a ocupação da cidade cria um panorama diferenciado para os moradores locais, pois é nesse período que os mesmos se movimentam em busca de trabalho. Nos demais períodos do ano, somente os funcionários públicos e empresários continuam a receber seus rendimentos. Situação que cria um quadro de desemprego e extrema pobreza e exploração no município. Essa característica faz com que a população mais pobre se submeta às exigências dos políticos locais e procedam conforme os ditames dos que estão no poder. População estimada para o ano de 2017, segundo o IBGE, de 39.569 pessoas fora de temporada de visitação.

A educação de Salinópolis, durante um bom tempo, configurou-se como precária e os índices do IDEB revelam esse aspecto. No entanto, no período de 2009, a criação do Conselho Municipal de Educação, da Lei que institui as eleições diretas para gestores, a criação legal da Secretaria Municipal de Educação deu um salto qualitativo nas conquistas deste âmbito. Porém, ainda se encontrava precária a estrutura física das escolas, faltando condições mínimas para o bom desenvolvimento dos aspectos pedagógicos nas mesmas. Neste período, porém, os Conselhos Escolares estavam irregulares e inadimplentes, impossibilitando a concretização do pleito. Embora pouco eficaz por conta da desorganização interna das escolas e da própria Secretaria de Educação, esse aparato jurídico criou condições necessárias para que futuramente fosse concretizada a instalação dos Conselhos de direitos e,

principalmente, para o que se está pesquisando. Foi este o grande e importante ganho desta gestão.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) também vinha num movimento crescente até o ano de 2013. Nesse ano, época de transição entre governos, esse índice decaiu. No período entre 2013 e 2015, Salinópolis viveu um crescimento significativo com relação à infraestrutura das escolas. As mesmas ganharam reformas físicas substanciais.

Além disso, conforme mostra a tabela 1, observa-se uma elevação do IDEB (INEP, 2017).

Tabela 1 – Evolução do IDEB em Salinópolis (2005-2015)

<i>Ano</i>	2005	2007	2009	2011	2013	2015
<i>Metas alcançadas</i>	2.9	3.4	3.3	3.9	3.2	4.3
<i>Metas Projetadas</i>		3.0	3.3	3.7	4.0	4.3

Fonte: INEP/IDEB.

O quadro de diretores escolares até o ano de 2015 foi composto por pessoas indicadas do executivo e assim, a cada troca de governo, também seus diretores escolares eram exonerados. O quadro de pobreza e desemprego apresentado, aliado às trocas de favores políticos facilitou durante anos o estabelecimento de uma política de indicações a cargos diversos, favorecimentos e enfraquecimento da Democracia no município. Percebe-se que o índice do desenvolvimento da educação básica no município não tem relação aparente com a Democracia e a participação.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A escolha do método, técnicas e instrumentos de pesquisa é determinada essencialmente pela natureza do objeto e está relacionada com a sua complexidade e especificidade. Gamboa (2009) afirma que:

[...] Os diferentes níveis, tipos e abordagens de problema educacionais, e os diversos objetos de pesquisa requerem métodos que se adequem à natureza do problema pesquisado. Em última instância, porém essas abordagens e metodologias precisam contribuir para a explicação mais aprofundada dos fenômenos humanos que, pela sua grande complexidade, necessitam ser pesquisados sob os diferentes ângulos e segundo as mais variadas metodologias (p. 54).

A pesquisa teve como intenção analisar como se expressa a Democratização da Gestão na Legislação Estadual e na Legislação local de Salinópolis sobre a Eleição Direta para diretores escolares. Especificamente, pretendeu-se explicitar o marco legal que dá existência formal e sustentação efetiva ao pleito, bem como as realizar as interpretações de cada documento, buscando identificar elementos significativos para se compreender o contexto mais global deste processo.

Buscou-se também compreender, analisar e descrever o aparato jurídico e os processos operacionais percorridos desde a criação da Lei nº 2.817/2009, que estabelece Diretrizes para eleição direta de diretores das escolas da rede municipal de ensino, para se chegar à concretude do pleito eleitoral para Diretores Escolares em Salinópolis.

No intuito de responder à questão colocada e aproximar do objeto em estudo, as eleições para diretores em Salinópolis adotou-se como metodologia a pesquisa de natureza qualitativa. Minayo (2008, p. 43) alerta que a pesquisa qualitativa tem foco nas especificidades da realidade que não podem ser quantificadas, focando-se na compreensão e elucidação da prática das relações sociais, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. No caso da pesquisa apresentada, o contexto das políticas públicas estende-se à uma compreensão mais ampla e profunda das relações nem sempre aparentes na letra da Lei.

Por isso, esse tipo de pesquisa partiu de uma investigação que compreende a educação e suas políticas como um processo múltiplo e dinâmico e como tal, exigiu uma metodologia que contemplasse uma análise abrangente e crítica, que levasse em consideração que a realidade não é estática, sendo um fenômeno em constante transformação e que sofre

influências do contexto. Por isso, de acordo com Bogdan e Biklen (2010) “os investigadores qualitativos frequentam os locais de estudo porque se preocupam com o contexto” (p. 48). Assim sendo, analisar criticamente a realidade e seu contexto pode dar as referências para compreender os fenômenos sociais.

No caso em questão, analisou-se a eleição direta para diretor de escolas municipais como uma das formas de provimento, do ponto de vista legal e como a gestão democrática se apresentou nestes documentos. Ainda, foi possível analisar o fenômeno das eleições de uma maneira geral, a partir das relações econômico-histórico-sociais que se apresentam para dar campo à conformação do Estado, que se traduzem nos ordenamentos jurídicos em âmbito Federal, Estadual e Municipal. Ao considerar os diferentes contextos e suas articulações, os estudos qualitativos permitem desvelar o dinamismo interno das situações, geralmente inacessível na forma aparente. Bogdan e Biklen (2010, p. 49) salienta que “Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitem tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador”. A análise das Leis podem trazer elementos importantes para que se faça uma relação sobre as formas de participação que estão em jogo e a qual interesse servem. Nesse sentido, buscou-se analisar o que está e o que não está explicitado nos documentos e como a Lei revela as intencionalidades.

Acredita-se que os liames do processo eleitoral investigado, ocorreram em um contexto amplo e diversificado, passível de interpretações advindas das coletas documentais e demais indícios presentes na coleta de dados. A pesquisa qualitativa oferece muitas possibilidades para o desenvolvimento do estudo, conforme Grubits e Noriega (2004, p. 80), “[...] Não existem regras metodológicas fixas e totalmente definidas, mas estratégias e abordagens de coleta de dados, que não devem ser confundidos com a ausência de metodologia”.

Nos documentos legais, buscou-se revelar como a gestão dos processos educativos em um determinado município se transcreve nas formas de provimento para cargos de liderança e como essas ações se influenciam e são influenciadas pelos apelos dos movimentos sócio-políticos mais gerais. A investigação das relações sociais estabelecidas por seres humanos que possuem uma historicidade, crenças e valores é o campo de atuação da pesquisa social e, por conseguinte, das pesquisas que envolvem os aspectos da área gestão e os estudos sobre Democracia. Para Minayo (2008), a abordagem qualitativa:

[...] se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções, das opiniões produto das interpretações que os

humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam (p. 7).

O caso de Salinópolis tem características próprias, Leis próprias, movimentações políticas e educacionais específicas que demandam a busca de evidências para revelar o que se pretende. As relações estabelecidas pelos sujeitos são específicas, possuem historicidade e contexto. Segundo Minayo:

[...] o objeto de estudo das ciências sociais é histórico. Isto significa que cada sociedade humana existe e se constrói num determinado espaço e se organiza de forma particular e diferente de outras. Por sua vez, todas as que vivenciam a mesma época histórica tem alguns traços comuns, dado o fato de que vivemos num mundo marcado pelo influxo das comunicações. Igualmente, as sociedades vivem o presente marcado por seu passado e é com tais determinações que constroem seu futuro, numa dialética constante entre o que está dado e o que será fruto de seu protagonismo (p. 12).

O Estudo de Caso foi o tipo de pesquisa proposto, pelo caráter de particularidade que envolve o município de Salinópolis: sua história ímpar, suas Leis criadas para atender a interesses particulares, as movimentações políticas próprias e a forma específica como as políticas públicas se tornam realidade. É fundamental conhecer o que se aprende ao estudar o caso, sendo necessário um estudo da particularidade e da complexidade de um caso singular, o que leva a entender sua atividade dentro de importantes circunstâncias.

Para Bogdan e Biklen (2010, p. 71), [...] “o Estudo de Caso consiste na observação detalhada de um contexto, de uma fonte de documentos ou de um acontecimento específico que pretende ser analisado na pesquisa”. Em Salinópolis, o contexto político e educacional, aliado aos documentos analisados e os registros que se apresentam como fonte de informações para esta pesquisa, foram fundamentais para que o problema da pesquisa fosse respondido. Aliado a isso, o marco legal está articulado, dificultando ou facilitando a implantação das formas de gestão e nas relações de poder vigentes. Foi esse o quadro de relações investigado.

Triviños (1987, p. 232) diz que os estudos de caso partem de alguns pressupostos teóricos iniciais, mas procuram manterem-se constantemente alertas a novos elementos emergentes e importantes para discutir a problemática em questão. Assim, entende-se o Estudo de Caso como uma estratégia de pesquisa relevante no processo educativo, e principalmente, nos estudos que abordam a Gestão Democrática nas políticas públicas, como é o caso da pesquisa tratada.

A característica de possibilitar uma visão profunda, ampla e integrada de uma unidade social complexa, é uma das vantagens do Estudo de Caso. A dinâmica específica dada à unidade estudada, no caso, a Eleição Direta para Diretores em Salinópolis pode levar a investigação a descobrir novos sentidos ou confirmar o que já se sabia das questões propostas. Uma vez que foi a primeira vez que desde a criação da Lei de Gestão Democrática do município, a eleição efetivamente aconteceu, tornou-se relevante o estudo minucioso dos meandros legais e políticos que envolveram todo o processo. O Estudo de Caso tem um potencial enorme de contribuição aos problemas da prática educacional, ao fornecer informações valiosas que permitem também decisões políticas (ANDRÉ, 2005, p. 70).

A Pesquisa que tem o Estudo de Caso como escopo teórico, objetiva “fornecer aos atores educacionais informações que os auxiliem a julgar méritos e valores de políticas, programas ou instituições” o que André (2005, p. 79) classifica como Estudo de Caso avaliativo. A pesquisa em questão teve como meta trazer elementos importantes para que se tenha uma visão mais abrangente dos meandros legais, políticos e administrativos que envolvem a Eleição Direta para diretores e sua importância para a efetivação de um quadro democrático no Município estudado. Principalmente porque a eleição direta para diretores escolares aconteceu pela primeira vez no município de Salinópolis-PA. Além disso, o estudo trouxe elementos importantes para responder a questão colocada pela pesquisa, o que André (2005, p. 80) identifica como “Estudo de Caso Descritivo”, ou seja, aquele em que “o interesse do pesquisador é uma questão que o caso vai ajudar a resolver”. Essa questão se coloca na pesquisa, pretendendo apresentar elementos que auxiliem a trazer algumas constatações e possíveis caminhos para que se configure um novo quadro favorável à cena democrática, no qual a participação efetiva nos processos decisórios seja a premissa.

Num primeiro momento da pesquisa, a revisão bibliográfica buscou produções acadêmicas significativas para dar suporte teórico ao objeto de estudo, tais como publicações em anais de eventos acadêmicos, artigos publicados, teses, dissertações, livros, dentre outras fontes. Esse arcabouço teórico trouxe as discussões no campo da Democracia que, ao longo do trabalho, auxiliaram a referendar o que foi abordado como dados de pesquisa. Com esta lógica, foram selecionadas produções que possibilitaram a configuração e interpretação do objeto em questão, a partir de referenciais de análise que buscaram explicar seus movimentos políticos e educativos. Fonseca (2002) salienta:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como

livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (p. 32).

A revisão bibliográfica abordou categorias de estudos tais como Democracia, Gestão Democrática, Participação e Eleição Direta. Estas categorias se fizeram presentes na análise documental acerca do objeto investigado, retomando-se o arcabouço teórico na medida em que foi necessário. Mazzotti (2006) diz que, [...] “é um aspecto essencial à construção do objeto de pesquisa se quisermos produzir conhecimento, capaz de contribuir para o desenvolvimento teórico-metodológico” e ainda justifica que:

[...] a produção do conhecimento não é um movimento isolado e sim uma construção coletiva da comunidade científica, um processo de constantes buscas, na medida em que a cada nova investigação que se insere no contexto, seja complementando ou contestando com contribuições anteriores referentes ao estudo do tema, exige que o pesquisador se situe no processo e seja capaz de analisar criticamente o seu problema de pesquisa, a fim de verificar as lacunas que precisam ser esclarecidas no processo de investigação (p. 545).

A partir da revisão bibliográfica pretendeu-se tornar as categorias abordadas mais consistentes, nessa busca constante de elementos que auxiliem a elucidar as questões norteadoras propostas. Esse aprofundamento teórico se tornou fundamental para que a pesquisa ganhasse sustentação e legitimidade. A pesquisa trouxe como escopo teórico o conceito e perspectivas da Democracia: Araújo (2006), Bobbio (2000; 2007), Bresser-Pereira (2007), Ferreira (2006), Miguel (2014), Peroni (2008) dentre outros. O conceito de Democracia referenda o processo de escolha dos diretores escolares uma vez que, em nome da Democracia inúmeras lutas foram impressas no afã de se chegar a um panorama efetivamente democrático e participativo. Embora esse conceito ao longo do argumento ganhasse configurações contraditórias que foram desveladas e os processos eletivos nem sempre se configuraram como efetivamente democráticos.

Em seguida, apresentaram-se as perspectivas da Gestão Democrática em Paro (2001; 2007; 2012; 2015; 2016), Dourado (1990, 2013), Gohn (2001). E demais autores que ao longo do trabalho se apresentaram como essenciais ao argumento. Partiu-se do histórico brasileiro da Gestão Democrática desde o momento em que o termo se fez presente nos ordenamentos

jurídicos do país, na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 206, influenciados pelas lutas da sociedade civil e influência dos organismos multilaterais (Banco Mundial, dentre outros) que vinham determinando a caminhada da educação dos países em desenvolvimento. Esta “gestão democrática” se tornou também a esteira para que os movimentos de eleição direta para o provimento do cargo de diretores escolares acontecessem em vários locais do país. A seguir foi feita a apresentação do termo nas Leis e assim, foi possível proceder com a análise dos ditos e não ditos das Leis com relação à gestão democrática.

Para compreender melhor o objeto de estudo, tornou-se fundamental tratar da relação entre Democracia, seu panorama, suas crises e a hegemonia do capital. A Democracia surge inicialmente como resposta aos apelos de igualdade e liberdade jurídica e econômica, embora os liberais ainda precisassem aliar as ideias de liberdade às necessidades do mercado. Assim pretendeu-se construir esse contexto buscando uma compreensão da totalidade para analisar de maneira mais abrangente a esteira ideológica na qual a ideia de Democracia apoia-se e sua relação com as eleições diretas. Esse panorama vem dar à Democracia contornos adequados à supremacia do capital, influenciando também o ordenamento jurídico e as práticas de escolha aos cargos políticos e das entidades executoras, tais como, as escolas. Para isso, foram pesquisados os seguintes autores: Santos (2008; 2012), Saviani (2011), Peroni (2008), Marx (1983), dentre outros.

Ainda, fez-se necessário discorrer sobre o conceito de Clientelismo/Patrimonialismo tratado em Bobbio (2007), Duarte (1966), Faoro (2001), Weber (2011), dentre outros, uma vez que esses conceitos foram tratados na análise do panorama do município antes do primeiro pleito acontecido em 2015. As ideias clientelistas e patrimonialistas marcaram sobremaneira a forma de escolha dos diretores antes das primeiras experiências de eleição direta acontecidas no Brasil e tornou-se então necessária uma incursão teórica a respeito destes temas para referenciar as práticas ainda tão utilizadas em vários municípios como curral eleitoral e manutenção do poder de barganha entre executivo e seus aliados.

Como procedimento de coleta de dados, foram analisados os documentos que referendam e contextualizam a Gestão Democrática em nível de Brasil, Estadual e Municipal. As Portarias, Decretos, Atas de Sessões da Câmara Municipal de Salinópolis, registros escritos diversos. O estudo dos documentos se torna importante no sentido de compreender a legalidade das eleições e as interferências políticas no processo, o que se encontra explícito e o não dito, que também traz em si uma interpretação.

Para Cellard (2014, p. 89), a análise documental consiste num caminho exploratório complexo, pois o pesquisador necessita “construir um *corpus* satisfatório, esgotar todas as

pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes” para explicar o que se coloca como objeto. Ele explica que a ideia é “reconstruir para construir” os dados, procedimento necessário à melhor compreensão do fenômeno analisado. Elencaram-se abaixo os documentos analisados.

Quadro 1 - Documentos selecionados para análise

DOCUMENTO	CONTEÚDO
CF Brasília, 5 de outubro de 1988.	Constituição Federal Brasileira
LDB Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.	Diretrizes e bases da educação nacional
PNE Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.	Plano Nacional de Educação de 2001
PNE Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.	Plano Nacional de Educação de 2014
CE Estado do Pará, 5 de outubro de 1989.	Constituição Estadual do Pará
LEI N° 6.170, DE 15 de dezembro de 1998.	Sistema Estadual de Ensino do Pará e dá outras providências
Portaria n. 04, de 2009	Determina a realização de eleições diretas para a direção das unidades escolares no estado do Pará
Lei n. 7.855, de 12 de maio de 2014.	Institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino do Pará. DOE n. 32.641, de 14 de maio de 2014.
Lei nº 2.817 - a/2009	Estabelece as diretrizes para a eleição de diretores das escolas públicas municipais de Salinópolis, e dá outras providências.
LOM 2011	Lei Orgânica do Município de Salinópolis, n. de numero 01 de 30/09/2011.
PME Salinópolis 2011 Lei	Plano Municipal de Educação de Salinópolis, 2011
PCCR Salinópolis - Lei nº 2.839/2011	Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos trabalhadores da educação pública do município de Salinópolis, e dá outras providências.

Fonte: elaborado pela autora.

Os documentos trazem em seu bojo, mensagens explícitas, contradições e carregam uma história. O que se encontra escrito faz parte de uma rede de articulações que se conectam e se articulam (movimentos políticos, lutas sociais, determinações mais globais da agenda neoliberal). É intenção de a pesquisa trazer à tela indagações e considerações que auxiliem no desenvolvimento da questão de investigação.

É importante esclarecer que as pesquisas documentais e bibliográficas assemelham-se, mas diferem quanto à natureza das fontes. Enquanto a bibliográfica se utiliza, fundamentalmente, da contribuição de diversos autores e de documentos que já foram analisados por terceiros, a pesquisa documental mergulha direto na fonte primária, ou seja, vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico (GIL, 1996, p. 54). Segundo Le Goff (1997, p. 122), o documento deriva de ensinar e evoluiu para o significado de prova, mas o próprio autor nos afirma que os documentos não são neutros, são frutos conscientes ou inconscientes da sociedade e das circunstâncias que os produziu, como tal, estão carregados de ideologia. A tarefa foi analisar e desvelar a mensagem dos documentos, bem como o que está por trás do que não está escrito. Assim, a visão de totalidade pôde trazer uma compreensão mais ampla do que se pretendeu a questão da pesquisa. Por isso, análise dos documentos mencionados trouxe contribuições para uma melhor compreensão do quadro democrático estabelecido no município de Salinópolis que configuraram a efetivação da Lei que disciplina as eleições diretas para diretores escolares.

Dessa forma, segundo Le Goff (1997, p. 100), o documento “deve ser submetido a uma crítica mais radical”, ou seja, é importante compreender que os documentos estudados: portarias, decretos e editais produzidos pelos órgãos oficiais tanto nacionais, estaduais e municipais, foram produzidos de acordo com a concepção política dos que estão no Poder e assim sendo, merecem análise aprofundada de seu conteúdo. Nesse sentido, como o estudo buscou se encarregar exatamente de desvelar tais concepções e compreensões, a análise minuciosa dos documentos se fez necessária. Vieira (2000) salienta:

Nem tudo o que aparece em cena é absorvido pelos formuladores de política – há uma seleção daquilo que interessa aos diferentes governos e momentos políticos e que, por vezes, se articulam com o controle sobre os processos de inovação e mudança. Por isso mesmo, buscar a gênese das ideias que vem e vão, é uma tarefa da pesquisa educacional e um desafio ao pesquisador (p. 16).

Para a análise dos documentos coletados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para o tratamento e reflexão sobre os textos destes documentos, bem como a relação dos mesmos com a questão investigada. Os textos escritos, legislações, portarias, atas e quaisquer outros documentos ou informações foram objetos de investigação objetivando revelar “o seu conteúdo explícito ou implícito”. Chizzotti (2003) salienta:

[...] A decodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas. A escolha do procedimento mais adequado depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analisador (p. 98).

Chizzotti (2003) ressalta que, quanto ao objetivo de “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (p.99), a análise de conteúdo deve ser usada para orientar o olhar para os documentos analisados e demais dados da pesquisa, revelando os significados do conteúdo explícito e não explícito do material analisado. Segundo Bardin (1977, p. 38) a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de percepção das mensagens. Bardin (1977) define:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimento relativa às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (p. 38).

Na técnica utilizada, na análise do conteúdo de abordagem qualitativa, o pesquisador faz a descrição e tratamento das mensagens, partindo de uma análise objetiva para a realização de inferências sobre o que está sendo analisado, traduzindo suas inferências em causas, antecedentes e consequências da mensagem explícita.

A análise de conteúdo dos documentos se organizou em torno de três etapas, a saber: A pré-análise, a descrição analítica e a interpretação inferencial. Com base nessa organização, ela pôde ser desenvolvida por diferentes técnicas. A primeira é a leitura flutuante que se organizou em uma leitura minuciosa do documento analisado. A escolha do corpus (documentos) se referencia na problemática da pesquisa e tem como objetivo levantar as interrogações e hipóteses sobre o que está sendo analisado e a codificação dos dados, onde foram selecionadas as unidades de registro e unidades de contexto; definição de categorias de palavras e interpretação inferencial. Os dados documentais (Leis, Decretos, Portarias) foram organizados em unidades que permitiram a categorização dos elementos para fins de comparação e possíveis inferências à guisa de conclusão (BARDIN, 1977, p. 322).

No entanto, para além da análise do conteúdo é preciso desvelar os contextos e causas da realidade apresentada nos dados. É preciso interpretar além das aparências. Kosik (2010) defende que “a dialética trata da realidade da coisa em si” (p. 13). Porém ela não se apresenta

imediatamente aos homens. Para se entender a realidade, é necessário superar a aparência e a funcionalidade imediata das coisas. Para Kosik (2010):

[...] O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade (p. 15).

Assim, Kosik (2010) alerta para a necessidade de ultrapassar a análise ingênua e o falseamento da realidade. A visão escamoteada da realidade sem um aprofundamento das suas causas e das suas contradições apresenta uma visão da “forma da coisa contraditória com a própria Lei do fenômeno” o que ele conceitua como “a estrutura da coisa”. Kosik (2010) também salienta que a “práxis utilitária”, que referencia análise imediata e preponderância do “senso comum”, não proporciona aí a compreensão mais abrangente da realidade. A pesquisa, assim, teve a intenção de trazer para seu escopo uma interpretação crítica, atrelada à análise de um panorama econômico, social e político brasileiro capaz de trazer para o centro das reflexões as contradições, a realidade além das aparências e conseqüentemente os contributos para uma possível transformação da realidade apresentada.

Portanto, pretendeu-se confrontar o estudo dos documentos e da realidade de Salinópolis com as transformações advindas das relações econômicas e histórico-sociais geradoras da conformação do Estado, que influenciaram nos ordenamentos jurídicos em nível Federal, Estadual e Municipal. O panorama de intencionalidades dos documentos deve ser analisado em sua abrangência. Entende-se que a análise a ser empreendida neste trabalho, sob essa perspectiva, se deu a partir de um contexto, permitindo que o pesquisador tenha uma visão do objeto em sua totalidade, dentro de um movimento dialético. Portanto, fez-se necessário a investigação não só da eleição em si, mas proceder com uma análise do panorama geral em seus contextos mais amplos.

CAPÍTULO 1 – CONCEITO DE DEMOCRACIA, CLIENTELISMO, PATRIMONIALISMO, PARTICIPAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.

1.1. A DEMOCRACIA E SEUS CONCEITOS

Este primeiro capítulo tem como objetivo trazer os aportes teóricos sobre o conceito de Democracia e sua relação com a eleição direta para diretores. Além disso, traz uma discussão sobre a relação da Democracia com a hegemonia do capital e a crise democrática atual que vive o país. Desde a Grécia Antiga, com o nascimento e o desenvolvimento da filosofia clássica, até os nossos dias, a Democracia é uma temática que tem sido objeto das grandes discussões filosóficas, políticas e sociais. Daí consiste a grande dificuldade na sua conceituação através de uma abordagem unilateral. No entanto, identificam-se elementos comuns nas diversas definições de Democracia, como sendo, uma forma de limitação e legitimação do poder do povo. Referindo-se ao mesmo cerne do conceito, Bobbio (2007, p. 136) afirma:

Da idade clássica até os dias hoje o termo ‘Democracia’ foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que o governo na qual o poder político é exercido pelo povo.

O que importa refletir é sobre a forma como o povo participa desse poder e esse panorama é definido ao longo da história, permeado de lutas sociais, políticas e também pela instalação de determinados cenários econômicos. A eleição direta também foi delineada a partir dessa trajetória.

Segundo Bobbio (2007, p. 130), com o aparecimento dos primeiros filósofos surgiu a ideia de que a organização social e política deveria basear-se na isonomia. Para este autor, Aristóteles defende que a Democracia é uma forma de governo, sendo este o entendimento aceito por inúmeros doutrinadores como Montesquieu e Rousseau.⁴ Bobbio (2007, p.133), também, afirma que o termo Democracia sempre foi empregado no sentido de uma das formas de governo, designando a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo. Após milhares de anos de usurpação do poder popular, as reformas populares instituíram a

⁴ Cabe a consideração feita por Norberto Bobbio: “Na teoria geral do Estado distinguem-se, embora nem sempre com uma clara linha demarcatória, as formas de governo dos tipos de Estado. Na tipologia das formas de governo, leva-se mais em conta a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder; na tipologia dos tipos de Estado, mais as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas”.

reintrodução do governo do povo, pelo povo e para o povo⁵. Vasconcelos (2007, p. 55) destaca a importância de se analisar a Democracia sob o enfoque que o uso das teorias das formas de governo, assumiu ao longo dos tempos, dividindo este em: descritivo (sistemático), prescritivo (axiológico) e histórico.

O enfoque descritivo para Vasconcelos (2007, p. 55) diz respeito à classificação das formas de governo que, historicamente, existiram. Segundo este significado, a Democracia é uma das três formas de governo, quando classificada em relação ao número de governantes. Correspondendo à forma de governo na qual o poder é exercido pelo povo, ou pela maioria do povo, contrapondo-se à monarquia (poder exercido por um) e à aristocracia (poder exercido por poucos). De acordo com Bobbio (2007, p. 138):

Fica portanto estabelecido que numa tipologia, como a clássica, que distingue as várias constituições acima de tudo com base no critério do número dos governantes, existe uma forma de governo – chame-se ela Democracia ou algo diverso – que se caracteriza, frente às demais, por ser o governo dos muitos com respeito aos poucos, ou dos mais com respeito aos menos, ou da maioria com respeito à minoria ou a um grupo restrito de pessoas (ou mesmo de um só), e que portanto o conceito de Democracia é, na tradição dos antigos que chega ininterruptamente até nós, extremamente simples e constante.

Este enfoque corresponde àquele que emite juízos de valor sobre as teorias de forma de governo, classificando-as em ordem de preferência, considerando uma má e a outra boa, uma melhor e a outra pior. Bobbio (2007, p. 139) defende a ideia de que o pensamento político sempre foi permeado de ideias sobre qual seria a melhor forma de governo, sendo tema recorrente os prós e contras da Democracia. Como exemplo, Platão, em sua obra, “A República”, tece a mais veemente crítica ao modelo democrático, apontando a Democracia como a terceira forma degenerada de cidade-ideal: timocracia, oligarquia, Democracia e tirania. De acordo com Platão (apud Bobbio, 2007, p. 140) a Democracia não pode ser considerada como uma forma de governo do povo, mas sim como o governo dos pobres contra os ricos.

Aristóteles, utilizando da classificação descritiva, parte do mesmo raciocínio de Platão ao afirmar que a Democracia é uma forma má de governo: a Democracia seria o governo da maioria por se levar em conta que há mais pobres do que ricos em qualquer Estado e o

⁵ Vasconcelos (2007) faz certas críticas à estrutura social existente na Grécia antiga, ao tempo do surgimento da Democracia: “mas convém observar que, quando a Democracia foi implantada, Atenas ainda era uma cidade-estado injusta, viciada culturalmente e deturpada ao longo de dezenas de séculos pelos caprichos e horrores das monarquias e oligarquias que a governaram e lhe impingiram mentiras e costumes não naturais” (p. 54).

governo exclusivo dos pobres, como aqueles exclusivos dos ricos, não estaria voltado para o bem-comum, mas para o bem de determinado grupo, levando-se em conta a classificação de que um bom governo é aquele que atende ao bem-comum, a Democracia seria um governo corrupto, sendo a politéia a forma de governo bom, a qual corresponde ao governo da maioria e não dos pobres (BOBBIO, 2007, p. 140)

O uso prescritivo, segundo Bobbio (2007, p. 141) classifica os regimes políticos entre bons ou ruins. Neste caso, a Democracia poderia ser considerada a melhor, ou a pior ou um meio termo entre a melhor e a pior. Contudo, as grandes discussões sempre versaram sobre as duas primeiras, porquanto a problemática girava em torno de decidir qual seria a melhor: a monarquia ou a Democracia. Os clássicos do pensamento político moderno defendiam, na sua grande maioria, a superioridade da monarquia, quando comparada aos governos populares. Alguns pensadores, como Hobbes⁶ (1983, p. 34), e Bodin⁷ (1986, p. 213) exaltavam a perniciosidade da Democracia.

Até aqui se verifica que a Democracia nem sempre foi o regime de governo legitimado pelos clássicos. A crítica de Hobbes (1983, p.139), por exemplo, diz respeito a dois aspectos do regime democrático: quanto ao sujeito governante (as assembleias populares seriam incompetentes, dariam espaço para a perpetuação da demagogia e dificultariam a formação de uma vontade coletiva) e quanto ao modo de governar. Ressalta-se que as críticas dos dois filósofos citados podem ser encontradas como fundamentos de movimentos antidemocráticos na atualidade.

Rousseau (1997) que é considerado o pai da Democracia moderna e levanta a bandeira da liberdade como autonomia, prescreve que “cada um, unindo-se a todos, obedece apenas a si mesmo e permanece livre como antes”.

Teria desejado nascer em um país onde o soberano e o povo pudessem ter apenas um único e mesmo interesse, para que todos os movimentos da máquina se dirigissem sempre para a felicidade de todos. Não sendo isto possível, a menos que o povo e soberano fossem uma só pessoa, conclui-se

⁶ Thomas Hobbes (1588-1679) foi teórico político, filósofo e matemático inglês. Sua obra mais evidente é "Leviatã", cuja ideia central era a defesa do absolutismo e a elaboração da tese do contrato social. Em www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article

⁷ Jean Bodin (1530-1596) foi um jurista e teórico político francês, que exerceu grande influência na sociedade europeia através da formulação de suas teorias econômicas e seus princípios de “bom governo”, numa época em que os sistemas medievais foram dando lugar a estados centralizados. Defensor do espírito burguês, desenvolvido na sua teoria de Estado, formulou Bodin, a propriedade privada era sagrada, de um modo geral todas as formas de riquezas ou bens materiais. Em https://pt.wikipedia.org/wiki/Jean_Bodin

que eu desejaria ter nascido sob um governo democrático sabiamente constituído (ROUSSEAU, 1997, p. 137).

A liberdade como autonomia acaba sendo o mais forte argumento em favor da Democracia, defendendo o autogoverno, e asseverando aquilo defendido por Kant – ao afirmar que o homem saiu da menoridade e acabou por assumir as rédeas da sua própria vida individual e coletiva. As ideias de liberdade e autonomia começam a ganhar sentido, aliado a acontecimentos marcantes econômicos e sociais na história (BOBBIO, 2007, p. 144).

Bobbio (2007, p. 143) afirma também que, entre todas as definições de Democracia, prefere aquela que define a Democracia como o “poder em público”. O autor afirma que o poder tende a se esconder e que quanto mais secreta seja uma decisão, proporcionalmente mais ilícita esta será, sendo, portanto, a Democracia a forma de governo que obriga os governantes a tomar suas decisões às claras, justificando o porquê de determinada escolha em detrimento de outra, abrindo um espaço para que os indivíduos tomem ciência do que ocorre nos bastidores do poder⁸.

Ainda sobre os conceitos de Democracia, Max Weber em sua obra “Economia e Sociedade” (2011, p. 67) afirma que a participação popular no processo democrático limita-se ao ato da escolha dos governantes. Após a escolha, as massas seriam incapazes de participar da condução política da nação. O conceito de Weber encontra-se ainda presente quando é a Democracia representativa articuladora dos processos de participação. A eleição direta se coloca nessa classificação, pois o poder de participação do povo nos processos decisórios vem limitando-se à esta escolha representativa que pouco se aproxima da gestão democrática efetiva, embora se constitua como importante elemento da participação popular.

As ideias clássicas de Democracia na pesquisa visam dar suporte para se compreender que até chegar à Democracia como se a exercita hoje, com todas as nuances que o capital agrega a este conceito, existe um contexto histórico-político-econômico, um esteio que justifica as mudanças, que revela as contradições do processo de participação ao longo da história e que facilita a compreensão da configuração atual. A eleição direta seja praticada no campo da política ou da educação foi resultado de um amplo processo de construção, ao longo da história, fortemente influenciado pelas mudanças econômicas e políticas que dão rumo às construções legais.

⁸ Bobbio afirma que quando trata do “Poder em público” está se referindo ao público ativo, o público informado, consciente de seus direitos.

Souza Junior (2002, p. 56) formula a distinção entre Democracia substancial e instrumental: sendo a Democracia substancial – “a concepção política que faz do Estado um meio natural e necessário para servir à Pessoa, em sua dignidade e nos seus direitos fundamentais, realizando o bem comum” enquanto a Democracia instrumental como processo político, como “princípio da organização dos instrumentos políticos, pelo qual os cidadãos devem participar, pelo consentimento, do fundamento e do funcionamento do poder”.

Enquanto para Sampaio (2007, p. 37),

A Democracia determina o reconhecimento da existência de uma esfera individual livre da interferência do Estado e a atribuição de cidadania a todo o indivíduo – pois todos devem ser chamados a constituir; ou interpretar, a vontade coletiva e as decisões contrárias aos interesses individuais devem ser acatados em expressão da vontade da maioria, se não atentarem aos direitos fundamentais.

Para Miranda (2005, p. 34), “a Democracia é um processo com uma finalidade determinada; a participação popular”. O autor, em seu livro Democracia, liberdade e igualdade, afirma que “nem todas as Democracias são iguais”. O autor assim compreende a Democracia como instância de participação maleável e transformável de acordo com interesses subjacentes. Portanto, o conceito de Democracia para ele é plural e não deve ser analisado como conceito estático. Ao contrário, o conceito é dinâmico, determinado e determinante de uma série de fatores que ao longo da pesquisa serão tratados.

Souza Junior (2002), autor de “A crise da Democracia no Brasil”, esclarece a relação das duas vertentes da concepção de Democracia com o seu conceito mais difundido, a saber, o “governo do povo e pelo povo” e o governo “para o povo”:

Por ‘governo do povo, pelo povo’, entenda-se, isto sim, a participação, através do consentimento, dos cidadãos no governo da sociedade política. Essa participação deve existir, tanto em relação ao fundamento do poder estabelecido (governo do povo), quanto ao funcionamento desse poder (governo pelo povo). E governo para o povo é o que procura no mais alto grau possível, respeitar e promover os direitos fundamentais da Pessoa Humana (p. 14-15).

Esses dois conceitos se diferenciam substancialmente quanto à natureza de concepções que se configuram. A participação limitada e consentida nem sempre está vinculada ao respeito e promoção de direitos e dignidade humana. Eleger representantes não necessariamente implica a garantia e aumento dos direitos dos que votaram. Essa é a

construção reflexiva que se apresenta como fundamental para uma melhor compreensão da totalidade dos fenômenos históricos, econômicos e sociais pelos quais a sociedade vem se constituindo.

Os ideais de Liberdade e Igualdade são comuns à maioria das concepções de Democracia apresentadas. As ideias liberais, por apresentarem uma concepção de pluralismo fortemente individualista, preocupados em assegurar a autonomia privada, acabam por sobrelevar os direitos fundamentais em relação à soberania popular, sendo que a prioridade conferida aos direitos fundamentais é a responsável pela configuração de um Estado neutro e pouco interventor.

Assim, como diz Cittadino (2004, p. 131), apenas um espaço de deliberação pública *restrito* pode ser adotado pelos liberais: se a prioridade da liberdade individual é, desde o início, assegurada na posição original, ao final do processo é a restrição ao uso público da razão que vai garantir esta mesma prioridade. Analisando os dizeres de Cittadino, pode-se concluir que não há como discutir temas de justiça fundamental e questões constitucionais, sob a ótica da subjetividade e das visões individuais de mundo. É preciso levar em consideração a coletividade e o bem comum.

Então conceber uma visão de Democracia na qual a soberania popular tem relevo, é fundamental. A eleição direta para se tornar elemento de democratização efetiva precisa legitimar os interesses da sociedade e a participação não só na escolha de seus representantes, mas no intuito de trazer os bens públicos ao seu destino final: a sociedade. Os comunitaristas, segundo Cittadino (2004, p. 133) ao invés de privilegiar a autonomia privada - como fazem os liberais - privilegiam a autonomia pública, defendendo ideais de atuação e participação. A concepção de pluralismo adotada defende que a autonomia pública e a soberania popular são compatíveis com os diversos centros de influência social e poder político.

Se para os liberais a neutralidade do Estado decorre do ‘fato’ do pluralismo, é o próprio pluralismo, enquanto diversidade de identidades sociais, que impede o Estado de tratar igualmente cidadãos com valores culturais distintos (CITTADINO, 2004, p. 131).

O que os comunitaristas argumentam é que os direitos individuais defendidos pelos liberais, não podem ser tomados em sentido universal, pois não se pode supor que tais direitos são necessidades compartilhadas por todos. Para os comunitaristas, é reconhecida a necessidade de os indivíduos terem seus direitos básicos protegidos; contudo não se pode

olvidar de reconhecê-los como membros de grupos culturais determinados, para que sejam reconhecidos seus direitos específicos também.

Os comunitaristas, segundo Cittadino (2004, p. 131) defendem que é através da soberania popular que as distintas identidades culturais, presentes numa mesma sociedade, desenvolvendo processos próprios expressam opiniões e participam das deliberações da esfera pública. A soberania popular, ainda, faz da política um processo constitutivo do processo social, pois é através da política que os integrantes de uma comunidade específica configuram, com vontade e consciência, as suas redes de reconhecimento recíproco.

Para Habermas (1999, p. 34), pensador formado na escola hegeliano-marxista⁹, o grande equívoco de liberais e comunitários é a oposição entre liberdade individual e soberania popular tratando de um como limitador ou inimigo do outro, quando na verdade eles se complementam. Da conexão entre direitos humanos e soberania popular, decorrem as normas que levam tanto em conta as diferenças culturais quanto as desigualdades sociais.

Habermas (1999, p. 36) não concorda com o fato de que a coexistência igualitária de grupos culturais diversos seja assegurada em detrimento aos direitos fundamentais. Para Habermas (1999, p. 36) os mundos culturais apenas sobrevivem quando em coexistência com outras culturas, quando os indivíduos pertencentes a determinado grupo, obrigados a se confrontarem com culturas distintas, buscam regenerar as forças de suas identidades culturais, afirmando que “nas sociedades contemporâneas, a relação com o estranho é inevitável”. A reflexão sobre as ideias de Habermas se faz fundamentais na pesquisa, pois é preciso uma análise detalhada sobre as incursões do capitalismo que se apoia no arcabouço liberal de concepções acerca da sociedade, não logra esforços para fazer da liberdade, da desregulamentação, do individualismo sua plataforma. Plataforma nem sempre condizente com os preceitos do bem comum.

Para Marx, em sua obra “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel” de 1843, a Democracia é a inclusão de todos os homens numa sociedade na qual o social se torne essência do Estado e o Estado instrumento da sociedade. Na perspectiva da Democracia efetiva, o Estado não é um fim em si mesmo, mas tão somente uma manifestação dos interesses dos homens como prestação de um serviço público. O autor considera que “na Democracia o princípio formal é simultaneamente o princípio material”, assim criticando a teoria de Hegel acerca da Burocracia. Ele defende que a constituição do Estado não é outra

⁹ Hegel foi filósofo alemão mais influente na obra de Marx que versou sobre a dialética como uma forma de pensar a realidade em constante mudança por meio de termos contrários que dão origem a um terceiro, que os concilia. (Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/h/hegel.htm>. Visualizado em 24/11/2017)

coisa senão uma construção dos homens na sociedade, e assim sendo é necessário que se compreenda que a sociedade, nessa perspectiva se torna o agente principal, a peça chave, os sujeitos são os construtores verdadeiramente da ordem política. O universal nesse sentido é determinado pelo particular. O que é particular deve se tornar público e não apenas o interesse de um grupo da elite.

A Democracia constitui a essência de todas as constituições políticas, o homem socializado como constituição política particular; está para as outras constituições assim como o gênero está para as outras espécies, com a única diferença de que o próprio gênero surge como existência, e, portanto, como uma espécie particular (MARX, 1983, p. 43).

Assim sendo, a Democracia para Marx (1983) não é uma construção política ideal, imaterial, mas é o homem o próprio construtor e executor das políticas para o interesse geral. Ele não concebe uma realidade política acima dos homens concretos, mas determinada pelo próprio homem. Marx constrói o sentido de Democracia a partir do princípio concreto, se preocupando em pensá-la como produto e para o mundo dos homens e não no plano ideal. A participação dos sujeitos nas escolhas de seus representantes precisa nessa perspectiva passar necessariamente pela participação, nos processos decisórios, concretamente.

Se os sujeitos escolhem seus representantes, são esses mesmos sujeitos que acompanham, opinam, tomam decisões. Sabendo que o interesse do Estado não pode ser outro senão o interesse geral, Marx considera o valor da Democracia na perspectiva de unir os aspectos formal e material das Leis que regem uma sociedade, defendendo que as mesmas devem trazer em sua essência as necessidades desta mesma sociedade. Há que se analisar se as Leis que regem economias e políticas trazem em sua esteira a solução para as necessidades da sociedade. Reflete-se sobre a que e a quem servem as letras da Lei, uma vez que interesses das mais diversas naturezas influenciam sobremaneira o arcabouço legal das políticas públicas. Porém, ainda segundo Marx (1983, p. 55), seria impossível conceder liberdade a um grupo ou classe social uma vez que este Estado está comprometido com a defesa de interesses particulares, pois se constitui como Estado burguês, não pode promover a emancipação humana porque está comprometido com os interesses de uma classe específica, detentora dos meios de produção, e que se apropriaram destas assertivas para a utilizarem como estratégia de dominação.

Bresser-Pereira (2007, p. 45) justifica que, numa sociedade pré-capitalista, não há clara separação entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade. A sociedade é forte

e o estado é fraco. A transição para o Capitalismo precisa do estabelecimento do estado nacional forte que se afirma sobre uma sociedade civil enfraquecida, controlada. Numa perspectiva otimista, a consolidação da Democracia estabelece sua base em um estado nacional forte, com a sociedade civil igualmente forte para fiscalizar.

O conceito de Estado, proposto por Bresser-Pereira (2007), é diferente do conceito de Governo ou de Regime Político. Bresser-Pereira (2007, p. 47) afirma que:

[...] O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte. Quando determinado sistema social passa produzir um excedente, a sociedade divide-se em classes. A classe dominante que então surge, necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. A institucionalização de um estado-nação soberano e, como parte deste, de um Estado, são o resultado dessa necessidade.

Assim, a sociedade assume o caráter de país soberano constituído de uma sociedade civil¹⁰ e um Estado. A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos que têm acesso diferenciado ao poder político e o Estado seria essa estrutura organizacional e política, fruto de pactos políticos e sociais que garantem a concretização de tais pactos. Bresser Pereira traz também o conceito de Estado como o que ele chama de *Res Pública*. Ou seja, a coisa pública, propriedade coletiva de todos os cidadãos. O que em análise deveria ser assegurado pelo estado o pertencimento a todos através da Democracia Popular.

Bresser-Pereira (2007, p. 78) explica que somente após a revolução capitalista e depois de um período “liberal” – o século XIX – é que “os países mais desenvolvidos foram capazes de adotar o sufrágio universal e de se tornar Democracias”. Somente nesse momento as elites desses países ficaram convencidas, segundo ele, de que os pobres não representavam uma ameaça real à ordem social, pois respeitavam os direitos de propriedade e os contratos. A partir desse momento, as elites não tiveram alternativas senão aceitar as demandas políticas por Democracia vindas dos pobres e de uma ampla fatia das classes médias. As sociedades capitalistas avançadas estavam maduras para a Democracia moderna e o sufrágio universal. Analisando os conceitos do autor, é notório que a Democracia moderna apoia-se na hegemonia da classe burguesa, porém por necessidade de fazer legitimar, precisou render-se aos novos apelos de participação popular e se reconfigurar. E, atualmente, vem se reconfigurando adaptando-se aos novos panoramas da sociedade capitalista.

¹⁰ Bresser-Pereira (1995, p.85) define Sociedade Civil como “povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõe os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos”. O autor define ainda Sociedade Civil como a sociedade organizada pelo mercado.

Dahl (2012, p. 340) explica que a Democracia é mais que um processo de governar, pois engloba um sistema de direitos, como parte intrínseca de sua essência. Tais direitos são expressos num conjunto de dispositivos institucionais regulamentadores, sem os quais a democratização dificilmente poderia acontecer. Santos (2012, p. 191) acrescenta que:

Os direitos sociais não se referem somente a essas garantias prescritas em leis, normas e instituições, vão para, além disso, situando-se na construção de uma nova sociabilidade, que se assenta no reconhecimento do outro, como sujeito de direitos e responsabilidades. Tal cidadania se exprime em manifestações expressas, em filiação a partidos políticos, engajamento em movimentos sociais, em passeatas, atos públicos, dentre outros.

Dahl (1989, p. 129) evidencia a importância dos marcos legais em que se apoiam os sistemas democráticos. O autor ainda acrescenta que são nos processos eleitorais que a soberania popular e a igualdade política estão salvaguardadas. Considerando a “maquinaria eleitoral”, as eleições são meras expressões das primeiras escolhas dos votantes. Em contrapartida, as eleições são ineficazes para considerar a expressão política da maioria, mas são importantes para garantir a participação de cidadãos comuns. Nesta medida, verifica-se que Dahl admite a existência de eleições e da concorrência de grupos pelo poder:

Podemos apenas distinguir vários grupos de vários tipos de tamanho, todos procurando, de várias maneiras, promover seus objetivos, geralmente às expensas, pelo menos em parte, dos demais (DAHL, 1989, p. 130).

Em síntese, ao se tratar da Democracia, é fundamental falar da soberania popular e do sistema de representação política, porquanto o modelo de representação adotado interferirá de maneira contundente nos contornos da Democracia vivenciada em determinada sociedade, bem como irá delimitar os contornos daquilo que se entende por soberania popular. O que se busca explicar é que, caso se adote o modelo da Democracia representativa, o exercício do poder pelo povo poderá estar reduzido ao momento do pleito eleitoral, o qual corresponderá ao momento da delegação do exercício do poder popular e não na transferência da soberania popular. A seguir, apresentam-se aportes teóricos sobre a Democracia Representativa e a Democracia Participativa no intuito de compreender-se melhor a lógica das Eleições Diretas para diretores no contexto do quadro político brasileiro e mais localmente, Paraense. Juntamente com essa análise apresentam-se os aportes sobre o clientelismo, conceito este vinculado e congruente com a Democracia Liberal Representativa.

1.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E CLIENTELISMO

A Democracia representativa, a qual foi acolhida logo após a Revolução Francesa, se fixou como preponderante nos dias atuais e penetrou de tal forma no ideário dos cidadãos que, muitas vezes, o ideal democrático é confundido e reduzido ao processo eleitoral. E assim, a análise sobre eleições diretas para diretores escolares também corre o risco de reduzir o conceito de gestão democrática ao momento exclusivamente do pleito. O que significaria soberania popular do âmbito escolar é a participação efetiva de seus membros nas decisões fundamentais da instituição. No entanto, é necessário refletir sobre os processos que circundam a construção do pleito para que se desvelem suas condições e articulações.

Wainwright (2005, p. 74) salienta que a Democracia Representativa teve seu auge no século XVIII, período da Revolução Francesa. Grupos populares, intitulados “sans-culottes”, manifestavam ideias e objetivos próprios, defendendo limitações de riquezas, extinção das desigualdades e uma forma de governo, na qual os cidadãos pudessem interferir de maneira mais incisiva nas decisões do governo. Fruto deste cenário foi a Lei constitucional francesa de 1793, a qual reconhecia o povo como fonte única de todos os poderes e lhe conferia o exercício deles estabelecendo: uma soberania popular sem limites, sufrágio universal, eleições diretas, renovação anual de mandatos para legisladores, magistratura sujeita a uma mobilidade extrema e o direito dos homens de se revoltarem contra o governo.

Mesmo sendo a Lei promulgada, segundo Wainwright (2005), não foi possível estabelecer o governo popular, sob a alegação do momento de tensão que vivia a França, sofrendo a ameaça de diversas invasões de reis e nobres estrangeiros. Após o período de maior turbulência, em 1795, o povo voltou a insistir num modelo de autogoverno, contudo a Assembleia já tinha sido ocupada por contrarrevolucionários, que não aceitaram a adoção do governo popular. Desse conflito que resultou em mortes e violência, a França adotou o modelo Parlamentar, marcado por características feudais, representação censitária e formação de oligarquias. A tomada do poder pela Burguesia facilitou o surgimento do Capitalismo Industrial e Financeiro na França e a criação de uma legislação que permitiu a afirmação do poder do capital.

Ripert (1947, p. 18) afirma que “houve uma feliz oportunidade para o regime capitalista de nascer ao mesmo tempo em que a liberdade política”. Segundo ele, a Lei de Allarde de 2 de março de 1791, proibiu as corporações livres de ofício que vinham da idade média e afirmou a liberdade do comércio e da indústria, com bases na propriedade individual e reflete a doutrina do Liberalismo Econômico. Lograva o capitalismo um universo jurídico

que garantisse ao detentor de capitais a preponderância na vida econômica e política. Esta se tornou a oportunidade para as elites da época: haviam-se unido ao povo para acabar com o julgo que os prendiam aos privilégios da nobreza e agora se encontravam numa posição privilegiada: poder dominar a assembleia e utilizar o sistema representativo como meio para promulgar uma legislação, com pinceladas democráticas, mas que tinha como fim servir aos propósitos do novo regime econômico: o regime capitalista. Reafirmando o panorama do Liberalismo a Lei Le Chapelier foi escrita e defendida por Issac René Guy le Chapelier, proibindo os sindicatos, as greves e as manifestações dos trabalhadores. Alegando a defesa da "livre empresa" e da iniciativa privada.

Assim, conclui-se que a Democracia representativa é criada pela nova elite – burgueses, banqueiros, industriais, com contornos liberais, visando à criação de uma legislação que permitisse a ascensão do regime capitalista. Desde os primórdios a representação política, apesar de assumir um falso caráter democrático, pois a participação popular se restringe à escolha dos representantes, foi mais um instrumento utilizado pelas elites para, ao mesmo tempo dominar os centros de poder e para manter o povo longe deste, mas de maneira diferenciada: o povo teria a ilusão de que participava democraticamente, enquanto não passaria de massa de manobra. Para os Liberais, a igualdade do ponto de vista jurídico e o mercado livre eram suficientes para os homens viverem em felicidade. Santos (2012, p. 14) nos mostra em seus escritos que os ideais democráticos precisaram ser encampados pelos regimes liberais para barrar a capilaridade dos ideais socializantes.

Bobbio (2000, p. 121) destaca a diferença entre a Democracia dos antigos e a Democracia dos modernos: aquela era a Democracia direta, enquanto esta se caracteriza pela forma representativa, na qual o voto não se destina a decidir questões públicas relevantes, mas limita-se a eleger aqueles que terão poderes para decidir em nome da coletividade. Ressaltando que ao realizar uma breve análise ao longo do século XIX sobre os países hoje ditos como democráticos, vislumbra-se a ampliação progressiva do direito de eleger os representantes, citando Kelsen, o qual considera que a eleição é um elemento essencial da Democracia real (porquanto a Democracia ideal, para o autor, não existe em lugar nenhum). A soberania popular reduz-se ao momento de escolha dos governantes, transformando o voto no dogma do modelo liberal de Democracia, chegando a Democracia moderna a ser confundida com a escolha dos governantes, conforme Bobbio (2000, p. 426):

São apenas métodos para a criação de uma ordem social. A Democracia diferencia-se de outras formas de governo pelas regras que presidem à

‘escolha dos líderes’, que consiste na eleição periódica, e não na sucessão hereditária ou na cooptação, e por aquelas outras regras que estabelecem o modo de tomar as decisões coletivas, das quais a principal é o princípio da maioria. A primeira é voltada para impedir que uma classe política se perpetue sem se submeter ao controle dos indivíduos sobre os quais ela exerce o próprio poder, a segunda deve servir para tomar as decisões coletivas com o máximo de consenso e pacificamente. Se depois essa classe política eleita é ou não a melhor, a regra democrática enquanto tal não pode garantir, mas, como escreveu Popper, somente em um regime democrático a classe política pode ser mudada sem derramamento de sangue. Assim, não está em absoluto garantido que a decisão tomada pela maioria seja a mais sábia. Mas ao menos é aquela que se pode presumir seja a mais vantajosa para a maioria, contanto que se entenda possa ser mudada com o mesmo procedimento.

A eleição analisada, sob a ótica da representatividade, que se caracteriza por ser um processo apenas de escolha dos governantes passou a ser um espaço para o pleno desenvolvimento da demagogia, porém servindo bem ao capital. Desde os tempos mais remotos, os gregos já consideravam que as eleições eram métodos que, apesar da “carapuça democrática”, permitiam que a corrupção e a demagogia fossem de certa forma, enaltecidas ao posto de qualidades inerentes a um bom candidato. Essa perspectiva da Democracia Representativa vem a calhar nos regimes capitalistas que necessitam do discurso de abertura e ideal de liberdade para que se mantenha. Santos (2012, p. 192) diz:

Os movimentos sociais organizados, as redes computacionais interativas e outras instituições sociais e políticas vêm construindo novas relações entre o Estado e mercado, contribuindo assim para consolidar o processo democrático, numa perspectiva representativa, que a meu ver é uma possibilidade neste Estado capitalista.

Para a autora, essa possibilidade que o capitalismo tornou possível é uma Democracia limitada e meramente “formal”. Analisa-se como é possível um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e, no qual, os requisitos da maximização do benefício não ditam as condições mais básicas de vida dos mais pobres.

O capitalismo, segundo Wood (2007, p. 14) é “estruturalmente antitético em relação à Democracia”, em princípio, pela razão histórica, a saber, não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. Para a autora, capitalismo e Democracia são incompatíveis porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação do capital e às “Leis” do mercado das

condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução sociais mais elementares, e esta é uma condição irreduzível. Por isso é possível afirmar que:

O capitalismo necessariamente situa cada vez mais esferas da vida cotidiana fora do parâmetro no qual a Democracia deve prestar conta de seus atos e assumir responsabilidades. Toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve ir da mão da “desmercantilização”. Mas desmercantilização por definição significa o final do capitalismo (WOOD, 2007, p. 15).

Na Constituição Federal (CF) de 1988 em seu Art. 1º - Parágrafo único é legitimado que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Assim, em termos jurídicos nacionais, se estabelece o caminho para a Democracia Representativa no Brasil e com ela todas as suas contradições e articulações com as teias do Capital.

A seguir, será abordado o conceito de Clientelismo e sua relação conivente com a Democracia Representativa. Tal análise demanda um olhar mais aprofundado sobre a historicidade das relações de poder como fatores de composição de uma cultura política de favores, beneficiamentos, vantagens, de perpetuação do poder e, principalmente, a indistinção das esferas públicas e privadas, que marcam a formação econômica e política do Brasil. Norberto Bobbio (2000) destaca:

Podemos pensar que a Cultura política de uma dada sociedade é normalmente constituída por um conjunto de subculturas, isto é, por um conjunto de atitudes, normas e valores diversos, amiúde em contraste entre si. Em sociedades complexas, articuladas em estruturas bastante diferenciadas e resultantes da agregação de comunidades com história e tradições diversas, a presença destas conformações chamadas subculturas não causa admiração; a sobrevivência de divisões étnicas e de diferenças linguísticas constitui sua prova exterior mais evidente (p. 237).

Nestor Duarte¹¹ apresenta a influência das relações econômicas, políticas e sociais portuguesas na formação do Estado Brasileiro:

Por mais surpreendentes que fossem as condições do meio americano à sociedade que se veio fundar no Brasil, por iniciativa dos portugueses, e por mais novos e originais que viessem a ser os processos de acomodação a que teve ela de se submeter, é fora de dúvida que a história do Brasil, com a

¹¹ DUARTE, Nestor. A ordem privada e a organização nacional: contribuição à Sociologia Política Brasileira. Série 5ª. Brasileira – vol. 172 – Biblioteca Pedagógica Brasileira. Companhia Editora Nacional. 1939.

interpretação consequente de sua organização social, deve começar antes do descobrimento. Os elementos sociais e os agentes humanos que a formam, ainda que modificados de logo, determinam e continuam no País, que se vai constituir, um desdobramento de origem, como imprimem a essa sociedade a índole e a essência da organização donde provêm e se deslocam (DUARTE, 1939, p. 132).

Para ele, a organização do Estado no Brasil advém de duas organizações portuguesas: o Feudalismo e a organização familiar. Ambos tiveram fator predominante na formação e caracterização do Estado brasileiro e das relações clientelistas, pois estão na gênese das práticas de cooptação do público pelo privado. Portanto, o “privatismo” característico da sociedade portuguesa tem em solo brasileiro campo profícuo para seu fortalecimento.

Nos processos de transformações políticas, como a passagem da Colônia para o Império, a preservação dessas relações é caracterizada por uma adequação dos interesses entre a ordem privada, caracterizada pela organização familiar e o Estado em um processo de jogo de interesses, segundo Duarte (1966, p. 133).

Para Faoro (2001), ao contrário, as formações sociais foram passíveis de um forte controle do Estado, mostrando nas estruturas do Estado Português a influência para a formação política brasileira e, conseqüentemente, respostas para as mazelas do Estado e da Nação brasileira. A análise do autor é a centralidade das estruturas patrimonialistas herdadas do Império Português, que foi transferido em sua estrutura político-administrativa no período colonial e reforçado com a chegada da Coroa Real Portuguesa em 1808 ao Brasil. O patrimonialismo, para Faoro (2001) “foi a base das relações econômico-políticas tanto da Independência, quanto do Império ou mesmo da República” (p. 14). Seria dessa forma algo marcante no desenvolvimento do Estado Brasileiro e, inevitavelmente, componente da cultura política brasileira. Os bens pertencentes ao príncipe, seus bens particulares, se misturavam, como uma única posse, aos bens pertencentes à Coroa, como as terras e o tesouro da Corte. Dessa forma, o autor destaca:

A Coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “regeengos”), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguiam mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe (p. 15).

O movimento de transição entre a predominância do que é particular/familiar, ou seja, a ordem privada para a formação do Estado não ocorreu de maneira concreta, à formação da ordem estatal, no Brasil, se deu de uma forma parcial em que a construção do espaço público

foi contaminada pelos laços de pessoalidade. Martins (1994) diz que a base do Estado Brasileiro se constitui na “política do favor” que não comporta a distinção entre os interesses públicos e privados. A governabilidade é possível se houver uma aliança com as formas vigentes de poder.

[...] a tradição de mando pessoal e da política do favor desde há muito tempo depende do seu acobertamento pelas exterioridades e aparências do moderno, do contratual. A dominação política patrimonial, no Brasil, desde a proclamação da república, pelo menos, depende de um revestimento moderno que lhe dá uma fachada burocrático-racional-legal. Isto é, a dominação patrimonial não se constitui, na tradição brasileira, em forma antagônica de poder político em relação à dominação-racional-legal. Ao contrário, nutre-se dela e a contamina. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho do Estado (MARTINS, 1994, p. 20).

As relações patrimonialistas que vem permeando os panoramas da história da política brasileira, ao longo do tempo vêm ganhando novas roupagens e contornos. O Clientelismo é uma delas, porém com características atemporais, pois as práticas clientelistas variam de acordo com os cenários econômicos e políticos vigentes, embora suas características tenham origem remota. A prática das barganhas, das relações de trocas, a não separação do público e o privado, vem se configurando desde os tempos do colonialismo.

Weber (2011, p. 56), ao abordar a Burocracia, como solução às práticas patrimonialistas salienta que “[...] a razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma”. Por outro lado, a desburocratização se configura segundo Nunes (2013, p.101) “uma maneira de garantir privilégios para a obtenção de favores”.

As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por esse processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto, a burocracia apoia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário. Esse sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle de fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do “corretor” local. Todo conjunto de relações características de uma rede está baseado em contato pessoal e amizade leal (NUNES, 2013, p. 33)

No Dicionário de Política, a conceituação de clientelismo por Bobbio (1987, p. 198) diz:

É importante observar como esta forma de Clientelismo, à semelhança do Clientelismo tradicional, tem, por resultado, não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal por parte da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos "civis" autônomos.

É possível analisar nesta conceituação de Bobbio (1987), a relação de reciprocidade, na qual as formas de dominação pautadas em relações desiguais entre dominantes e dominados são caracterizadas por um campo simbólico de manutenção do poder e da ordem que se atrela às relações sociais e, conseqüentemente às formas de investidura aos cargos públicos, tais como pleitos eleitorais representativos.

No clientelismo eleitoral, segundo Avelino (1994, p. 231), a definição de quem controla o fluxo de benefícios depende diretamente do resultado das eleições; e da condição do cliente/eleitor para que tenha pelo menos alguma capacidade de escolha, mesmo que seja entre diferentes patronos. Portanto:

[...] a preocupação deste tipo de articulação relaciona-se com a importância que determinadas instituições representativas e democráticas podem ter na sustentação daquela relação, principalmente no sentido de amenizar sua lógica desagregadora e autodestrutiva. No "clientelismo eleitoral", duas instituições são fundamentais: os partidos políticos e o sistema eleitoral; no fim das contas, é a vitória eleitoral que permite o acesso ao poder e, em certo sentido, a reprodução da classe política (AVELINO, 1994, p. 231).

Este "clientelismo eleitoral" vem permeando as eleições, tanto em nível mais macro quanto em instituições mais específicas, como é o caso das escolas. A posse dos postos de poder tem funcionado como moeda de troca para a mercantilização dos recursos públicos, bem como para a manutenção da ordem vigente. A indicação aos cargos de confiança, no caso da indicação do diretor escolar em um município se torna um recurso de grande importância no controle da competição política. Avelino (1994, p.232) salienta que o caráter mercantil da relação política introduz uma volatilidade muito grande em todo o sistema, inclusive na política clientelista. Uma vez que os políticos não se diferenciam, não há motivo para fidelidade eleitoral mais sólida.

Avelino (1994) traz um cenário funesto à prática do clientelismo no Brasil:

A condição de aguda marginalidade econômica e social que caracteriza a maioria da população faz acreditar que eventuais mudanças introduzidas na legislação eleitoral e partidária seguramente não provocarão transformação imediata dos eleitores "de clientela" em eleitores "ideológicos", clássica

ilusão do liberalismo brasileiro. Daí existirem razões para acreditar que o clientelismo estará presente na vida política nacional ainda por um bom tempo (p. 240).

Para o autor, as mazelas do sistema político não serão resolvidas em curto espaço de tempo, porque muitas delas devem sua existência às mesmas desigualdades que deveriam ser objetos de intervenção estatal. O clientelismo político, nesse sentido se apoia na desigualdade social que na lógica deveria se concretizar na finalidade dos programas de bem-estar da população.

Nos cenários contemporâneos de base capitalista, o Clientelismo ganha novos contornos e alia-se aos preceitos da Democracia. Os novos contornos dizem respeito à Democracia capitalista, ou seja, aquela baseada em um conjunto de procedimentos políticos – sistema do voto, competição partidária, representação parlamentar, regido pelo princípio da participação popular¹², o qual contribui para a manutenção do sistema capitalista (SINGER, 1965, p. 79).

O sistema representativo de votos abre campo profícuo à instalação de troca de votos por benefícios particulares. A dita “cidadania” assumida por esse sistema específico pode assumir uma forma concreta de clientelismo, porque o sentimento da liberdade no exercício do direito político – o voto livre – comporta a alternativa de negociá-lo. A compra e venda de votos, quando pensada na lógica da Democracia pautada no princípio universalista, é considerada corrupção eleitoral. No entanto, como Singer (1965, p. 80) esclarece, no sistema capitalista, “tudo o que tem equivalência econômica tende a transformar-se em mercadoria”. E acrescenta:

Os cargos eletivos são cada vez mais suscetíveis de proporcionar rendimento econômico. Isto faz com que, de modo crescente, o voto se torne mercadoria. O processo corruptor é uma consequência inevitável do próprio capitalismo” (p. 80).

Os processos eleitorais manipuláveis pelo aparelhamento do capital em suas várias vertentes, tais como a mídia, os meios tecnológicos cada vez mais se subordinam à nova ordem estabelecida pelo capital. Assim sendo, tem-se como consequência a apropriação do poder de tomar decisões que norteiam a economia por parte do capital financeiro, esvaziando o poder de decisão dos governos. Este esvaziamento expropria dos governos o poder de discorrer sobre os rumos da economia no país, enfraquecendo o Estado em sua representação

¹² O que se chama de participação popular é a participação da escolha de governantes através do voto que serve bem à engrenagem capitalista.

democrática e vontade majoritária dos votantes. Ainda, o Clientelismo antes restrito às relações patrimonialistas mais familiares, se reconfigura e em sua versão mais moderna e amparada judicialmente, abre espaço para Parcerias Público-privadas, dentre outros pactos que favorecem os grandes grupos econômicos, tendo na Democracia representativa seu andaime para a concretização de seus propósitos.

No campo educacional, o clientelismo se caracteriza pela manutenção do poder, via troca de favores e livre nomeação dos líderes educacionais pela autoridade executiva. Mesmo que com exigências normativas e critérios de habilitação específica para os cargos, a indicação se torna elemento de manutenção da ordem política que se incrusta nas malhas da burocracia estatal, caracterizando as relações de troca. Faoro ressalta:

O cargo público, a velha realidade do estamento, será o único foco do poder, poder que dá prestígio, enobrece e legitima a riqueza. Para conquistá-lo e para conservá-lo desencadeiam-se energias, ferozes ou manhosas, de acordo com as circunstâncias e com a oportunidade (FAORO, 2001, p. 310).

As relações clientelistas contemporâneas têm como fundamento a hegemonia do capital materializada nas relações público-privadas constituídas a partir da década de 1990 com a reforma do Estado encampando transformações no Estado e no setor privado lucrativo. Os clientes se tornam os grandes grupos econômicos e as negociações giram em torno dos investimentos e lucros que o financiamento educacional pode trazer. Esta relação mercantil se torna presente na educação e conseqüentemente nas formas de escolha de dirigentes de maneira geral, traduzindo-se no financiamento que as grandes empresas fazem em seus candidatos.

A iniciativa privada tem determinado a forma como deve se dar a configuração de todo aparato legal e institucional para que seus interesses possam estar em consonância com os movimentos existentes nas políticas dos entes federados. Isso inclui a decisão sobre como e em que deve estar pautada a gestão de municípios e em esfera mais particular, as escolas. Os mecanismos de controle assegurados pela lógica gerencial determinam o “andar da carruagem”.

1.3. A CRISE NAS DEMOCRACIAS, HEGEMONIA DO CAPITAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.

O Brasil, pós-regime ditatorial civil-militar inicia na década de 1980 o processo de redemocratização sócio-política. Os ideais democráticos e de luta pela liberdade invadem os espaços políticos e são a causa das reivindicações dos movimentos sociais desta época. No

entanto, o mundo já vivia, desde a década de 1970, a crise do capitalismo e assumia o modelo político e econômico neoliberal como resposta (PERONI, 2008, p. 28). As mudanças ocorridas engendram uma série de práticas e ideologias que tem como bojo a consolidação da nova ordem mundial hegemônica e capitalista, repercutindo de maneira acentuada nos países da América Latina. Segundo Chesnais (1996, p. 64) o conceito de Globalização¹³ retira as fronteiras entre grandes empresas e pessoas, escamoteando o abismo existente entre as classes sociais. O autor denuncia a ideologia existente no termo, trazendo à tona a discussão sobre os interesses da força de mercado ao venderem a ideia da Globalização como uma necessidade e algo que traz benefícios às sociedades contemporâneas.

Segundo Santos (2014), a nova ordem que se apresenta para a superação da crise do capital tinha no Neoliberalismo e Toyotismo, a flexibilidade como palavra de ordem:

[...] a produção precisa ajustar-se a demandas e mercados de trabalho flexíveis, destacando-se as relações com o trabalhador que precisa ser multifuncional, diferente, por conseguinte, do trabalhador especializado taylorista-fordista. Também, nesse contexto, o Estado deve investir menos nas áreas sociais e privilegiar estratégias de financiamento da acumulação privada por meio do fundo público. A tais diretrizes amplas e gerais, cada país, em particular, procurou se ajustar (p. 460).

O Neoliberalismo redefine o papel do Estado, colocando em risco a construção social democrática almejada no final da década de 1980 com a abertura política do País. Peroni (2008, p.1) acrescenta que na década de 90 “vivemos a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas a dificuldade de implementá-los”. Moraes (2002, p. 14) afirma que o neoliberalismo acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e desempenhos. Nesse viés, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça, fortalecendo assim o neoliberalismo.

As políticas neoliberais tendem a reduzir a atuação do Estado, cuja intervenção sobre a iniciativa privada é rechaçada e avaliada como uma forma de tolher a iniciativa e a competitividade necessárias ao desenvolvimento econômico. Na visão neoliberalista o Estado está em crise e por isso carece de uma reforma inspirada nas Leis do mercado, para assim superar a decadência econômica.

¹³ Bresser-Pereira (2009, p. 19) destaca que no início dos anos 1990, logo após o colapso do comunismo, a globalização foi apresentada como uma indicação da hegemonia norte-americana e da afirmação de um único caminho para o desenvolvimento econômico – o caminho neoliberal do Consenso de Washington ou da ortodoxia convencional.

Neste panorama, as relações de poder, autonomia e participação precisaram ajustar-se à nova ordem econômica e, conseqüentemente, trouxeram mudanças significativas nas formas de organização da gestão escolar brasileira e paraense. A lógica mercadológica tem forte influência no estabelecimento das Leis que regem os liames educacionais em nosso país, reverberando nos estados e municípios. A ofensiva neoliberal tem seu escopo na argumentação que se direciona no sentido de instalar a ortodoxia da centralidade no mercado, como âmbito de mediação da sociedade, colocando o Estado mínimo para áreas determinadas como a alternativa excepcional de realização do bem-estar.

A partir de 1995, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi criado no Brasil o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser-Pereira que “apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública” (ABRUCIO, 2007, p. 71).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) afirmava que o Brasil fora atingido pela crise fiscal, pela crise da dívida externa e pelo populismo econômico. Por isso a necessidade da disciplina fiscal, da privatização e da liberação comercial. O Banco Mundial e demais organismos internacionais, então, passam a desenvolver políticas de incentivo aos países em desenvolvimento na reforma do Estado, auxiliando-os através de recursos.

A Reforma do Estado no Brasil repaginou a cena político-econômica brasileira, o que significou a transferência, para o setor privado, de algumas funções que, na visão dos reformistas e apoiadores da ideia, poderia ser regulada pelo mercado (PERONI, 2008, p. 23). A palavra de ordem passou a ser flexibilidade. Santos (2014, p. 19) diz que “a produção precisa ajustar-se a demandas e mercado de trabalho flexíveis, destacando-se as relações com o trabalhador, que precisa ser multifuncional”, diferente, do padrão especializado taylorista/fordista. Assim também, acrescenta Santos (2014, p. 20), o Estado deve investir menos nas áreas sociais e privilegiar “estratégias de financiamento da acumulação privada por meio de fundo público”.

Por meio dessas ações de transferência de responsabilidades para a iniciativa privada, o Estado se descentralizou, deixando de ser o principal responsável pela garantia dos bens e serviços, ficando livre para administrar de forma flexível e eficiente, voltado para o atendimento do cidadão-cliente.

Em função da crise estrutural do capital tem-se a reestruturação produtiva, as reformas do Estado e a crescente Globalização. No intuito de conter a queda nas taxas de lucro das empresas e o endividamento crescente dos Estados nacionais, o Toyotismo e o neoliberalismo buscam superar o fordismo/Keynesianismo como paradigma produtivo dominante e o Estado de bem-estar como modelo de gestão estatal e regulação social (SANTOS, 2014, p. 19).

Em contraponto, corrobora-se Peroni (2008) quando afirma que a descentralização proposta pela União foi e ainda continua sendo um repasse desse modelo de políticas sociais para a sociedade, e, afirma que a proposta de Estado mínimo, na verdade, só se aplica para as políticas sociais, pois para o capital o Estado é máximo. A descentralização da gestão pública no Brasil e a emergência do Terceiro Setor¹⁴ como executor-parceiro de políticas públicas é uma das consequências da Reforma do Estado nos marcos das modificações pleiteadas pela nova dinâmica que assume o capitalismo a partir do final do século passado (PERONI, 2008).

Montaño (2010, p. 112) ressalta que a “descentralização administrativa” das políticas sociais se traduz na transferência para a esfera local/municipal dos processos administrativos, gerenciais e de financiamento, mas conserva centralizados os processos de decisões políticas no nível federal. Essa modalidade administrativa acontece em congruência com o que objetiva a Reforma Gerencial do Estado, organizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

O foco da descentralização se articula tanto à municipalização/descentralização administrativa – transferência de responsabilidade dos órgãos federais para as instâncias municipais, “quanto ao que se chama de publicização – ou seja, transferência de responsabilidade e funções para o terceiro setor, isto é, uma verdadeira privatização” (MONTAÑO, 2010, p. 192).

A descentralização proposta nesse período de redemocratização do país teve como finalidade a distribuição da soberania visando uma real liberdade política, ou seja, regulamentar uma mesma pauta de maneiras diversas para cada região. Esta forma administrativa embora com pretensão de maior participação da sociedade nas decisões e deliberações, vem representando apenas uma “desconcentração”¹⁵ de poderes. Ou seja,

¹⁴ Denomina-se Terceiro Setor a organização de grupos formalizados e legalizados com objetivos de defender interesses comuns ao grupo ou a uma parcela maior da sociedade ou ainda de prestar algum tipo de serviço para parcelas da população excluídas do acesso a tais serviços (fornecimento de alimentação, medicamentos, consultas e tratamentos médicos, assistência psicológica e espiritual, educação, cidadania, dentre outros). (MONTAÑO, 2010, p. 160)

¹⁵ Há uma diferenciação entre o termo “descentralização” e “desconcentração”. Para Costa (1997) a descentralização é a redistribuição entre os poderes estatais e entre o Estado e a sociedade de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais: redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre

mesmo que Constituição de 1988 tenha sido inspirada por ideias de descentralização e participação, essa última instância ainda se mostra incipiente.

O que se pode notar é a transferência das responsabilidades do Estado para o setor privado e a descentralização operacional para os municípios. Este processo nada mais é do que a estratégia do Estado neoliberal para oficializar esta transferência gradativa de responsabilidades, o que se pode chamar de “desfinanciamento” destas atividades, da educação, da gestão ambiental, da saúde para abrir espaço livre à iniciativa privada.

Martins (1994, p. 62) salienta que o processo de descentralização na educação no Brasil vem atender, em parte, aos anseios de melhoria dos índices de aprendizagem sob a égide da ineficiência e ineficácia dos sistemas de ensino centralizados. Assim, a descentralização passa a ser a tábua de salvação para solucionar todos os problemas relacionados à qualidade do ensino. Nesse caso, a descentralização estaria diretamente ligada à autonomia dos atores sociais e respaldadas pela ideia de Democracia mais participativa. Porém o que se realiza na prática é a continuidade do controle federal por meio dos instrumentos de classificação impostos pelo Ministério da Educação e a descentralização operacional, vinculada à uma responsabilização em “efeito cascata”, iniciando da gestão municipal até chegar aos verdadeiros concretizadores das propostas educativas, os professores.

Lima (2003) argumenta:

O controle burocrático é a máxima expressão de um modo de administração da educação, identifica-se e confunde-se com o próprio aparelho de controle central- uma máquina burocrática gigantesca que *tudo* pretende centralizar (nem que para isso seja forçada a desconcentrar), produtora de normativos que tudo contemplam e regulamentam, até ao detalhe, uniformizadora e autocrática (LIMA, 2003, p. 39).

Assim sendo, para Lima (2003), a descentralização no âmbito da educação é a maior razão da existência de um Ministério cujo objetivo maior é manter a uniformização e controle das organizações educativas públicas.

Um dos aspectos do processo de descentralização das políticas públicas sociais se traduziu na formação de espaços colegiados que teve como objetivo reunir a sociedade civil para participação dos debates políticos locais. A organização destes espaços segue o proposto na Constituição Federal para melhor viabilização da administração pública dando mais

instâncias autônomas do sistema. Desconcentração se denomina como transferência do espaço de decisão do nível central para as Uex, onde há uma subordinação entre centro e periferias do sistema.

transparência e desburocratização nas ações dos governos com o aumento do poder dos entes federados municipais.

Privatizações e Descentralização político-econômica, estratégias da hegemonia do capital se justificam pelas crises, momento em que se compreende o estado como ineficaz. Reflete-se neste texto: seria a crise mais uma estratégia de argumentação para as tomadas de decisão que incentivam o fortalecimento das políticas neoliberais? Os acontecimentos ao longo da história nos dizem que sim. Santos (2014, p. 8) nos diz “que o mundo precisa acreditar em novas saídas, consensuadas pelos *homens de negócios*, que se preocupam com o destino das formações sociais que representam e, notadamente de suas populações”.

O panorama político e econômico atual manifesta nas vozes oficiais do governo Temer mais uma crise como a declarada na gestão de Fernando Henrique Cardoso que validou a ampla abertura ao mercado e ao capital. Porém esta crise, tendo como base de sustentação a tentativa ineficaz do governo Dilma de atingir resultados em curto prazo pela ampliação desmedida das desonerações e outros procedimentos não recomendáveis, os quais Biancarelli (2017)¹⁶, em entrevista do Jornal Le Monde chamou de “contabilidade criativa”, trouxe ao Brasil mais rearranjos para uma nova fase do capital. O então governo golpista assume de vez a redução da intervenção do Estado em inúmeros aspectos; a criação de ambiente favorável aos negócios e as reformas estruturais que, prometendo retomada econômica, primam pelo seu perverso conteúdo social, segundo Biancarelli (2017).

A Reforma da Previdência, por exemplo, prometendo impactos contábeis para o país, traz em seu bojo o incentivo à ampla terceirização e a “flexibilidade” nas relações trabalhistas. Isto nos leva a crer que provavelmente esta reforma não trará benefícios à classe trabalhadora. Tudo isso aliado à inércia da sociedade, cria um panorama econômico-social tenebroso para o Brasil. E a Democracia? Torna-se plástica às investidas do capital?

As formas de Democracia coexistem com a impossibilidade de existência da soberania popular no sistema capitalista. Sistema este que ganhou vulto nas expressões liberais já há tempos estabelecidas. A homogeneidade das “Leis” do mercado não é mais questionável e os processos democráticos estão visceralmente ligados a elas. O predomínio de uma mesma Democracia para todos torna-se cada vez mais utópico devido à crença na inevitabilidade do capitalismo. O capitalismo permite também diferentes concepções de Democracia, desde que nenhuma delas interfira no processo de acumulação e rompam com a desigualdade de classe.

¹⁶ André Biancarelli é professor e diretor associado do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da mesma instituição.

A abertura Democrática pós-ditadura se apresenta como alternativa à promoção do desenvolvimento capitalista no Brasil. Grzybowiski (2017, s.p.) salienta que:

[...] Com a democratização, a disputa de hegemonia se deslocou e passou a se configurar de outro modo: de um lado, o conjunto de sujeitos coletivos que busca a radicalização da Democracia com mais e mais direitos de cidadania, com enfrentamento das exclusões sociais, injustiças, racismo, patriarcalismo e a enorme desigualdade social, com um Estado mais republicano e indutor de um desenvolvimento capitalista inclusivo, com geração de empregos e distribuição de renda; e, de outro, o conjunto dos sujeitos coletivos que pensam e desejam uma Democracia mais formal e uma cidadania sobretudo eleitoral, com um Estado a serviço do desenvolvimento, mas não seu indutor, com menos interferência na economia e mais liberdade ao mercado, tudo visto como condições para o investimento capitalista e a acumulação privada, capaz de gerar empregos e, conseqüentemente, com o possível crescimento do bolo, aumentar o consumo e o bem-estar de todos.

No campo da educação, o termo Democratização se apresenta no campo do estabelecimento legal das políticas, embora essa demarcação não represente a mudança e participação efetiva dos atores nos processos decisórios. É um processo a ser construído. É claro o posicionamento de Grzybowisky (2017) ao afirmar que a Democracia e as formas de participação são controladas pelas possibilidades do capital. O modelo hegemônico de gestão e participação está sobremaneira atrelado à lógica do mercado consolidada pela reestruturação produtiva e tem suas reverberações nas diversas esferas da sociedade. Não diferentemente, a educação está contida nas marcas de contemporaneidade estabelecidas pelas conformações do capital.

A Eleição Direta para Diretores Escolares nas escolas, por sua natureza decisória, deveria ser pensada sob o ponto de vista da participação democrática efetiva. Isso implica que o texto das Leis deveria trazer com clareza essa perspectiva. As determinações jurídicas sobre estas eleições devem ser claras ao anunciar a forma de participação, revelando nos termos da Lei todo o seu conteúdo democrático. Mas o que se percebe é o caráter ambíguo dos escritos legais. E essa ambigüidade pode trazer as pistas que aparentemente se apresentam como inovadoras e contendo práticas democratizantes, mas que se analisadas em sua totalidade se prestam a fortalecer as práticas conformadoras das políticas de dominação e de preceitos neoliberais pautados pelas determinações do mercado.

A descentralização com vistas a uma maior autonomia, a resguardar as especificidades de cada localidade, no sentido de uma maior participação da sociedade nas escolhas de seus

líderes, a melhor distribuição e destinação das verbas públicas, diante do panorama apresentado estão longe de se tornar uma realidade.

A desconcentração, conforme Costa (1997, p. 32) predomina nas políticas públicas dos municípios, pois atende a um requisito fundamental do capital: responsabilização dos municípios por meio do controle, da meritocracia e das avaliações em larga escala. Como um “efeito cascata”, essa responsabilização recai também sobre as Secretarias de Educação e, conseqüentemente, sobre as escolas e seus gestores que pressionam docentes, discentes e familiares em busca de melhor colocação no IDEB.

É na descentralização que emerge a necessidade da adoção das eleições diretas pelas escolas, no sentido de trazer para a cena democrática as especificidades locais e a escolha dos líderes que melhor poderão coordenar os trabalhos trazendo organicidade e participação ampliada de todos.

A Democracia, como princípio básico da participação popular efetiva na tomada de decisões políticas, abre campo profícuo para algumas análises que se procura abordar. Envolver a população em um processo decisório, sem que se incorra numa visão reducionista de avaliar as consultas públicas diversas, como ponto alto do processo democrático e conceber a Democracia como algo efetivamente popular diante do monopólio do poder por alguns grupos sociais, que polarizam interesses e potencializam desigualdades; são desafios. Essa concepção de Democracia participativa em muito difere das concepções que já foram abordadas com relação às configurações clientelistas e aliadas aos apelos do capital.

Segundo o Professor Luiz Felipe Miguel, titular do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, onde coordena o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê) vive-se hoje em dia uma crise na Democracia. A razão disto é que houve uma aposta demasiado confiante nas instituições de Democracia liberal, nas quais a livre iniciativa abre espaço para as formas desiguais do capitalismo. O autor afirma que a expressão “Democracia representativa”, é sempre uma contradição de termos.

[...] A Democracia é, no sentido de sua definição inicial como o governo do povo. A contradição é que o povo não governa, quem governa são representantes eleitos. É, portanto, o governo do povo em que o povo não governa porque delega a tarefa de governar para outros. Ela é em si mesma uma forma de assimetria (MIGUEL, 2014, s.p.).

Pode-se inferir então que o que se vive hoje é uma nova realidade: a desigualdade política, e como é possível empoderar os governados, discussão que Luiz Felipe Miguel denomina de

“qualidade democrática da representação”. A eleição pode ser considerada a produção de processos competitivos que tem como efeito a produção de governantes que governam sem o povo. “As regras eleitorais são as que permitem, legitimamente, escolher, quem pode decidir em nome das outras” (MIGUEL, 2014, s.p.). De acordo com o autor, o panorama eleitoral que se configura no Brasil atualmente, não tem legitimidade, não respeitou regras, configurando-se no Golpe Parlamentar presenciado em 2016. A legitimidade necessita de um mínimo de coerência para sobreviver. Ainda Miguel (2014, s.p.) defende:

[...] para o senso comum a Democracia é sempre boa e um voto vale tanto quanto outro o que implica que um governo legítimo precisa remeter, de alguma maneira, a uma vontade popular. Idealmente, as eleições são a expressão dessa vontade, destaca Miguel, e apesar dos vários elementos presentes de manipulação, as eleições são consideradas legítimas porque se supõem que sejam expressão de uma vontade popular. É a narrativa básica da Democracia, que pode ser encontrada desde a obra de Dworkin a Habermas.

Num cenário nebuloso para a Democracia, avalia-se que pelo quadro de extrema desigualdade hoje instalado, a crise ética e o quadro de corrupção presente, a Democracia vive um momento de crise. Porém, para Miguel (2014, s.p.), a Democracia é o espaço de possibilidade para uma ação diferente, para uma desorganização do jogo político das elites:

[...] o fato de que o acesso a posições de poder depende de uma deliberação da maioria, obriga ao menos que as elites finjam que levam em consideração o desejo da massa – a hipocrisia é uma homenagem que o vício prega a virtude.

E argumenta o cientista político: “mesmo na visão mais minimalista, a Democracia implica na concessão dos governados por meio do voto” (MIGUEL, 2014, s.p.).

Em entrevista para a revista, “Caros Amigos”, no artigo intitulado “O Mundo em Ebulição”, o Sociólogo Sérgio Adorno (2017, p.17) explica que o mundo está em plena transformação e o esgarçamento das Democracias que já não inspiram confiança na sociedade, produzem crises de representação. Em agravamento a este quadro, existe o avanço de um pensamento neoliberal e individualista. A flexibilização de fronteiras, decorrentes de acordos comerciais bilaterais, permitindo uma circulação sem controle do capital gerou novos padrões de riqueza, significando formas cada vez mais estruturadas de concentração e não de distribuição igualitária. E assim, as pessoas ficaram cada vez mais desprovidas de seus

direitos mínimos. Nesse quadro, também as barreiras legais, institucionais e morais estão se desfazendo. Quadro profícuo para que a desconfiança se instale.

Adorno (2017, p. 18) ressalta ainda que a Democracia que, anteriormente tinha a função de pacificar as sociedades, apesar das lutas, conflitos e gerar regras legítimas nas quais o recurso da negociação e da palavra ocupasse o lugar da violência, está em crise. A burocratização dos procedimentos democráticos vai tornando cada vez mais distante a relação entre governantes e governados. Ademais, segundo ele, não há como legitimar uma Democracia social e de sustentação política, numa sociedade em que as desigualdades sociais são extremas. Nesse sentido, a Democracia de base liberal não vem cumprindo com sua promessa de trazer a Justiça Social, nem tampouco a pacificação.

Para Adorno (2017), vive-se hoje numa Democracia de características fascistas, numa relação em que não há por parte da massa uma autocrítica. O líder constrói uma relação umbilical que o mesmo se confunde com a própria massa.

[...] O fascismo é você tirar do cidadão a capacidade de ter uma reflexão crítica sobre o mundo, sobre a experiência de vida, sobre a possibilidade de você achar que o governante está mentindo, que o que você lê não é necessariamente a verdade (p. 19).

De acordo com Adorno (2017, p. 22), a Democracia e o pleito eleitoral deveria ser o mecanismo de fortalecimento da vida e da experiência democrática; mas o que se presencia é que com a concentração de poder no mercado, o processo de legitimação eleitoral passou a não ser suficiente para conferir legitimidade aos governos. As eleições se transformaram em grandes máquinas plebiscitárias, que atendem ao apelo capitalista nessa grande burocratização estatal. Os mecanismos utilizados nas campanhas milionárias e compactuados são poderosos canais para influenciar a decisão do eleitor.

Grzybowisky (2017, p. 3), em artigo do Jornal “Le Monde” na edição 120 de agosto nos mostra o panorama político e social que se vive hoje e que revelam as contradições e fragilidades da nossa Carta Magna. A abertura Democrática da década de 1980 traz uma alternativa de conquista que visou superar a ditadura na promoção do desenvolvimento capitalista do país e não, ao capitalismo propriamente dito. O movimento então passa a se configurar com dois polos: por um lado, a busca pela diminuição da desigualdade, mais direitos de cidadania, enfrentamento das injustiças e exclusão social e pelo desenvolvimento capitalista inclusivo, com geração de empregos e distribuição de renda. Por outro, um movimento que buscava uma Democracia mais formal, cidadania eleitoral e um Estado a

serviço do desenvolvimento, mas não seu executor, com menos interferência da economia e ampla liberdade à iniciativa privada. Tudo isso visto como alternativa eficaz de acumulação privada, geração de empregos e, conseqüentemente, aumentar o consumo e bem-estar de todos.

No Brasil, a crise na Democracia, em vista dos últimos acontecimentos no panorama político do país, traz um descrédito à sociedade, ao mesmo tempo em que o espírito de luta por maior participação em todos os setores da sociedade se fortalece.

Para Grzybowski (2017, p. 3), o golpe de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff, legitimamente eleita em 2014, desvela as contradições e os limites da Constituição de 1988 e do processo de democratização no Brasil. Para ele:

[...] o golpe é, de certo modo, o desfecho de uma Democracia que vinha perdendo intensidade ou, de outro modo, que não havia conseguido superar suas contradições de origem. Ao mesmo tempo, o golpe, ao inaugurar um novo período político, aguçaram as contradições anteriores e criaram uma nova, que passaram a corroer o que ainda resta de Democracia (p. 3).

O que se configura, segundo o autor, é o perigo de uma volta ao regime autoritário como resultado de uma disputa hegemônica no processo de democratização. As reformas que se tem proposto representam um desmonte à Constituição Federal e aos direitos adquiridos. Grzybowski (2017, p. 5) considera que:

Estamos diante de um Estado mínimo do ponto de vista democrático e de um “Estado de fortaleza” no que diz respeito à garantia de privilégios de classe das oligarquias capitalistas.

Nessa perspectiva e pelo panorama exposto, vislumbrar uma Democracia participativa e que traduz os anseios da sociedade torna-se um desafio. O autor ainda utiliza o termo “Cleptocracia” para caracterizar um período nebuloso para a Democracia no Brasil. Todo o poder de decisão está, segundo ele, nas mãos do que ele chama “Senhor Mercado”. Como uma solução ao panorama antidemocrático apresentado por Grybowski, a autora Wainwright (2005, p. 48) acredita que:

A relação entre conhecimento, criatividade e poder pode se constituir em uma teoria consciente sobre a política, uma democratização do conhecimento, gerando movimentos sociais legítimos e luta verdadeira pela qualidade das relações sociais nas instituições.

A autora acredita que é por meio do conhecimento que a transformação verdadeira e a real Democracia irão se instalar. E em seu livro “O Poder Popular no Século XXI” ela

defende todo tipo de conhecimento como emancipador; desde os valorizados pela elite burguesa até o conhecimento popular, elevado pelos movimentos sociais e populares. Ela considera também a democratização do conhecimento como positiva e faz menção ao educador brasileiro Paulo Freire, lembrando que o seu método tem como pressuposto a valorização da criatividade humana e fornece dessa forma subsídios essenciais ao estabelecimento da Democracia participativa.

Wainwright (2005, p. 50) acrescenta que “as compreensões do conhecimento, da capacidade e da forma como as pessoas organizam esse conhecimento e a garantia de sua completa expressão são pontos básicos dos diferentes arranjos econômicos, sociais e políticos”. Ela ressalta a importância de desvelar os conhecimentos que estão na base tanto da social Democracia quanto do capitalismo de livre mercado para as tomadas e decisão mais conscientes e refletidas. Santos (2012, p.192) ressalta que “os principais norteadores das lutas por uma gestão democrática se pautam na abertura dos canais de negociação e na ampliação da participação partilhada e coletiva” dos diferentes segmentos da comunidade educacional. Corroborar-se com as duas autoras, enfatizando que a participação precisa necessariamente perpassar pela conscientização, pela compreensão abrangente dos processos políticos e sociais. Além disso, o diálogo e a participação de todos os envolvidos no processo são de fundamental importância.

A participação popular e a efetiva deliberação por meio de conselhos, assembleias, organizações, dentre outras organizações civis, trazem ao relevo, a esperança do surgimento da emancipação e da igualdade tão almejada por tantos sujeitos. Jacobb (1999) salienta:

A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do estado (p. 32).

Torres (2001) nos alerta que nos contextos onde a participação é habitual, a Democracia se amplia a outros espaços de exercício da cidadania, essencialmente nos espaços públicos onde são oferecidos serviços essenciais à população, como, por exemplo, a educação pública, gratuita, de qualidade e para todos. Assim, “A ideia de Democracia é aprender a viver com desafios e tensões, e adquirir conhecimentos acerca do processo de aprendizagem sobre diferenças democráticas” (TORRES, 2001, p. 37).

Assim, uma cultura democrática no âmbito educacional federal certamente será o caminho para que essa mesma Democracia também seja observada em nível local, nas secretarias e instituições de ensino no chão da sala de aula. Também é possível considerar que se a prática da Democracia se torna uma constante nas escolas brasileiras, estrategicamente, pode-se estender aos órgãos centrais da educação. No entanto, não condiz com uma gestão escolar progressista e libertadora, o regime autoritário. Muito menos provável é afirmar que a prática do controle central para efetivação dos objetivos da agenda imposta pelo neoliberalismo possa trazer ares de efetiva participação na esfera educativa.

Na medida em que se universaliza o acesso à escolaridade, possibilita-se a chegada das camadas populares à instituição pública. Porém, o desafio de alcançar qualidade¹⁷ é iminente, conforme alerta o educador Anísio Teixeira (2007, p.156), ao dizer: “Uma nova política educacional impôs-se”. Para o autor “não basta haver escolas para os mais capazes: é indispensável que haja escolas para todos” (TEIXEIRA, 2007, p. 156). E acrescenta que é fundamental que todos tenham aprendizagem. Complementa seu pensamento alertando que:

[...] deste modo, a educação escolar passou a visar – não à especialização de alguns indivíduos – mas à formação comum do homem e à sua posterior especialização para os diferentes quadros de ocupações, em uma sociedade moderna e democrática (p. 157).

Universalização do ensino e a aprendizagem efetiva nas escolas para o autor constituem-se elementos fundantes para a prática libertadora da Democracia. Além disso, a escola precisam construir espaços de diálogo e participação. No seu dia a dia, as decisões devem ser tomadas coletivamente, com a participação de toda comunidade escolar. Acesso, conhecimento, diálogo e participação precisam estar garantidos efetivamente no cotidiano escolar.

O texto oficial do MEC ressalta: “A Democracia garante a construção de direitos, a participação possibilita a sua legitimidade, e a cidadania garante a sua efetivação” (BRASIL, LDB, 1996, p. 65). Ou seja, participação é conceito de ordem nas práticas democratizantes da escola. Portanto, para dar sustentação ao escopo teórico que diz respeito às eleições diretas para a escolha de gestores da rede pública municipal de Salinópolis, torna-se fundamental substanciar o conceito de participação. A escolha dos gestores pela eleição direta é um dos caminhos da participação. Paro (2012, p. 160) diz:

¹⁷ O autor nas próximas linhas especifica o conceito de qualidade.

[...] a administração escolar que se preocupe com a superação da atual ordem autoritária na sociedade precisa propor como horizonte a organização da escola em bases democráticas. E para a administração escolar ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola.

Então, a escolha dos diretores escolares também implica a participação de todos no processo. Se o diretor eleito terá o eixo democrático como fio condutor, é outro aspecto a ser considerado. Gohn (2001, p. 12) esclarece que o termo “Participação” vem do Latim *partitio*, ou *participare*, a participação significa o ato de partir ou dividir. Participar, nesse aspecto, significa fazer saber, anunciar, comunicar; ter ou tomar parte em alguma coisa. Participação é parte integrante da concepção política e democrática, nos contextos onde a cultura organizacional não é autoritária, e em que se compartilha o poder de tomar decisões que interessam a um coletivo determinado. Neste sentido, Gohn (2001) esclarece que:

O tema da participação tem longa tradição de estudos e análises, particularmente na ciência política. Ele pode ser observado nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos, quer em outras organizações sociais, assim como nos discursos e práticas políticas estatais, com sentidos e significados completamente distintos [...] o tema da participação é uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História (p. 13).

Ao analisar a citação, constata-se que quanto maior é a consciência política e o interesse do participante, melhor o nível de participação. Entretanto, há muitas outras variáveis que influenciam a qualidade da participação. Bordenave (1993, p. 1) coloca que é só é possível ter uma ideia clara do termo participação se analisado em suas várias facetas e contextos. Segundo o autor, quando indagamos sobre a definição de “participação”, a palavra “parte” é a que se encontra em relevo, demonstrando que se trata de fazer, tomar parte ou ter parte, em algum grupo. E complementa: “De fato, a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte” (p. 1).

Fundamental esclarecer que segundo Bordenave (1993, p.3) a participação não se dá no mesmo nível em todos os espaços e tempos. Acredita-se, portanto, que é possível fazer parte de um grupo sem necessariamente estar participando das decisões que estão relacionadas direta ou indiretamente com os interesses pessoais do participante. Dessa forma, torna-se correto afirmar que a participação é ativa quando os sujeitos participantes têm direito a vez, a voz e a voto, com participação efetiva nas deliberações e decisões.

No quadro atual das eleições direta para diretores, por exemplo, é possível escolher o líder, mas não necessariamente fazer parte das decisões advindas dessa liderança. Portanto, considera-se uma participação fraca ou nula, quando as pessoas convidadas a participar são passivas, meras ouvintes de decisões previamente tomadas e apenas anunciadas num determinado momento, por isso “A prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte.” (BORDENAVE, 1993, p. 1).

O nível de participação, nesse sentido, depende de como se organiza a instituição da qual faz parte o participante e do indivíduo que participa. Sua formação, inserção nas reflexões mais amplas, eleva o nível de participação e potencialmente amplia sua parcela de participação nos mecanismos de mudança social. Bordenave (1993) complementa dizendo que:

O interessante é que a luta pela participação social envolve ela mesma processos participatórios, isto é, atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais ou políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos (p. 52).

Portanto, a participação é elemento chave da Democracia. Não se refere aqui a uma participação submissa, sujeitada e regulada pelo que domina e dá a palavra final, mas uma participação ativa, com efeito decisório e deliberativo. Assim participação e Democracia precisam se definir como faces de uma mesma moeda. “O conceito de Democracia como conteúdo está relacionado com o conceito de Democracia como um sistema de participação política do povo nos assuntos públicos” (TORRES, 2001, p. 31).

O movimento de participação é o elemento fundante da Democracia efetiva. Os diferentes movimentos populares organizados, as reivindicações feitas através de intensos movimentos participativos e muitas das vezes conflituosos, são cruciais. Tem-se como exemplo o Movimento dos “Sem-Terra” (MST), que reivindica direito à propriedade, dos Sem-Teto, que reivindicam o direito à moradia, além dos ativistas, ecologistas, ambientalistas, dentre outros e grandes movimentos, como o Fórum Social Mundial (GOHN, 2001, p. 34).

Os movimentos de base fortalecem a Democracia e encontram nos espaços democráticos, tais como conselhos representativos, assembleias, associações, sindicatos, oportunidade para a defesa dos direitos sociais e do pleno exercício da cidadania. Sheth (2002, p. 110) afirma que:

[...] É na política dos movimentos de base, que o alcance da Democracia é ativamente buscado e expandido através dos seus combates políticos

quotidianos, que a Democracia participativa é concebida não apenas como desejável, mas como uma forma de organização e uma prática política necessária.

O autor indiano, defensor da Democracia Participativa em seu país, acredita que as organizações populares, em longo prazo e em movimentos organizados, são capazes de retirar a legitimidade das estruturas do poder político hegemônico e excludente através da participação local. Para ele, a Democracia Participativa é um processo político e social que se destina a criar um novo sistema de governo múltiplo e sobreposto, que funcione através de um controle mais direto das populações envolvidas (SHETH, 2002).

Lima (2003) enfoca a importância de colocar-se também como elemento de discussão a questão da “*não participação*”. Segundo ele, a não participação é uma das orientações possíveis que traz embutido em sua prática uma série de significados. Assim destaca:

A não participação decretada, pois, mais frequentemente, mesmo nos casos em que a participação é consagrada como princípio de realização da Democracia. Não só nos casos em que prevê e regulamenta a participação de certos atores, em certas áreas de intervenção, não nomeando outros e não permitindo certos tipos de participação em outras áreas, mas também por referência expressa àqueles a quem está vedada a capacidade de participar (p. 88).

O autor explica que a *não participação*, por vezes, mantém traços comuns com o que ele chama de “participação passiva”, porém essa forma de participar se constitui como rejeição ao envolvimento nos processos de decisão, recusa à eleição de representantes, não ensaiando formas alternativas de participação. Para ele, em situação organizacional formalmente democrática e participativa, a *não participação* constitui, frequentemente, um fenômeno cujas razões e explicações estão presentes no próprio contexto organizacional e nas práticas de participação anteriores. E completa:

Uma participação atualizada predominantemente por razões de mero cumprimento de disposições legais, por formalidade, que podemos designar por participação proforma, sem garantia de influência notória nos processos de decisão, sem proveitos ou ganhos para os atores em termos identificados e definidos por estes (LIMA, 2003, p. 90).

Este tipo de participação do qual se refere o autor, é constantemente praticada quando o ambiente escolar não colabora para que o participante tenha voz ativa e poder de decisão sobre as escolhas que faz.

Como prática política necessária, a mobilização social torna-se fator chave e elemento fundante das grandes conquistas de direitos em todas as áreas e essencialmente da educação. As lutas, os movimentos, a participação dos conselhos, tem sido elementos fundamentais para que os direitos sejam respeitados e conseqüentemente, com a continuidade das lutas, alargados. Assim, a Democracia Participativa deve ser compreendida como um movimento contra hegemônico de participação ampla e irrestrita, sendo seus mecanismos de concretização coerentes com os processos de emancipação social e política que se pleiteia.

É essa a participação que se deseja nos movimentos para escolha dos líderes, tanto em nível macro, como mais específicos como é o caso da escola. É esse o panorama que se espera construir a partir das reflexões que a pesquisa traz em seu bojo.

A sociedade brasileira, nos avanços e retrocessos de sua trajetória democrática aparece, em vários momentos de sua história, ceifada da sua liberdade de escolha. A história da Democracia no Brasil é crivada de lutas e conflitos de interesses, onde a luta pela maior participação popular foi e é anseio da sociedade. A conquista pelo voto direto na escolha de diretores escolares foi um dos ganhos democráticos na forma da lei. Nesse viés não é possível proceder com uma análise mais abrangente da relação entre eleição direta para diretores com a Democracia sem abordar os entraves e os limites de participação, herança de uma prática centralizadora e interessada.

O processo eleitoral para o provimento do cargo de diretores escolares se organiza em meio a uma engrenagem bem maior de medidas centralizadoras e nada democráticas impostas pela administração federal, que busca incessantemente manter o seu “status quo”. Por esse motivo a eleição direta para diretores escolares ainda evidencia limitações e equívocos, a exemplo da forte influência dos fatores político-partidários na escolha dos diretores.

A expectativa de neutralização das práticas clientelistas pela adoção da eleição direta para diretores pode se tornar uma limitação, pois apesar da sua diminuição, o processo democrático ainda não tem condições de inibir as investidas político-partidárias na escola. Da mesma forma, as práticas autoritárias e centralizadoras do diretor eleito podem ou não estar diretamente condicionadas à escolha pela comunidade escolar. Estes entraves citados revelam em parte as contradições do processo democrático que, por um lado, reivindica a efetiva participação e por outro lado, precisa atender aos interesses clientelistas e de controle do Estado. Porém para Mendonça (2000):

[...] as imperfeições advindas da implantação das eleições de diretores não devem ser tomadas como indicadores de que esse processo não funciona ou

precisa ser abolido, mas, ao contrário, devem significar que ele reflete as imperfeições e as contradições da escola e da sociedade. O exercício da Democracia impõe riscos e o seu aperfeiçoamento não se faz com menos Democracia. Somente o exercício democrático é capaz de superar as dificuldades da própria Democracia (p. 259).

Ainda que se reconheçam as limitações e desafios da democratização da gestão por meio da eleição direta para diretores escolares, importantes avanços têm sido alcançados, pois se sabe que “[...] a forma de provimento ao cargo de diretor não define o exercício, mas interfere no curso da gestão” (DOURADO, 2013, p. 91). Ou seja, a eleição para diretores não efetiva, por si só, a democratização da gestão da escola pública, mas viabiliza possíveis rupturas nas práticas autoritárias e clientelistas da indicação política.

A abertura no processo de escolha do diretor escolar abre a possibilidade de uma reflexão maior sobre a importância de postura mais participativa na escola, um exame mais crítico da realidade e uma maior consciência política, pela possibilidade de exigir do diretor eleito e do Estado determinações mais democráticas e colegiadas. Sobre este aspecto diz Paro (2003, p. 26):

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 comunidade escolar como um dos critérios para a escolha do diretor de escola pública. Tal relevância fundamenta-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentido do provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do Poder Público e de acordo com os interesses da sociedade.

No entanto, mesmo sendo importante instrumento de democratização nas escolas, evidencia-se o quão se encontra longe o estabelecimento de um Estado democrático de direito que não contrarie os próprios fundamentos constitucionais. Para que o exercício da Democracia se estabeleça é necessário manter as formas de exercício direto do poder, levando em consideração que o poder de decisão deve emanar diretamente do legítimo detentor do direito: o povo. A eleição direta para diretores deve estar referenciada no princípio fundante da Constituição Federal.

O capítulo seguinte traz uma discussão sobre a Gestão Democrática nas escolas e seu ordenamento jurídico, instância que deu condições de implementação da eleição direta como sistema de provimento do cargo de diretor escolar.

CAPÍTULO 2 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA BRASILEIRA- APORTES LEGAIS

2.1. GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO

Pensada a partir de uma relação intrínseca entre Democracia, participação e educação, especialmente, nas últimas duas décadas no Brasil, a gestão democrática na escola vem experimentando diferentes estratégias para exercitar notadamente princípios de Democracia e participação. Esse exercício vem ocorrendo por meio dos Colegiados Escolares, dos Grêmios Estudantis, Associações de Pais e Mestres e pelas formas democráticas na escolha dos diretores escolares, a exemplo das Eleições Diretas. Como tal, o tipo de Democracia que se estabelece no âmbito educacional pode comportar, sobretudo, características da Democracia moderna na medida em que procura ampliar os espaços de participação indireta dos sujeitos nas decisões relativas à educação. Quando há por parte da gestão um incentivo à participação e tomada de decisões, o ambiente se torna profícuo a uma cultura efetivamente democratizante. Dessa forma, no entendimento de Paro (2007, p. 66):

No caso de reivindicação pela participação da comunidade na gestão da escola pública, a hipótese possível é que, no momento da luta por essa participação, os diferentes grupos tendem a unir esforços para o objetivo comum; no momento, porém, em que essa participação comece a se efetivar, deve iniciar-se também a maior explicitação de divergências, que somente a partir de um aprendizado constante que a própria prática participativa proporciona será possível administrar, orientando-se os esforços para o interesse comum da melhoria da qualidade do ensino.

Dessa forma, Democracia e participação são condições fundamentais para uma boa gestão escolar que objective, como princípio básico, à formação crítica, reflexiva e participativa dos cidadãos e cidadãs que fazem parte da comunidade escolar. Cury (2005, p. 17):

A gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares, é a forma não violenta que faz com que a comunidade educacional se capacite para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e possa também gerar “cidadãos ativos” que participem da sociedade como profissionais comprometidos e não se ausentem de ações organizadas que questionam a invisibilidade do poder.

Analisar os aspectos da gestão escolar, mais especificamente, implica concebê-la como uma construção histórica, identificando seus contextos, seus condicionantes, bem como

sua prática social mais ampla, visto que é a escola que procede com a materialização das políticas educacionais. Paro (2001, p.7) traz uma contribuição importante ao estudo quando defende que “a educação deve ser entendida como apropriação da cultura humana produzida historicamente e a escola como instituição que provê a educação sistematizada”.

O termo gestão segundo Dalbério (2008, p. 76) tem origem latina e deriva do verbo “gero”, que dentre outros significados quer dizer “exercer”, “gerar”. É um termo que, historicamente, vem sendo utilizado no âmbito da administração da educação e no estudo das instituições e organizações, incluindo as educacionais, como sinônimo de administração, e que se “instala” no mundo pensante com um sentido mais dinâmico, traduzindo movimento, ação, mobilização, articulação.

Paro (2012, p. 18) ressalta que a administração “é a utilização de recursos para a realização de fins determinados”. Essa definição de Paro indica que a mediação deve fazer parte da gestão e não a prática burocratizante. Portanto, os conceitos de administração e gestão se consubstanciam historicamente aos interesses políticos e econômicos, porém, segundo Dalbério (2008, p. 77) a gestão “é uma forma de administrar que possui uma conotação da ideia de participação, de Democracia, do diálogo e do coletivo”.

Como já afirmado, Paro (2012, p. 91) salienta a conexão entre administração e interesses políticos e econômicos e a ascensão e consolidação do Capitalismo influenciaram sobremaneira as formas de administração e, conseqüentemente, as formas de gestão na educação. Sousa (2017, p. 62) afirma que a primeira grande crise estrutural capitalista do início do século XX exigiu a construção de arcabouço teórico-científico para contornar a crise, redefinir o Estado e expandir o Capitalismo. Segundo Sousa (2017, p. 62), as ideias de administração se caracterizaram pela ampliação das funções do estado e adoção de uma nova estrutura alicerçada na burocracia. O período pós 2ª Grande Guerra Mundial, desencadeia uma nova crise no Capitalismo. Conforme Bruno (2007, p. 19), nas décadas de 1950 e 1970 do século XX “ocorreu o processo de transnacionalização¹⁸ da economia e estreitamento das relações entre as organizações”. O modelo de gestão passa a ser mais aberto e exige um reordenamento da sociedade. Santos (2008, p. 7) afirma que:

A nova ordem mundial impõe outros referenciais para a compreensão dos problemas socioeconômicos e até políticos. Nessa direção, inclui-se a

¹⁸ Bruno (2007, p.553) explica que a educação deixou de ser uma questão nacional e passou a ser pensada, planejada e regulada por centros de poder que vão muito além dos Estados Nacionais. A regulação da educação passou a envolver múltiplos agentes internacionais.

reforma do Estado, orientada por princípios de eficiência, da eficácia, da produtividade, enfim, da qualidade total na prestação de serviços e pelo desenvolvimento de uma nova cultura, a gerencial, na ótica mercadológica.

Esse novo modelo de gestão vem influenciar as políticas públicas, trazendo uma nova forma de fazer gestão que se incorporou aos conceitos, práticas e políticas no campo da educação. Segundo Lima (2008, p. 122), pressionados pelos organismos multinacionais que consideram a educação como um investimento, os sistemas de ensino são induzidos a adotar procedimentos de racionalização das escolas e significativa redução dos orçamentos, situação que indica o afastamento do Estado em relação aos seus compromissos, para com uma educação de qualidade. No caso da educação brasileira, a obrigação do Estado referenciada na CF de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 para com a educação pública de qualidade tem sido transferida aos municípios, e, mais recentemente, às iniciativas privadas. Foi neste contexto, que surgem em termos legais as eleições diretas para diretores no Brasil e as discussões sobre a Gestão Democrática.

Nessa perspectiva, os modelos burocráticos de gestão educacional têm sido substituídos pela lógica gerencialista decorrente de uma visão neoliberal que apregoa a racionalização, eficiência e eficácia. Desse modo, diretrizes gerenciais são adotadas nas escolas com a finalidade de torná-la mais ágil, eficiente e produtiva. A ênfase se faz no produto e nos resultados e não nos processos. Vieira (2000, p. 35) afirma que mesmo com o cenário propício, após a Constituição de 1988, ao princípio da Gestão Democrática, práticas que têm sido associadas a modelos gerencialistas ganham força. A escola, segundo ela, antes comprometida com a formação integral do aluno passa a se configurar uma empresa, uma linha de montagem. Alunos, gestores e professores passam a valer pelo que produzem e pelos resultados que alcançam.

Como se constata nas considerações da autora, as políticas de caráter neoliberal vêm influenciando sobremaneira as formas de gestão adotadas pelas escolas. Estas formas são determinadas pelas políticas federais, pelos instrumentos de controle da qualidade do ensino e pela prática do gerencialismo como forma de atender às demandas por resultados e índices de qualidade. Paro (2012, p. 22) compreende que as ideias de gerencialismo propostas pelas teorias administrativas, que formam a esteira teórica dos variados programas de gestão escolar, se assentam nas bases da sociedade capitalista.

Essa agenda neoliberal, articulada à nova ordem econômica mundial, se apresenta como a grande solução para as rígidas e ultrapassadas regras do Estado Burocrático que concentrava suas funções fiscalizadoras no aparelho do Estado (ZANARDINI, 2006, p. 54).

De um modelo hierárquico e centralizador baseado no Taylorismo/Fordismo¹⁹, a gestão dos sistemas escolares brasileiros passou para um modelo flexível, descentralizado (Toyotismo)²⁰, apropriando-se de termos próximos aos da gestão democrática: participação, autonomia, descentralização. Para Lima (2003), “essas palavras agora aparecem tendencialmente despojadas de sentido político”. Os novos sentidos atribuídos aos termos característicos da gestão são assim definidos por Lima (2003):

A autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura de organização-empresa; a descentralização é congruente com a ‘ordem espontânea’ do mercado, respeitadora da liberdade individual e garantia de eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consenso. Mesmo a organização pública sem fins lucrativos (educação, saúde, segurança social etc.) é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de ‘serviços’ aos ‘interessados’ ou ‘utentes’, tendo em vista objetivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neo-gestionárias (p. 120).

Nas escolas brasileiras, essa noção de autonomia apontada por Lima (2003, p. 79) tem sido caracterizada pela responsabilização dos sucessos e fracassos dos índices de qualidade educacional. No entanto, Vieira (2000, p.131-132) pontua que “gestão escolar bem-sucedida, portanto, é aquela voltada à aprendizagem dos alunos”. Ou seja, a escola como espaço privilegiado de sistematização da cultura e do saber historicamente construídos deve trazer aos alunos as condições necessárias para a efetivação de sua aprendizagem. Tais condições precisam fazer parte dos conteúdos dos documentos legais em vigor. Essa concepção coaduna com os preceitos da Gestão Democrática, nos quais a participação efetiva e a tomada de decisões coletiva são princípios.

Da mesma forma, na contramão das ideias gerencialistas, Teixeira (2007) argumenta a respeito da especificidade da administração escolar:

¹⁹ Taylorismo e Fordismo: são formas de organização da produção industrial que revolucionaram o trabalho fabril durante o século XX. Esses dois sistemas visavam à maximização da produção e do lucro, baseadas na divisão técnica do trabalho e a especialização da mão-de-obra. (<https://pt.wikipedia.org/wiki/Fordismo/taylorismo>).

²⁰ Toyotismo: Sistema administrativo que caracteriza-se pela flexibilidade, não desperdício de tempo, participação do empregado, contato direto com o cliente, resolução de problemas na medida em que se apresentam. (https://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_Toyota_de_Produ%C3%A7%C3%A3o#Princ%C3%ADpios)

Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do manager (gerente) ou do organization-man, que a industrialização produziu na sua tarefa de maquinofatura de produtos materiais. Embora alguma coisa possa ser apreendida pelo administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração é de certo modo até opostos. Em educação, o alvo supremo é o educando, a que tudo o mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo o mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção certo esforço coletivo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (p. 15).

A expressão gestão democrática tem se colocado como objeto de investigação de pesquisadores que atuam no campo educacional, sobretudo os que se dedicam à defesa da educação pública de qualidade para todos. Dourado (2013) reforça a necessidade da continuidade de ações continuadas nos sistemas e instituições educacionais para a melhoria da qualidade da educação e do ensino, reforçando que:

[...] a gestão democrática, entendida, portanto, como espaço de deliberação coletiva (estudantes, funcionários, professores, pais ou responsáveis), precisa ser assumida como base para a melhoria da qualidade da educação e aprimoramento das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado, didática e prática de ensino na relação com a Sociedade articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação/ensino (p. 303).

A gestão escolar passou a ser discutida com mais ênfase no período, no qual o cenário educacional vivia seu período de redemocratização da sociedade brasileira que objetivava assegurar a equidade e qualidade do ensino, pautado no viés democrático, cooperativo e planejado. O inciso “VI” do artigo 206 da Constituição Federal de 1988 apregoa a autonomia das escolas por meio de mecanismos que garantam ampliação do espaço de decisão e participação. Nesse viés, foram incorporados ao texto: a eleição direta para diretores, a criação dos conselhos escolares e colegiados e a descentralização dos recursos diretamente para as escolas. Saviani (2011) diz:

[...] A nova Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 consagrou várias aspirações e conquistas decorrentes da mobilização da comunidade educacional e dos movimentos sociais organizados. Entre tais conquistas podemos mencionar o direito à educação desde o zero ano de idade, a gratuidade do ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da educação pública, a autonomia universitária, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, o regime de colaboração entre a

União, os estados, o Distrito Federal e municípios na organização dos sistemas educativos (p. 46).

Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso pronunciado na sessão de 5 de outubro de 1988, revela em suas palavras a busca pela Democracia naquele momento histórico “A persistência da Constituição é a sobrevivência da Democracia” (BRASIL, 1988b, s.p.). Seu discurso foi proferido por ocasião da promulgação da Carta Magna. Frigotto (2002) afirma que a Democracia brasileira vem se consolidando, porém, marcada pelas características ideológicas impostas, principalmente pelas agências multilaterais, por meio das reformas ou questões de caráter utilitarista, economicista, antidemocráticas e com perda de direitos.

Além da Constituição Federal de 1988, a premissa de participação ganhou ainda mais vulto com a promulgação da nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação, Lei nº 9394/96, quando em seu bojo determina que os sistemas de ensino elaborassem suas normas de gestão democrática específicas levando em consideração a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico de suas escolas e a participação da comunidade escolar nos processos decisórios das mesmas. Sousa (2017, p. 134) salienta que os elementos fundamentais para a democratização se traduzem na participação de todos os componentes da comunidade escolar nos processos decisórios e na existência de um amplo processo de informação, em que todos tenham o conhecimento do que acontece no interior de suas instituições.

Apesar de Paro (2016) nos alertar sobre a regulamentação imprecisa de tal Lei, carecendo de uma objetividade quanto aos procedimentos para a implementação da gestão democrática no âmbito das escolas e dos Sistemas de ensino, Sousa (2017, p. 221) afirma que ainda assim, angariaram-se ganhos significativos com relação à gestão democrática. Segundo a LDB 9.394/96 as normas de gestão democrática se estabelecem:

Art. 3º - O ensino ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Art. 14º - Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as 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 (BRASIL, 1996).

Percebe-se no Art. 14 o descompromisso da União com a especificação da forma de gestão democrática na letra da Lei, deixando para os sistemas de ensino sua especificação. O não dito da Lei, aquilo que não é especificado pela legislação federal, abre caminho para que os entes federados constituam sua própria concepção de gestão democrática, que nem sempre é mesmo Democrática e participativa.

Apesar das conquistas da Constituição Federal, ainda há reverberações do modelo clientelista e patrimonialista no aparato jurídico que regulamenta a gestão democrática em vários estados e municípios. Deixar para estados e municípios a escolha por legislar sobre a especificidade do tipo de gestão democrática que se quer implantar é abrir precedentes para a própria diminuição da participação efetiva. A Gestão Democrática sendo construção coletiva, não se constitui apenas nas determinações da Lei. Faz parte de um conjunto de aspectos que em articulação tem condições de favorecer a participação efetiva.

Porém, a gestão democrática na educação é um princípio que, mesmo ainda pouco específico e efetivo, vem orientando a escola pública brasileira desde sua definição pela Constituição Federal de 1988. Este princípio também se encontra legalmente referendado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Vieira (2000) salienta que:

A ideia de gestão democrática foi um marco importante na legislação do país. Com efeito, desde o fim do regime militar – na então denominada “abertura lenta, gradual e segura” – movimentos de educadores lutaram por fazer valer a defesa de seus interesses e inscrever esses e outros princípios nos documentos que passariam a orientar as políticas de educação (VIEIRA, 2000, p. 3).

Para melhor compreensão do processo de gestão escolar democrática, que se estabelece até a década de 1980 com marcantes lutas pela sua instauração, buscam-se os diferentes fatores que influenciaram essa redemocratização. O primeiro deles, segundo Antunes (2001, p.142) de uma importância significativa, é associado à mudança sofrida pelo contexto econômico-sócio-político da sociedade brasileira durante o período da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), em que a ideia de práticas democráticas de gestão foi abafada, uma vez que a administração pública do Brasil se dava de maneira autoritária, com pouca participação popular e sem os mecanismos próprios da Democracia representativa.

Conseqüentemente, a escola também sofreu com uma gestão centralizadora, sem um maior envolvimento da comunidade local. Os movimentos por Democracia dos anos 1980, nos quais certos segmentos da sociedade passam a contestar as características autoritárias da gestão pública e a lutar por uma prática mais participativa e inclusiva, que a instalação de um

panorama mais democrático se torna propício. A luta das diferentes organizações e movimentos sociais pela defesa da escola pública, pela construção de uma Constituição Cidadã e pela redemocratização do Estado brasileiro não lograram êxito na prática, mas algumas conquistas foram garantidas, dentre elas alguns aportes sobre a Gestão Democrática no texto da Constituição (SANTOS, 2008, p. 19).

Assim é que, no bojo do movimento de renovação política pelo qual o Brasil passava, a escola começa a estruturar uma abertura à participação da sociedade em sua administração, bem como a eleição como forma de provimento do cargo de diretor escolar, aliada a outras formas de ingresso. O segundo fator, de acordo com o mesmo autor, decorrente do primeiro, foi a necessidade, devido à consolidação da abertura política, pelos segmentos da comunidade escolar como professores, funcionários, responsáveis e alunos, de uma transformação nas relações sociais e políticas tecidas no interior da escola. A urgência do contexto configurava uma maior participação, diversidade de opiniões e uma forma mais compartilhada de gestão.

O terceiro fator, ressalta Antunes (2001, p. 140), que favoreceu sobremaneira a adoção de uma gestão descentralizada, já colocada anteriormente foi a disseminação da ideia do mercado possuir auto capacidade de se regular e o estreitamento da função do Estado na economia que alinham com as regulamentações de organismos multilaterais (como FMI e Banco Mundial), e o oferecimento de serviços em conjunto com a sociedade civil – que passam a ser exercidos em muitas ocasiões pelas Organizações Não Governamentais (ONGs). Situação que se fortalece, então, no país, a partir do final dos anos 80, como uma resposta ao Estado “centralizador” que tínhamos durante a vigência do regime militar, visto que, sobretudo a partir da Constituição de 1988, observa-se a descentralização das funções do Governo Federal para os municípios e estados oferecendo e promovendo efetivamente os serviços públicos e, também, uma aproximação maior do Estado com entidades civis, como as próprias ONGs. (ABRANCHES, 2003, p. 65).

O movimento de descentralização que reverberou na década de 1980, não necessariamente favoreceu a Democracia Participativa na escola. As decisões governamentais que rechearam a pasta neoliberal pra a educação trouxe determinações no campo do currículo, da avaliação e da gestão que não cederam espaço à livre escolha dos estados e municípios.

Marx (1983, p. 101), em sua Crítica à Filosofia do Direito de Hegel, defende que os interesses democráticos têm em sua essência a raiz da participação de todos. Sua natureza específica de participação determina que se tenha em vista os interesses gerais com os particulares, que se respeitem os interesses gerais enquanto interesse de cada um, e que a instância governativa não seja um movimento em si, mas resultado dos interesses de todos.

Contradizendo o escrito de Marx, o paradoxo entre forças presentes na escola, que se opõem, tem contribuído para a continuidade de práticas autoritárias e gerencialistas, mesmo referenciadas legalmente por ideias aparentemente democráticas. Nesse sentido, é possível ligar a concepção de gestão democrática às intenções de mercado por trás do regime capitalista. Sousa (2017) ressalta:

[...] A transição para a Democracia política não conseguiu abolir o regime de correlação de forças desiguais entre o Ministério de Educação e Cultura (MEC) e as secretarias de educação, entre estas e as escolas. Essa correlação de forças desiguais vem se explicitando a cada momento, ora pela imposição de processos e técnicas de gestão, ora pelo controle do conhecimento na escola, ora pelo arrocho salarial dos professores e funcionários, ora pelo sucateamento dos equipamentos da escola (p. 68).

Dourado (2013, p. 97) argumenta que a gestão democrática é instância para além da prática educativa. É, antes de tudo, um exercício político que implica em romper com as estruturas autoritárias de poder. Segundo ele, cabem aos sujeitos da educação criar canais de efetiva participação, de exercício pleno da Democracia socialmente e no âmbito da escola.

Para aceção do termo corrobora-se com as ideias de Oliveira, Moraes e Dourado (2008) quando concebem que a gestão democrática tem como característica a participação efetiva de todos os membros envolvidos no processo de ensino e aprendizagem - pais, professores, estudantes e funcionários - nos diversos processos realizados na escola, desde o planejamento de projetos até a administração dos recursos da escola. Segundo os autores,

[...] numa escola pautada em uma gestão democrática a forma de administrar a educação constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo, processo que é mudança contínua e continuada, mudança que está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, os quais, por sua vez, fundamentam a concepção de qualidade na educação e definem, também, a finalidade da escola (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2008, p. 3).

Cury (2002, p. 172) busca se referendar na Lei, especificamente no seu preâmbulo e no seu artigo 1º inclusive seu parágrafo único, para trazer a noção de Estado Democrático de Direito. Destarte, assegura que o texto conclama a soberania da Lei, a legitimidade do sistema representativo baseado no voto popular e a defesa dos direitos subjetivos contra o poder arbitrário. Nesse viés, reconhece e inclui o poder popular como fonte de poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado. Se assim o é, ressalta-se que a

matriz emancipadora e não conformista deve desembocar no parâmetro de justiça social, no bem coletivo e conseqüentemente se apoia na luta contra a desigualdade e a exclusão.

Isso configura para todos os setores da sociedade, inclusive para a educação, maior participação e deliberações políticas advindas da vontade popular. Damasceno e Santos (2017) explicam:

[...] O regime que emerge a partir do fim da ditadura, denominado “Nova República” tinha como maior desafio a estruturação do arcabouço político jurídico do país, no sentido da reconstrução dos aparatos democráticos. Esse período se fecha com a promulgação da chamada “Constituição Cidadã” de 1988 (p. 39).

Ainda para Cury (2002, p. 11), a gestão democrática é baseada na participação e na deliberação pública, expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Segundo ele, a gestão para ser democrática deve ser concreta que nasce com e que cresce com o outro. Portanto a gestão democrática é uma gestão de autoridade compartilhada. É essa gestão com perspectivas de democratização da escola brasileira que tenha como foco a desconstrução das desigualdades, de discriminações, de posturas autoritárias, seja como espaço de criação de oportunidades igualitárias. A CF de 1988 em seu artigo 205 que trata dos fins da educação tem como premissa:

[...] A educação como direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Conforme já relatado é a CF de 1988 que ratifica o estabelecimento dos espaços de participação para acatar aos anseios dos movimentos de luta por direitos sociais, marca do período de abertura política. Em seu artigo 1º apresenta a premissa do estado democrático de direito:

[...] Art. 1º- A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;
[...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Considerada como uma Constituição Cidadã, a carta magna do Brasil traz em seu enredo textual a ideia clara de Democracia, cidadania, autonomia e participação. Assim, o capítulo dedicado à educação, que compreende os artigos 205 a 214, no artigo 205, explica:

[...] A educação como direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

No seu artigo 206, a Constituição determina a forma de gestão da educação brasileira, que deve ser democrática e participativa, como apresenta o inciso VI do referido artigo: “gestão democrática do ensino público, na forma da Lei”. Dispositivo que desencadeou uma nova forma de gestão e participação dos sujeitos na escola pública.

A gestão democrática no campo da educação, segundo Cury (2007, p. 12) é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição (Art. 37) transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência (BRASIL, 1988). Por isso mesmo, voltada para um processo de decisão baseado na premissa da participação e da deliberação pública.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 22, inciso XXIV, determina como competência da União baixar as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, referenciando a reformulação da educação no Brasil e da legislação educacional brasileira. Dessa maneira, inicia-se um processo de muitas discussões e debates em todo o país. Sua construção envolveu a participação de muitas entidades governamentais, não governamentais, movimentos sociais ações de educadores, entre outros.²¹ Nos anos de 1990, o dispositivo constitucional regulamentado por meio da aprovação da LDB Lei nº 9.394/96, então foi promulgada em 20 de dezembro de 1996.

Segundo Cascaes (2017, p. 141), o panorama da elaboração Lei n. 9.394/96 é resultado, no cenário nacional, da Reforma Administrativa do Estado ocorrida em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). No cenário global, foi influenciada pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fruto da Conferência de Jomtien, realizada na Tailândia, em 1990. Resultou também da Conferência de Nova Delhi realizada na Índia em

²¹ Dentre elas: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB (FNDEP), a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), Associação de Educação Católica (AEC) e diversos partidos políticos.

1993, na qual, o Brasil, emplacou um compromisso de metas para os países que não conseguiram alcançar os resultados esperados da Conferência de Jomtien. Países como Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia compuseram o programa “Educação para todos”, um movimento mundial que teve como âncora a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Este movimento tinha como objetivo atender as necessidades educativas, tanto de crianças como de adultos até o prazo de 2015.

A elaboração da LDB teve como partícipes, de acordo com Zaneti (1997, s.p.), parlamentares e vários grupos organizados da sociedade civil, com representação especialmente pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que propôs uma versão de LDB democrática e popular, pautada em uma concepção diferente da defendida pelo neoliberalismo.

Conforme Zaneti (1997, s.p.), “o processo de tramitação da nova LDB inicia-se na Câmara Federal em dezembro de 1988”. O deputado Octávio Elísio foi o autor do primeiro projeto de LDB, o projeto nº 1.258/1988. Segundo Otranto (1996), esse projeto era o reflexo de muitas discussões e debates ocorridos no país em múltiplos eventos educativos. Em 1989, a comissão de educação da Câmara, presidido pelo deputado Ubiratan Aguiar, que era o presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, constituiu um grupo de trabalho coordenado pelo deputado Florestan Fernandes e relator o deputado Jorge Hage (ZANETI, 1997, s.p.). Ao realizarem 40 audiências públicas para discutir o projeto de LDB, foi apresentado o primeiro substitutivo do deputado Jorge Hage e o acréscimo de 13 projetos parlamentares além das discussões realizadas (OTRANTO, 1996, p. 232).

Durante sua implementação, foram vários os movimentos e lutas políticas que vão desde a tentativa de obstrução da mesma durante o governo Collor de Mello até a declaração de inconstitucionalidade dada pelo então deputado Darcy Ribeiro, segundo Zaneti (1997, s.p.):

[...] sem qualquer consulta anterior a nenhuma instância representativa dos educadores. Para isto ele se utilizou do PL 45/91, de iniciativa do Deputado Florestan Fernandes, que trata da concessão de bolsas de estudo para os programas de Mestrado e Doutorado, já em trâmite no Senado Federal e, a ele, apensou o seu Projeto de LDB, numa questionável manobra regimental.

Acredita-se então que a LDB/1996 resultou desse movimento contraditório que ora atende aos anseios populares, ora aos interesses do capital econômico e ao poder político, trazendo em suas letras a tentativa de reforço ao princípio educativo e à gestão democrática.

Segundo Cascaes (2017, p. 45), não é possível refletir sobre as questões da educação, sobre a gestão democrática, eleições diretas para diretores de escolas, sem que se estabeleça uma relação com o movimento político-econômico que tanto influenciou e continua influenciando a elaboração da legislação dos entes nacionais, como também na forma de gestão adotada, desde as instâncias administrativas governativas até a escola. Assim sendo, evidenciam-se os conceitos estruturantes trazidos pela legislação brasileira para a discussão sobre o objeto de pesquisa: Democracia, gestão democrática, provimento do cargo de diretor escolar.

2.2. DA INDICAÇÃO À ELEIÇÃO DIRETA: O PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETORES ESCOLARES.

As formas de provimento para o cargo de direção escolar das escolas públicas do Brasil foram se diversificando ao longo do tempo. As investiduras ao cargo de diretor escolar e vice-diretor têm sido realizadas historicamente de variadas formas, desde a livre indicação pelos poderes públicos (estados e municípios), diretor de carreira, concurso público, diretores indicados por listas tríplexes, sêxtuplas ou processos mistos, até a eleição direta para diretor.

O Art. 3º da LDB 9.394/96 explicita que a gestão democrática se fará “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996). Ainda em seus artigos 14 e 15 determina a participação da comunidade escolar local através das entidades representativas, assegurando a autonomia administrativa, pedagógica e financeira. Com a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por conseguinte, a opção por uma gestão democrática da escola parece ganhar contornos mais definidos, conforme se pode ver nos artigos 3º, 8º, 14 e 64.

Mesmo que trazendo alguns avanços ao trazer ao relevo a importância da gestão democrática dentro das escolas, por meio do estabelecimento do Projeto Político Pedagógico de maneira colegiada, o estabelecimento dos Conselhos Escolares como instâncias de deliberação das escolas, a LDB 9394/96 deixa a cargo dos entes federados regulamentarem e implantar tal princípio em seus sistemas. Também não estabeleceu prazos para tal cumprimento. Assim, a evolução da dimensão democrática em cada estado e município de seu de maneira diferenciada. A Lei nº 2.817 – A/2009 de Salinópolis que estabeleceu Diretrizes

para eleição direta de diretores das escolas da rede municipal de ensino foi sancionada apenas no ano de 2009, embora os apelos à democratização da gestão já estavam na pauta desde a promulgação da Constituição Federal. Vieira (2000, p. 17) considera que “a legislação por si mesma é insuficiente para imprimir novos rumos à realidade” e pondera que para mudar a configuração de um sistema educacional, a legislação necessita “associar-se a políticas que busquem, seguramente, efetivar tais mudanças”.

O *caput* do Art. 14, inciso II, regulamenta: “Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” e determina ainda no Inciso II a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL,1996). A LDB de 1996, além de definir como um dos princípios do ensino a gestão democrática, delega as responsabilidades dos sistemas de ensino, definindo-os na forma da Lei, desde que resguardem a participação comunitária em colegiado na escola. Mas é omissa em relação à forma de escolha ao provimento do cargo de diretor escolar.

Em seu Art. 8º no que se refere ao sistema de ensino, a LDB (9.394/96), parágrafo 2º, diz que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos da Lei, no entanto determina a formação inicial do cargo de diretor escolar. Entretanto, é preciso levar em consideração o Art. 64 dessa mesma Lei, que determina:

[...] que a formação de profissionais de educação para a administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para educação básica será feita em curso de graduação em pedagogia ou nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (BRASIL, 1996).

Assim, o critério para se ingressar no cargo de diretor escolar fica condicionado à formação inicial em Pedagogia ou pós-graduação específica na área.

Autores tais como Vieira (2000), Paro (2001) e Dourado (2013) vem argumentando que, apesar das limitações, o processo de eleição direta para diretores, no qual a escolha por voto direto se estabelece, é a que vem atender aos interesses de diferentes grupos sociais e tem no processo de participação o seu aspecto mais positivo, que em consonância com os demais aspectos da gestão participativa pode se tornar instrumento efetivo de democratização da educação.

Na pesquisa sobre o impacto da Gestão no Desempenho Educacional apresentado por Barros e Mendonça (1997, p. 6), destaca-se em seu relatório:

Como as demais inovações educacionais, a eleição de diretor tomou grande impulso após a eleição de governadores em 1982, com a eleição direta sendo implantada entre 1984 e 1986 em três unidades da federação: Paraná (1984), Ceará (1985) e Santa Catarina (1986). Na segunda metade dos anos oitenta essa inovação foi introduzida em mais três unidades da federação: Mato Grosso (1987), Rio de Janeiro (1988) e Rio Grande do Norte (1999). Finalmente, durante os anos 90 a eleição foi introduzida em mais quatro estados: Paraíba, Espírito Santo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Barros e Mendonça.

Paro (2001, p. 64) alerta que, em 1989, vários estados publicam em suas constituições a obrigatoriedade da eleição como critério de escolha dos diretores nas escolas públicas. Já no início dos anos 1990, verifica-se certo retrocesso com relação à eleição. Alguns estados da federação entram com ações de inconstitucionalidade contra o pleito, para proteger seus interesses político-partidários identificados com práticas clientelistas. Porém, como assegura Luck (2000 a) em 1988, a escolha de diretores por meio das eleições diretas já era praticada em 17 estados brasileiros, fato este que já configura um grande avanço no processo de gestão democrática no país.

Cury (2005, p. 26) afirma que não se pode pensar a autonomia sem a gestão democrática, ainda que esta autonomia seja relativa. Como parte do processo de gestão democrática progressivos graus de autonomia foram garantidos no artigo 15 da LDB. Porém na medida em que coube aos municípios e estados determinar os graus de autonomia possíveis, ou seja, autonomia controlada, decretada e regulada, a gestão democrática se encontra sob a corrente de princípios que, em muitos casos, vão de encontro à ampla participação e deliberação popular. O consenso em torno da administração escolar pode ser exemplificado no texto de Ferreira (2006, p. 170), quando a autora defende que a:

[...] Gestão democrática, participação dos profissionais e da comunidade escolar, elaboração do projeto pedagógico da escola, autonomia pedagógica e administrativa são elementos fundantes da administração da educação em geral e os elementos fundamentais para a construção da gestão da escola.

A relativa autonomia se deve ao fato de que mesmo com todos os indicativos de Democracia, não há autonomia num Estado que descentraliza a operacionalização da educação, porém determina e controla o que lhe convém.

Em seu artigo 214, a CF de 1988 prevê o Plano Nacional de Educação (PNE) e suas respectivas prioridades, valendo lembrar que, somente treze anos depois de promulgada a Constituição, se tornou possível a efetivação do referido Plano.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - Erradicação do analfabetismo

II - Universalização do atendimento escolar

III - Melhoria da qualidade do ensino

IV - Formação para o trabalho

V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Sua elaboração aconteceu num contexto em que se desenvolveu, segundo Holanda (2005), “um ciclo de profundas mudanças que caracterizam a ‘nova’ política educacional para o país” (p.57). Segundo este autor, sua construção teve como inspiração os movimentos dos educadores entre as décadas de 20 e 30, que culminaram com o *Manifesto dos Pioneiros*, assinado por um conjunto de educadores reconhecidos na década de 30, que trazia em seu bojo um conjunto de objetivos educativos para o país (HOLANDA, 2005). Lançado em 1932 o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, é um documento histórico em que 26 intelectuais expressavam seus anseios a respeito da educação, visava à organização do sistema de ensino, dentre eles Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho e outros.

O Manifesto foi direcionado “ao povo e ao governo” e traçava os caminhos da educação brasileira, com uma proposta de reconstrução educacional. Mesmo que a intenção de sua criação tivesse sido a formação de um “partido político”, essa instituição firmou-se enquanto um órgão apolítico que congregava vários interesses na causa da educação brasileira (SAVIANI, 2011, p. 76).

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe pode disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (MANIFESTO, 1932).

O desejo da existência de uma sociedade homogênea e democrática com foco na igualdade de oportunidades para todos era exposto no Manifesto, era a superação do caráter discriminatório e antidemocrático do ensino brasileiro, que destinava a escola profissional para os pobres e o ensino acadêmico para as elites.

O PNE de 2001²² é o segundo Plano Nacional de Educação efetivado do Brasil aprovado por um prazo de dez anos, foi o primeiro a tomar forma de Lei. Apresentou um estudo que diagnosticou a situação educacional no país, evidenciando as diretrizes e metas educativas para o período de sua vigência. Foi amparado pela Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, promulgada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC). Seus elaboradores, organizados por comissões de parlamentares de múltiplos partidos do Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal acompanharam a execução do PNE.

A construção do documento teve a participação ativa de entidades não governamentais, dos movimentos sociais e de educadores. Como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Este documento estabeleceu, no âmbito da gestão democrática, a Meta 9 que previa “promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes” (BRASIL, 2001, p. 19).

Determinou também que, em cada Sistema de Ensino, na sua instância autônoma, deveria ser implantada a gestão democrática e apontou para a criação dos Conselhos de Educação e Conselhos Escolares como forma de promover a participação da comunidade educacional. Com relação ao provimento do cargo de diretor, ressaltou formas de escolha da direção escolar, associados à garantia da competência e compromisso com a proposta pedagógica, elaborada com a participação das lideranças comunitárias e comunidade escolar. Sua elaboração envolveu um longo processo de discussão que teve como cenário a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, que gerou o Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010, cujo objetivo era aprovar o terceiro Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020.

Devido às múltiplas inconsistências, o PL não foi aprovado. Dentre as várias causas que geraram conflitos que inviabilizaram sua aprovação, está a cláusula sobre o provimento do cargo/função de diretor escolar. A Meta 19 estabelecia:

Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de

²² PNE- Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001

escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar (BRASIL, 2010, p. 19).

Nota-se que o critério técnico de mérito e desempenho vinculado à nomeação do diretor, dá à participação da comunidade escolar lugar de pouco destaque, e se analisado de maneira minuciosa, exclui-se a participação e todo o processo democrático, indicando a nomeação do diretor escolar. Ainda, o termo “nomeação comissionada” se depara com o que está disciplinado na CF de 1988 é destinado ao servidor de carreira, a saber, o Poder Executivo tem a prerrogativa de nomear ou exonerar livremente o profissional não efetivo de acordo com o Art. 37, inciso II. No Art. 37, incisos I, II e V da CF/1988 diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I– Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II– A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988)

Ora, se os cargos²³ comissionados salvaguardam a livre exoneração por parte do poder público e, por conseguinte, a livre nomeação, não se constata a esteira da gestão democrática que se está defendendo, abrindo precedentes para a ocupação do cargo de diretor escolar por sujeitos não efetivos e nomeados pelo chefe do executivo. Conforme o texto apresentado fica claro a não exigência de ingresso por meio de concurso público aos cargos comissionados, conquanto a ênfase do texto constitucional seja que esses cargos sejam ocupados pelos servidores de carreira. Daí a abertura para que outro tipo de profissional ocupe esse cargo. Contudo o inciso V nos mostra que:

[...] as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos

²³ O entendimento do termo “cargos” são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional. As “funções” são acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial atribuída ao servidor ocupante de cargo efetivo.
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709_segues_arq_funcoes_confianca.pdf>. Acesso em 26/11/2017.

previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [...] (BRASIL, 1988).

É possível perceber que este dispositivo impede a criação indiscriminada de cargos em comissão ao haver um determinante que quantifica esses cargos, ou seja, os entes federados não podem criar mais cargos comissionados que cargos de carreira. E ainda determina que os cargos comissionados devam ser exercidos por servidores efetivos, a exemplo dos diretores escolares concursados e habilitados para a carreira do magistério. Porquanto, a eleição direta para diretores deve ser necessariamente para os efetivos. O que vem sendo praticado é a indicação, colocando funcionários não efetivos e mostrando mais uma vez que o Clientelismo continua a fazer parte das práticas de provimento deste cargo.

A necessidade de atualização do PNE deu espaço aos grandes debates e discussões e novos eventos educativos significativos se fizeram presentes em todo o país. Um deles foi a CONAE de 2014 que gerou as Conferências Municipais e Estaduais. Esse processo culminou com a aprovação da versão atual do PNE de 2014. A alteração do Art. 214 trouxe a vigência do Plano para um período de dez anos e redefiniu diretrizes, objetivos, metas e estratégias, garantindo a conservação e desenvolvimento do ensino nos níveis, etapas e modalidades realizando ações integradas entre os entes subnacionais, visando à implementação do Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração.

Foram inúmeras as discussões até que se chegasse à redação final do documento. Desde os representantes do governo, Conselhos e Fóruns educacionais, movimentos sociais, entidades representativas do segmento escolar, tais como, CNTE, UNE, UBES, ANDES, FASUBRA, ANDIFES, CRUB, PROIFES, CONTEE e também segmentos da Sociedade civil. Na elaboração do PNE:

Os atores não governamentais formularam suas propostas, que foram encaminhadas aos parlamentares inicialmente na forma de sugestões de emendas e, ao longo da tramitação, por meio de análise dos substitutivos apresentados pelos relatores em ambas as Casas (BRASIL, 2014, p. 19).

Destaca-se o fato de que o novo PNE²⁴, aprovado por meio da Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014, reforçou a institucionalidade da “gestão democrática” como uma de suas diretrizes⁷⁸ educativas para o país, e estabeleceu na Meta 19, o que interessa a pesquisa:

²⁴ PNE- Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

[...] 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, 2014b, p. 14).

Em consonância a esta meta foi estabelecida a estratégia 19.1, a saber:

[...] priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regula 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 [...] (BRASIL, 2014, p. 14).

Como é possível notar, os critérios técnicos de mérito e desempenho continuam fazendo parte do texto, não deixando claro na letra da Lei o procedimento de escolha dos diretores escolares. Embora a participação da comunidade escolar esteja presente no texto, não é claro também a forma da participação. Essa ausência de especificações torna a Lei contraditória e ao olhar da autora, aberta ainda a práticas antidemocráticas e arbitrárias na escolha dos líderes escolares.

Ainda sem as especificações necessárias para definir a eleição direta para diretores como a estratégia de provimento ao cargo de diretor escolar, a modificação causada pela retirada do termo “cargo comissionado” abarca as demandas pelas contestações que impediram o PL nº 8.035 de 2010 de ser aprovado.

No eixo denominado gestão democrática, a estratégia 19.8 trata da aplicação de prova nacional para diretores e gestores escolares como critério que subsidie o provimento ao cargo/função de diretor. Nesse sentido, destaca-se:

[...] 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, p. 84).

Ainda sobre as polêmicas causadas pela redação da PL nº 8.035, a prova nacional específica para gestores e diretores de escola 2010 foi um dos pontos polêmicos que impediu sua aprovação. Uma adesão conforme recomendada pela Lei sugere que o critério de mérito seja o preponderante na escolha ao cargo de diretor escolar, tornando o critério de participação da comunidade escolar, quase sem sentido.

Dourado (2013, p. 109) traz uma afirmação certa sobre a eleição direta para diretores escolares, a saber:

Em que pesem os limites que se interpõem no curso dessa modalidade, fruto da cultura autoritária que permeia as relações sociais e escolares, entendemos ser a eleição para dirigentes uma modalidade a ser problematizada e avaliada, articulada ao estabelecimento de premissas e princípios básicos visando democratização da escola.

Importante afirmação do autor a respeito da eleição para dirigentes escolares, uma vez que esse processo vem fortalecer a gestão democrática da escola, desde que feita concomitantemente às demais estratégias, a saber, participação efetiva do Conselho Escolar, produção coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola, decisões tomadas democraticamente e com a participação da comunidade escolar nas deliberações e tomadas de decisão da escola.

No entanto, é sabido que, para além do que trata o ordenamento jurídico, há uma longa história permeada de lutas e contradições que fizeram com que a administração escolar tivesse hoje a configuração ainda baseada em arranjos autoritários e ceifada do conteúdo democrático e emancipador que se defende. A configuração de gestão possível para uma Democracia de cunho capitalista e neoliberal abre espaço para que as Leis vigentes estejam impregnadas de tal ideologia e, por conseguinte, amputadas do que é essencial na Democracia participativa.

Paro (2012, p. 24) defende que “a administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contribuições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade”. No caso de uma sociedade capitalista, dividida em classes, o que se tem é uma administração determinada historicamente pelas relações econômicas, políticas, sociais (PARO, 2012, p. 24). Corroborando com as assertivas de Paro, Cascaes (2017, p. 137) salienta a respeito da administração gerencial:

Mesmo que esse processo esteja em construção no país, é imperativa a superação da gestão gerencial, herança da Reforma Administrativa ocorrida a partir de 1995, pela gestão democrática. Todavia, a lógica mercadológica embasada nas ideias neoliberais em que o Estado brasileiro está conformado, reserva a essa superação um cenário contraditório percebido na medida em que se materializam as políticas e ações em que a estrutura de gestão dos entes federados é caracterizada como gerencial.

Concorda-se com a autora, uma vez que a gestão gerencial admite o controle central e por meio dele, determinam-se as estratégias de ação, ceifando da escola o diálogo, a especificidade dos procedimentos, a voz de discentes e docentes nas práticas pedagógicas.

Uma escola que precisa alcançar a todo custo o IDEB, é obrigada a concretizar sob a pena de ter seus direitos rechaçados, todas as orientações que partem dos órgãos federais, sem muitas das vezes, estarem em pauta nos debates nacionais. É o que vem de cima para baixo, influenciando sobremaneira todos os aspectos da escola.

2.3. ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETORES NO ESTADO DO PARÁ NOS MARCOS LEGISLATIVOS

A eleição direta para diretores é recente e vinculada aos movimentos democráticos da década de 80 já descritos anteriormente. A eleição direta para eleitores escolares também é conquista recente, pois o clientelismo até então sempre foi a barganha presente no provimento de cargos de confiança. No Estado do Pará não foi diferente. O panorama de barganha para a indicação ao provimento do cargo de diretores escolares também era presente. Segundo Coelho (2009):

A cultura da indicação para diretores escolares implementada na esfera do executivo paraense, proporcionou a nomeação de diretores em todo o Estado do Pará, pelo critério político de vinculação do gestor escolar, principalmente a um parlamentar, em cujo território eleitoral se encontrasse uma escola estadual (p. 125).

Com a implantação das eleições diretas em alguns estados do Brasil e com elas também as eleições no âmbito escolar, o Pará, mesmo que vagarosamente, também veio modificando suas Leis e suas práticas. Foi em um painel de lutas e contradições que o Estado do Pará trouxe em seu ordenamento jurídico as determinações federais por meio da Lei 6.170 de 15 de dezembro de 1998 e a Constituição Estadual do Pará²⁵. O ordenamento jurídico paraense foi analisado sob a ótica da gestão democrática, suas nuances e contradições, as Leis que referenciam a gestão democrática no estado e conseqüentemente, a eleição direta para diretores.

²⁵ A Constituição Estadual (CE) que hoje vigora é a lei que rege o Estado do Pará, seu funcionamento, organização política e socioeconômica. Foi promulgada no Palácio da Cabanagem em Belém/PA em 5 de outubro 1989 e publicada em encarte do Diário Oficial do Estado (DOE) do Pará, em 6 de outubro de 1989. Sua estruturação se deu durante as movimentações e mudanças estruturais sofridas pelo Estado brasileiro na década de 1980 com a elaboração da Constituição Federal de 1988. Já no Título I, “Dos princípios fundamentais”, Art. I, parágrafo único, encontra-se a seguinte premissa: “[...]Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (PARÁ, 2011).

Esse novo panorama da sociedade fundado pelas determinações legais em meio às lutas sociais acontecidas no país, influenciaram também o panorama paraense, trazendo ao contexto local um quadro de pressões e retrocessos por parte do governo à categoria docente. Segundo análise de Coelho (2009, p. 125):

[...] isso ficou evidente ao se deparar com o quadro encontrado em 2007 de precariedade geral das escolas públicas estaduais, assim como a não implementação da gestão democrática, sendo priorizadas a indicação unilateral por parte do executivo, o que demonstra uma clara decisão de gestão estar consolidando princípios neoliberais de centralização das decisões e controle de resultados.

Este modelo de composição dos quadros dirigentes das escolas estaduais só sofreu uma mudança a partir de 2007, quando se determinou que o setor de Assessoria Política (ASPOL) da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC) assumisse o debate com a Rede com o propósito de instituir as eleições diretas para Diretor de Escola. A realização das conferências municipais e regionais de educação foi crucial para que em 2008 na I Conferência Estadual de Educação tal deliberação fosse concretizada.

A Constituição Estadual (CE) de 1989 previu a nomeação de diretor escolar por meio de lista tríplice organizada pelo Conselho Escolar foi a primeira conquista nesse aspecto em nível estadual. A lista consta da indicação de possíveis candidatos ao cargo de diretor. Porém o executivo escolhe um dentre os candidatos. Paro (2007) argumenta que um dos principais motivos para a implantação das eleições de diretores apoia-se na crença na capacidade do sistema eletivo de paralisar as práticas referenciadas no clientelismo e no favorecimento pessoal, que inibem as posturas universalistas reforçadoras na efetiva participação. Mas, isso não significa, segundo o autor, que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências na escola.

[...] por um lado, em alguns sistemas continuaram a existir brechas para a penetração da influência do agente político na nomeação do diretor; por outro, as práticas clientelistas passaram a fazer parte também do interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício de seu mandato. Certa permanência da influência político-partidária verificou-se especialmente nos sistemas em que a eleição se deu por lista tríplice, com a escolha definitiva de um dos três nomes ficando por conta do poder executivo (PARO, 2007, p. 32).

Esta forma de provimento se apresenta para a comunidade como democrática, porém, a ideologia presente é de uma pseudoparticipação. Diz a Lei em seu artigo 278, inciso III, alíneas “a” e “b”:

III– os conselhos escolares que são órgãos de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino, a nível de cada estabelecimento escolar público ou naqueles que do poder Público recebam auxílios financeiros ou bolsas, constituindo-se crime de responsabilidade os atos que importem em embaraço ou impedimento de organização ou regular funcionamento desses colegiados, observado o seguinte:

- a) os conselhos terão seu funcionamento regulado em lei, e serão constituídos pelo diretor da escola, pela representação equitativa eleita dos especialistas em educação, professores, alunos que tenham, no mínimo, doze anos, pais de alunos, funcionários não docentes e comunidades onde se insere a escola;
- b) fica o Poder Executivo obrigado a nomear o diretor da escola dentre os integrantes de lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar (PARÁ, 1989, p. 96).

Neste dispositivo legal, o Conselho Escolar inaugura uma participação mais ampla nas decisões da escola, trazendo em sua constituição, membros de vários setores da comunidade escolar. Além disso, inaugura-se o provimento ao cargo de diretor escolar por meio do Conselho. Porém, ainda assim, a participação é restrita e condicionada aos mandos do executivo. O nível de participação precário e esfacelado, que mais serve aos interesses da classe dominante vem mudando suas roupagens e retirando cada vez mais a voz popular das decisões sejam em nível educacional e outros aspectos dos encaminhamentos sociais. Embora o voto tenha se configurado como elemento significativo da Democracia na escola, outros fatores, tais como o controle central gerencial, tem limitado os contornos da efetiva participação.

A Lei nº 6.170 de 15 de dezembro de 1998 que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará e dá outras providências traz em seu artigo:

Art. 12 - Fica assegurada a gestão democrática do ensino público na educação básica, com base nos seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação da comunidade escolar e local nos conselhos escolares ou equivalentes; III - progressivo grau de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; IV - participação efetiva da comunidade escolar na escolha dos dirigentes (diretor e vice) dos estabelecimentos de ensino regular, nos termos do regulamento eleitoral (PARÁ, 1998).

Coelho (2009, p. 126) explica que embora a participação efetiva da comunidade escolar esteja em voga, ela não se efetivou nas escolas paraenses. A indicação ao cargo de

diretor escolar ainda era a prática adotada na maioria das escolas do estado e continua sendo em um grande número de municípios paraenses nos dias atuais.

A Portaria nº 04/2009, publicada em 16 de fevereiro pela Secretaria de Estado de Educação do Pará, estabeleceu as regras para a realização das eleições e os critérios para que a escola fosse considerada apta a realizar a eleição direta para gestores, os critérios para os concorrentes aos cargos de diretor e vice-diretores e outros aspectos. Assim, inaugura-se no Estado do Pará a trajetória das eleições diretas para diretores escolares. Além disso, emitiu-se a Instrução Normativa nº 03, estabelecendo que as Unidades Escolares devessem se adequar a forma de escolha dos Diretores e Vice-Diretores de acordo com a Portaria nº 04/2009. Ainda em 2009 emitiu-se a Instrução Normativa nº 07 reforçando que as escolas se adequassem a Resolução já mencionada, objetivando a realização de eleições diretas para diretores e vice-diretores em unidades escolares que ainda não havia feito.

O Conselho Estadual de Educação do Pará editou a Resolução nº 01/2010, em 05 de janeiro, instituindo as normas de regulamentação e a consolidação de normas estaduais e nacionais na educação básica do Estado do Pará. Assim, esta resolução definiu em seu Artigo 2º e Inciso VIII que a educação no sistema de ensino estadual do Pará será feita com base nos princípios da gestão democrática do ensino público, na forma da legislação do Sistema Estadual de Ensino do Pará (PARÁ, 2010, p. 2). A Portaria nº 34 de 04 de maio de 2010 especificou alguns aspectos mais específicos não contemplados na Portaria nº 04/2010. Dentre eles, o papel do Conselho Escolar nas eleições, as regras para a formação das comissões eleitorais, os 11 critérios para os profissionais se candidatarem como membros das chapas, tipo de voto (direto e secreto) e eleitores aptos a participar do pleito.

A Lei nº 7.444 de 02 de julho de 2010 que sancionou o primeiro Plano Estadual de Educação (PEE) do Pará estabeleceu as eleições diretas para diretores das escolas. No item 2.7 que trata da “Gestão e Qualidade Social da Educação” foi assegurado o “fortalecimento da gestão democrática” com eleição do gestor, Conselho Escolar e Organização estudantil. Na meta 12 estabelece-se “[...] eleição direta para direção das unidades escolares, podendo concorrer pedagogos e profissionais técnicos em nível superior com pós-graduação em educação, com fim da lista tríplice” (PARÁ, 2010). Mesmo com o fim da tríplice aliança, a indicação para o preenchimento dos cargos em comissão e função de confiança continuou em vigência, revelando o quanto a aplicabilidade da Lei, é determinada pelas contradições e paradoxos de seus textos.

A Lei Estadual nº 7.855, de 12 de maio de 2014 que institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino. A

eleição direta para diretores é ordenada juridicamente, obedecendo aos objetivos, diretrizes e metas do Plano Estadual de Educação, Constituição Federal de 1988, Bases da Educação Nacional e Plano Nacional de Educação. Em seu Art. 3 determina as condições em que a unidade escolar deve se encontrar para estar apta a realizar as eleições, a saber, regularização de seus processos, Conselho Escolar adimplente e Projeto Político Pedagógico atualizado. E diz em seu escopo:

Art. 18. O Diretor e Vice-Diretor eleitos serão designados pela Secretaria de Estado de Educação, no prazo máximo de sessenta dias, após a homologação referida no caput do Art. 16.

Art. 20. O período de mandato do Diretor e do Vice-Diretor será de três anos, a contar da data de publicação da Portaria no Diário Oficial do Estado do Pará (PARÁ, 2014)

A Lei determinou a eleição direta para diretores como o provimento do cargo de diretor escolar. O que se considera uma conquista. Com a coordenação de todo o processo feito pelo Conselho Escolar, o fortalecimento dessa instância se torna viável. No entanto, a eleição direta para diretores no Pará não retira da pauta a gestão para resultados. Citado pelo site do “Todos pela Educação”²⁶, a gestão de cunho gerencialista compartilha espaço com a eleição para diretores. Diz o site:

[...] Para o secretário de Educação do Pará, Seixas Lourenço, “a eleição de dirigentes das escolas estaduais inaugura um novo ciclo”. Qualificação e gestão por resultados estão entre os pré-requisitos para os candidatos. “Os diretores eleitos terão de fazer cursos de gestão e cumprir metas de gestão, com avaliação pela Seduc, como condição para qualquer outra futura candidatura”, ressalta o secretário²⁷.

O Secretário completa a entrevista afirmando que esta será a rotina nas escolas estaduais, fortalecendo a gestão democrática, conforme compromisso firmado com as lideranças de trabalhadores da educação no Estado. Segundo Seixas Lourenço, o Pará foi um dos Estados pioneiros a ter essa legislação. Acrescenta, inclusive, que era uma das demandas do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará, devidamente atendida.

No plano legal e teórico, a gestão com a participação da comunidade está garantida por meio do conselho escolar ou formas equivalentes de organização. Mas a materialização da participação é dificultada pela falta de meios e instrumentos para realizá-la. Existe uma distância considerável entre as Leis, a sua aplicabilidade e o seu cumprimento. Assim, as

²⁶ Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/31649/para-revolucionar-escolas/>. Acesso em: 10/12/2017.

²⁷ Disponível em: www.todospelaeducacao.com.br. Acesso em 10-12-2017.

contradições das determinações legais abrem precedentes para as distorções ou até a não realização dos procedimentos democráticos.

Mesmo com a determinação estadual, a maioria dos municípios paraenses, não previu em suas Leis Orgânicas a eleição direta para diretores escolares, e assim, retarda-se o processo de participação por meio de voto da comunidade escolar das escolas paraenses. Salinópolis também viveu esse processo de lentidão na concretização do processo eleitoral. Os direitos sociais conquistados na forma da Lei, no caso estudado, a eleição direta para diretores, no contexto do liberalismo em que estão assentados, podem se tornar estratégias do Estado para a elaboração de instrumentos de legitimação dos pressupostos do modo de produção capitalista, com leis e regulamentos que objetivam apenas reformar a ordem burguesa, impedindo que a verdadeira participação seja legitimada. Assim, a regulamentação da participação em eleições diretas, mesmo com contornos de conquista, ainda serve aos interesses hegemônicos que não medem esforços para assegurar a dominação de classe.

No capítulo seguinte apresentar-se-á um panorama específico do aparato legal das eleições no município pesquisado, trazendo em análise o contexto mais amplo da Democracia, suas conquistas e limitações.

CAPÍTULO 3 - ELEIÇÃO DIRETA PARA DIRETORES: A TRAJETÓRIA DO MUNICÍPIO DE SALINÓPOLIS-PA.

3.1- ORDENAMENTO JURÍDICO DO MUNICÍPIO DE SALINÓPOLIS: LOM (Lei Orgânica do Município, Lei 2.817A/2009 e PCCR)

A partir dos estudos apresentados até aqui, ressalta-se que as formas de provimento ao cargo de diretor escolar das escolas públicas nos Estados e Municípios, evidenciam um contexto político mais amplo que revela o tipo de gestão praticada localmente, o tipo de Democracia possível, as formas de dominação presentes e, conseqüentemente o nível de participação dos sujeitos nas decisões, tendo em vista a conservação do poder e das formas de dominação vigentes.

Salinópolis apesar de possuir suas leis locais, continua funcionando como um braço do Estado, reproduzindo a pouca participação popular nas decisões e a conservação do modo clientelista de fazer gestão. Ciavatta (2002, p. 95) argumenta que “as políticas e planos educacionais implementados em nível do Estado acompanham as vicissitudes da sociedade brasileira na falência de não consolidar até hoje amplos setores populares a um projeto superior de país” e isso influencia fortemente a maneira como a Democracia se apresenta nos ordenamentos legais, principalmente nos que tratam o tema da educação. Observa-se que a lacuna da participação efetiva nos processos decisórios no âmbito da educação pública, e, mais especificamente, nos textos das leis que estabelecem o Instituto das eleições diretas para diretores escolares, demonstra que os interesses políticos e econômicos se sobrepõem aos apelos populares. As contradições, o dito e o não dito reforçam a ideia de uma Democracia ainda avessa às ideias de igualdade e de participação direta.

A partir do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 houve a promoção do município à condição de ente federado, a quem a Carta Magna conferiu o direito de organização do sistema próprio de ensino por ser entidade com autonomia política, administrativa e financeira. Uma de suas conquistas foi a de dar ao município autonomia para constituir sua Lei Orgânica:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (BRASIL, 1988).

Mesmo assim, ainda vemos os municípios como braços do Estado na implantação da pasta neoliberal e controlados por mecanismos federais de controle.

Com a LDB 9.394/96 esse aspecto se fortificou porque também foi garantido ao município definir normas da gestão democrática do ensino público. De acordo com as análises feitas com relação às Leis federais e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ressalta-se que não se estabelece a forma pela qual deve ocorrer a escolha do diretor escolar, ficando a definição a cargo dos Sistemas de Ensino e a decisão sobre a forma de provimento advém dos interesses das lideranças políticas dos Estados e municípios brasileiros. Este não comprometimento da legislação federal com a obrigatoriedade da eleição direta para o cargo de diretor, expressa apenas como “Gestão Democrática do Ensino Público na forma de Lei”, não determinando diretamente que a eleição direta deve ser a forma de provimento do cargo, demonstra o quanto a Lei se mostra escorregadia e pronta a atender aos interesses dominantes.

Assim sendo, a tarefa de legislar sobre as eleições diretas para diretores escolares, dada aos municípios, é desafiadora devido às políticas municipais; com as quais “se pode tanto render avanços quanto retrocessos em termos de democratização da gestão educacional em nível de sistema e de escola” (NARDI et al, 2013, p. 177). Um gestor público pode implantar a gestão democrática em um município ou não, de acordo com os seus interesses particulares ou a cargo dos interesses das lideranças políticas locais, não tendo a Lei força suficiente para determinar o que precisa ser feito na prática.

Salinópolis até o ano de 2015 tinha a indicação político-partidária como forma de provimento do cargo de diretor escolar. Esta indicação reforçou durante muitos anos o caráter de “curral eleitoral” do ingresso ao cargo e tinha o clientelismo como forma preponderante de relação entre eleitores e eleitos. Paro (2007, p. 8) afirma que a forma como o diretor é escolhido influencia sobremaneira a sua forma de gestão:

[...] a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante - ao lado de múltiplos outros fatores- seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja, finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos.

Ora, um diretor indicado tem na condição de cliente e defensor de seu cargo perante o gestor municipal o objetivo de atender aos interesses daquele que o colocou lá. É notório que

os cargos de diretor escolar eram preenchidos por pessoas de mesmo partido político e esses nem sempre possuíam as competências necessárias à administração de uma escola.

A análise que se apresenta a seguir é o arcabouço legislativo que referencia as práticas de gestão do município e do provimento do cargo de diretor escolar das escolas públicas de Salinópolis.

Quadro 2 - Documentos e conteúdo relacionado à eleição direta para diretores

DOCUMENTO	CONTEÚDO
Lei nº 2.817 - a/2009	<ul style="list-style-type: none"> • O Diretor das Escolas Públicas Municipais será eleito, direta uninominalmente, pela comunidade escolar de cada Unidade de Ensino. • Legisla sobre todo o processo de eleição direta para diretores escolares. (Conforme anexo 1).
LOM 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Educação baseada nos princípios da Democracia • Legitima o Conselho Escolar como órgão de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino. • Dispõe sobre a lista tríplice, ficando o Poder Executivo obrigado a nomear o Diretor da escola dentre os integrantes desta lista encaminhada pelo Conselho Escolar. • Dispõe sobre a obrigatoriedade de o município criar seu próprio sistema de ensino. • Disposições Transitórias: O cargo de Diretor das Escolas Municipais será preenchido por meio de Eleição pelo corpo docente e discente para um período de dois anos, permitida a reeleição.
PME nº Lei 2.854/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento da sociedade no processo de construção de uma gestão pública da educação, incluindo a participação no Conselho Municipal de Educação; • Desburocratização, descentralização e normatização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira; • Participação permanente dos Conselhos Municipais de: Alimentação, FUNDEB, dos Direitos da Criança e do Adolescente, Tutelares e do Ministério Público (SALINÓPOLIS, 2011, p. 07).
PCCR Salinópolis - Lei nº 2.839/2011	<ul style="list-style-type: none"> • Organização da gestão democrática do ensino público municipal através de eleições diretas para diretores e vice-diretores das escolas, respeitando as diretrizes estabelecidas no Art. 14 da Lei Federal 9.394/96 e na resolução 02/09 do CNE/CNB. • O cargo efetivo dos trabalhadores da educação pública será provido por decreto do poder legislativo municipal, observados o disposto do Art. 12 de Lei. Art. 14 – A escolha democrática dos funcionários que exercerão as funções de Diretor e Vice – Diretor, serão regularmente pelo Conselho Municipal de Educação, observando o disposto em lei municipal específica e terão seus vencimentos de acordo com o estabelecido nesta lei, cumprindo uma carga horária de 40h semanais.
PME 2015 Lei nº 2.869/2015	<ul style="list-style-type: none"> • Diretriz 6: Assegurar a gestão democrática nas Unidades de Ensino a partir da criação do Conselho Municipal de Educação e da eleição direta para composição da equipe gestoras das unidades. • META 19: Assegurar condições para a efetivação e manutenção da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a

	<p>critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 19.1 - Garantir a eleição direta para o cargo de gestor das escolas públicas do Sistema Municipal de Ensino, promovendo as condições para a efetiva participação das comunidades local e escolares. • 19.2 - Legalizar todas as escolas e os Conselhos Escolares das instituições de ensino municipais. • 19.3 - Garantir a gestão democrática nos Conselhos Escolares, com transparência dos recursos financeiros administrados para toda a comunidade escolar. • 19.4 - Garantir a efetiva participação da comunidade escolar na elaboração do Projeto Pedagógico, Currículos Escolares, Plano de Gestão Democrática, com aporte técnico e material para sua realização. • 19.5 - Garantir e fortalecer a gestão escolar democrática com a participação dos profissionais da educação, comunidade local e escolar no diagnóstico da escola, plano de aplicação dos recursos financeiros recebidos e a prestação de contas dos mesmos.
<p>PPA (PLANO PLURIANUAL) Lei nº 2.863/2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir, através dos princípios da Gestão Democrática, diretrizes coletivas e participativas para o melhor gerenciamento da rede educacional. • Descrição da ação/atividade: Fortalecimento dos conselhos vinculados à educação; legalização dos conselhos escolares; eleição direta para gestores escolares.
<p>REGIMENTO DA SEMED 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A educação tem como objetivo garantir a Gestão Democrática nas Unidades de Ensino. • É competência da Direção Administrativa e Pedagógica da SEMED, a gestão democrática nas Unidades de Ensino a partir da criação do Conselho Municipal de Educação e da eleição direta para composição da equipe gestoras das unidades.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em 02 de abril de 2011 foi aprovada a Lei Orgânica do município de Salinópolis pelos vereadores municipais na Câmara Municipal de Salinópolis.²⁸

A Lei Orgânica do Município (LOM), sancionada em 30 de setembro de 2011, cuja elaboração teve forte influência do movimento de redemocratização do país, trouxe em seu texto a seguinte determinação:

SUBSEÇÃO I DA EDUCAÇÃO Art. 204. A educação é um direito de todos e dever do Município, da família, da comunidade e é baseada nos princípios da Democracia, do respeito aos direitos humanos, da liberdade de expressão, objetivando o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, de sua qualificação para o trabalho e para a vida. (SALINÓPOLIS-PA, 2011a, p. 21).

A Democracia se apresenta no texto da Lei como princípio básico da educação. Comprendemos que a Democracia, embora presente na Lei, não se constituiu até 2015 como premissa fundante do provimento do cargo de diretor.

Ainda na parte referente à Educação do município, o Conselho Escolar é considerado como basilar na constituição da Democracia no âmbito escolar, porém todos até 2014 se encontravam inadimplentes e irregulares. Neste mesmo texto é determinado ao Conselho Escolar o envio da lista tríplice para a nomeação do diretor escolar pelo poder executivo.

III – O Conselho Escolar é um órgão de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino, em nível de cada estabelecimento escolar público municipal, ou naqueles que o Poder Público Municipal receba auxílio financeiro, constituindo-se crime de responsabilidade os atos que importam no embaraço ou impedimento de organização ou regular funcionamento desses colegiados observado o seguinte: a) fica o Poder Executivo obrigado a nomear o Diretor da escola dentre os integrantes de lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar; b) o Município instituirá seu sistema próprio de ensino, que integrará o sistema municipal, baseado nos princípios da Constituição Federal, Estadual e desta Lei Orgânica. (SALINÓPOLIS-PA, 2011a, p. 24).

²⁸ Por ocasião os vereadores que aprovaram a Lei Orgânica de Salinópolis foram Márcio Vanderson Soares da Cruz (Presidente da Câmara), Jamili dos Santos Corrêa (1ª Secretária), Antônio Marcos Dias Machado (2º Secretário), Anderson Montenegro de Sá (vereador), Antônio Fábio de Oliveira Gomes (vereador), Antônio Plácido Sobrinho (vereador), Francisco Machado Ferreira (vereador), Nilson Martins Santa Brígida (vereador) e Wilson Nunes da Cunha (vereador).

A prática da lista tríplice, embora constando na LOM, não aconteceu pela própria inadimplência e irregularidade dos Conselhos Escolares, cabendo então as indicações ao executivo. Porém a Lei Orgânica traz essa consideração em seu texto. Percebe-se no texto da Lei o paradoxo: por um lado a escolha via Conselho Escolar (no caso, espera-se uma opção democrática), por outro a indicação do executivo que anula todo o processo de colegiado que se espera emanar de um Conselho Escolar. Mendonça (2000) destaca que, antes da Constituição Federal de 1988, os conselhos apresentavam como característica uma organização centralizadora e com pouquíssima representação da comunidade escolar, cuja composição era quase que na totalidade, formada de funcionários da escola e liderada pelo diretor escolar. Este formato ainda é presente nas escolas de Salinópolis e a pouca participação da comunidade escolar representa centralização das decisões na mão da direção da escola. Um Conselho Escolar adimplente e regular deve ser visto como espaço colegiado para que pais, professores, funcionários e alunos possam expressar seus interesses e reivindicações. O Conselho Escolar traduz-se como locus privilegiado para fóruns, debates e discussões sobre o processo de gestão escolar, devendo ser considerado o órgão máximo de decisão no interior da escola, e, portanto, um dos mais fortes instrumentos de democratização da escola pública. Um conselho escolar democrático e participativo redimensiona a concepção do próprio poder, decidindo sobre os rumos da escola no sentido da emancipação.

Além de apresentar a lista tríplice, a LOM em suas disposições transitórias cita a eleição como forma de provimento do cargo de diretor escolar. Estas disparidades semânticas presentes no texto da mesma Lei demonstra a inconsistência legal e conseqüentemente o caminho para que as tomadas de decisão do executivo não tenham como base a determinação jurídica. A lista tríplice não coaduna com as características de uma eleição direta e participativa, pois a escolha final será feita pelo chefe do executivo. Caracteriza-se uma pseudoparticipação que não tem consistência legal pela incoerência da Lei, portanto não se converge em ação prática. O Título VI- das Disposições Transitórias diz:

Art. 7º O cargo de Diretor das Escolas Municipais será preenchido por meio de Eleição pelo corpo docente e discente para um período de dois anos, permitida a reeleição (SALINÓPOLIS-PA, 2011a, p. 2).

A eleição para diretores escolares, mesmo diante dos paradoxos apresentados no texto, está presente na LOM desde o ano de 2011. Porém a concretização do pleito não aconteceu e não houve nenhuma deliberação do executivo, nem mobilização para isso.

Em meio ao movimento de criação de Leis e Conselhos fundamentais para a concretização da eleição direta para diretores escolares em Salinópolis, foi criado o Conselho Municipal de Educação que, segundo sua regulamentação jurídica tem importância crucial na educação do município, em todas as determinações legais e acompanhamento de ações educativas. O Conselho foi criado pela Lei nº 2.854 de 28 de junho de 2012.

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Educação no município de Salinópolis, designado pela sigla CME, órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador acerca dos temas referentes à educação e ao ensino no âmbito do Município de Salinópolis (SALINÓPOLIS-PA, 2012, p. 3).

Este Conselho criado em 2012 fica com atribuições importantes na condução do processo de implantação das eleições diretas em Salinópolis. Além disso, é formado por vários representantes do âmbito educacional.

Art. 3º - O Conselho Municipal de Educação terá a seguinte composição:

- I- 02 (dois) representantes do Executivo municipal, indicados pelo Prefeito Municipal, sendo 01 (um) o Secretário de Educação, membro nato.
- II- 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal, indicado por sua mesa diretora.
- III- 01 (um) representante das escolas estaduais em atuação no município;
- IV- 01 (um) representante das entidades assistenciais (conselhos) e terceiro setor, em funcionamento no município.
- V- 01 (um) representante das entidades particulares de educação no município.
- VI- 02 (dois) representantes de pais de alunos matriculados e frequentes nas escolas do município.
- VII- 01 (um) representante dos servidores públicos lotado nas escolas municipais, indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de Salinópolis – SINTEPP (SALINÓPOLIS-PA, 2012, p. 5).

Esta composição do Conselho Municipal de Educação sugere a diversidade de participação dos vários segmentos da sociedade Salinopolitana e tem como objetivo democratizar as decisões no âmbito educacional, tais como a organização de uma eleição direta para diretor escolar no município. Também, segundo essa Lei, os representantes são eleitos por voto direto. Em seu Artigo 10 ao Conselho Municipal de Educação de Salinópolis compete:

- I- Elaborar o seu Regimento interno, bem como promover sua reformulação quando necessário.
- II- Subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação.

- III- Zelar e incentivar o aprimoramento da qualidade de ensino no município.
- IV- Manifestar-se sobre questões que abrangem o ensino infantil e fundamental
- V- Assessorar o Secretário Municipal de Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar o sistema municipal de ensino, especialmente no que diz respeito ao ensino infantil e fundamental.
- VI- Promover o estudo da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais.
- VII- Emitir pareceres, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Secretário Municipal de Educação, sobre:
 - a) Assuntos e questões de natureza educacional que lhe forem submetidos pelos Poderes Executivos e Legislativos Municipais (SALINÓPOLIS-PA, 2012, p. 7).

Percebe-se que é de competência do Conselho Municipal de Educação, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de um município deflagrar um processo eleitoral para diretores escolares, organizá-lo e regulamentá-lo. Este importante órgão educacional foi criado pelas ações do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na época ocupando o executivo municipal, na figura do prefeito Vagner Curi. Com o apoio político e parceria do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), este órgão foi organizado e criado para que a educação do município se tornasse um sistema e as ações tivessem um maior respaldo legal e colegiado. Embora até os dias de hoje a educação de Salinópolis não tenha se tornado sistema, a criação do Conselho Municipal de Educação tornou possível a concretização do pleito em 2015.

Em 2009 foi aprovada a Lei nº 2817-A/2009. Esta Lei “Estabelece as Diretrizes para a Eleição de Diretores das Escolas Públicas Municipais e dá outras providências”. Embora a Lei Orgânica do Município tenha sido reformulada em 2011, já em 2009 existia um ordenamento jurídico relativo à eleição direta para diretores escolares. A Lei Orgânica estabelece lista tríplice, enquanto a eleição já estava devidamente regulamentada, mostrando a incoerência dos textos legais e o retrocesso que a Lei Orgânica traz ao abordar em seu texto a lista tríplice. Na Lei nº 2.817-A/2009 está regulamentado:

- Art. 1º - O Diretor das Escolas Públicas Municipais será eleito, direta uninominalmente, pela comunidade escolar de cada Unidade de Ensino.
- § 1º - As eleições ocorrerão nas Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental (até 8ª série), que tiverem em sua matrícula real na época do processo eleitoral, um sua matrícula real na época do processo eleitoral, um número mínimo de 100 (cem) alunos.
- § 2º - O cargo de Vice-Diretor somente será preenchido em escolas que possuírem em sua matrícula, um número de 300 (trezentos) alunos, quando

então o cargo será exercício em 40 (quarenta) horas ou no mínimo de 200 (duzentos) alunos, quando então o cargo será exercício em 20 (vinte) horas.

§ 3º - As escolas que não se enquadrarem nas disposições previstas no § 1º do Art. 1º, terão em sua administração um professor responsável, indicado pelo Secretário Municipal de Educação e Cultura (SALINÓPOLIS-PA, 2009, p. 2).

Seu Artigo 1º define claramente a eleição direta para diretores e democraticamente os mesmos devem ser eleitos pela comunidade escolar de cada Unidade de Ensino. Não foi tratado neste documento sobre a necessidade da adimplência do Conselho Escolar. Porém esta especificação está regulamentada nas Leis e resoluções estaduais, fazendo-se necessário adequar-se à mesma. Outra especificação da Lei diz respeito à formação do diretor:

Art. 3º - Poderá concorrer à Direção da Escola todo o membro do Magistério Público Municipal Efetivo, no exercício do cargo, em qualquer Unidade Escolar da rede municipal, e tiver no mínimo 6 (seis) meses de efetiva atuação.

§ 1º - Os candidatos à Direção das Escolas Públicas Municipais deverão estar habilitados, obedecendo a formação mínima de nível superior em pedagogia ou Gestão Escolar.

§ 2º - Cada candidato deverá apresentar seu Plano de Trabalho para a Escola a qual quer concorrer (SALINÓPOLIS-PA, 2009, p. 2).

Compreende-se nos artigos da Lei que a formação profissional do diretor escolar abre precedentes para que profissionais sem a habilitação mínima da Pedagogia ocupem o cargo, desde que tenham a pós-graduação em Gestão Escolar. Essa especificação da Lei revela que o diretor pode ter qualquer formação em qualquer área desde que adicionada à pós-graduação em Gestão Escolar. Essa especificação abre precedentes para abarcar um número maior de candidatos, provavelmente favorecendo alguns deles pertencente a determinado partido político ou frente ligada ao executivo.

Outro documento importante no município, que também disciplinou o processo de eleição para diretores foi a Lei nº 2.839 de 2011, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos trabalhadores da Educação Pública do município de Salinópolis. Este documento também foi o resultado de uma mobilização do Sindicato dos Profissionais da Educação de Salinópolis e da Secretaria Municipal de Educação. Nota-se que este documento foi sancionado na mesma época em que a Lei Orgânica do Município também foi atualizada e aprovada. O seu artigo 2º, item IX versa:

Art.2º - O Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação Pública Municipal tem como finalidade, definir e regulamentar as condições e o processo de movimentação dos profissionais do ensino na respectiva carreira, estabelecendo a progressão e promoção funcional e a correspondente evolução da remuneração, sendo assegurado através de:

IX – Organização da gestão democrática do ensino público municipal através de eleições diretas para diretores e vice- diretores das escolas, respeitando as diretrizes estabelecidas no Art. 14 da Lei Federal 9.394/96 e na resolução 02/09 do CNE/CNB (SALINÓPOLIS-PA, 2011a, p. 1).

O item IX do Artigo 2º se respalda nas determinações federais citando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Resolução do Conselho Nacional de Educação, orientando claramente as eleições diretas para diretores e vice-diretores como a forma oficial de gestão nas escolas do município. Embora a Lei 2.817-A de 2009 tenha como objetivo a regulamentação de um pleito eleitoral para diretores escolares, é o PCCR que vem determinando por meio de uma Lei federal que o mesmo seja realizado no município.

No seu Artigo 3º o PCCR do município coloca em categoria as funções administrativas, a docência e as funções eletivas, entre as quais estão os diretores e vice-diretores escolares:

Art. 3º - O quadro dos profissionais da educação pública é composto pelas funções:

IV – Funções administrativas, exercidas por profissionais com habilitação mínima exigida nos editais dos concursos realizados para as respectivas áreas.

§ 1º - docência é carreira de ingresso para o exercício do magistério público municipal correspondente as diversas áreas de habilitação profissional, com formação mínima em magistério, nível médio, na modalidade normal e/ou licenciatura plena através de cursos de graduação.

§ 2º - função eletivas, para efeito desta Lei, são aquelas em que os já habilitados para a função de docência são submetidos ao processo de eleição direta pela comunidade escolar para as funções de direção escolar e/ou vice-direção escolar (SALINÓPOLIS-PA, 2011a, p. 2).

Mais uma vez a menção à eleição direta é feita neste documento. Portanto, uma vez tendo a força de Lei, o pleito estaria devidamente formalizado, necessitando apenas organização por parte da Secretaria de Educação do Município no sentido de dar andamento aos processos de regulamentação dos Conselhos Escolares e criação das portarias específicas para este fim. O Capítulo II, Art. 13 considera:

CAPITULO II Do Provimento Art. 13 – O cargo efetivo dos trabalhadores da educação pública será provido por decreto do poder legislativo municipal, observados o disposto do Art. 12 de Lei. Art. 14 – A escolha democrática

dos funcionários que exercerão as funções de Diretor e Vice – Diretor, serão regularmente pelo Conselho Municipal de Educação, observando o disposto em lei municipal específica e terão seus vencimentos de acordo com o estabelecido nesta lei, cumprindo uma carga horária de 40h semanais.

PARAGRÁFO ÚNICO – A classificação das unidades de ensino, quanto ao número de alunos e dependências físicas, para efeito da atribuição das vagas correspondentes a Direção e Vice – Direção, dar-se-à da seguinte forma: a) – Para a escola de pequeno porte (de 50 a 300 alunos) um diretor; b) – Para a escola de médio porte (de 301 a 700 alunos) um diretor e um vice – diretor; c) - Para a escola de grande porte (a partir de 701 alunos) um diretor e dois vices – diretor; d) – Para a escola que possui até 49 alunos, fará jus a um responsável escolar (SALINÓPOLIS-PA, 2011a, p. 5).

Nesta parte específica, analisa-se a menção à Lei municipal nº 2.817-A/2009. Porém a Lei específica apresenta texto incongruente com as informações do PCCR, principalmente com relação à quantidade de diretores e vices. Primeiramente por indicar a eleição em escolas com no mínimo 100 alunos. O PCCR indica de 50 a 300, concluindo-se que a eleição direta deveria acontecer com escolas a partir de 50 alunos. Outra incoerência se coloca nas escolas de médio porte onde é determinado um vice-diretor a partir de 300 alunos e a Lei específica determina vice-diretor para escolas com no mínimo 200 alunos, com carga horária de 100 horas mensais. Apesar de o PCCR citar as dependências físicas como critério para a eleição de diretor e vice-diretor, o documento não determina esses critérios.

A análise destas Leis revela o quanto as contradições são determinantes de ações futuras com relação à inconstitucionalidade do texto, prejudicando assim a verdadeira função das políticas públicas de legislar sobre aspectos importantes da Democracia e do ingresso a cargos de gestão por meio de eleições diretas com a participação da comunidade. A compreensão mais ampliada sobre os textos das Leis sugere que ao analisá-las é preciso investigar e desvelar, a partir dos significados presentes nos seus documentos norteadores, os sentidos que podem estar explícitos ou implícitos. O texto não é neutro, portanto, ele é muito mais do que apenas um elemento técnico e descritivo de normas. Ele contém visão de sociedade que influencia os sujeitos envolvidos e que deliberam sobre determinada política.

Desvela-se na análise destas Leis que não há coerência entre elas, o que dificulta em muito o processo de instalação das eleições diretas no município. Os formuladores das Leis não levaram em consideração o que já estava aprovado, causando assim as distorções que podem gerar um panorama de inconstitucionalidade.

3.2. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE 2011 E 2015

O Plano Municipal de Educação de Salinópolis de 2011 aprovado pela Lei nº 2.854/2012 traz em seu texto o eixo relativo à Gestão Participativa da educação e tem como premissa que a gestão democrática está diretamente associada às atividades pelas quais se mobilizam meios e procedimentos que visam atingir objetivos específicos, “envolvendo aspectos gerenciais e técnico-administrativos” (SALINÓPOLIS, PME 2011, P. 45) , baseados em funções específicas de planejar, organizar, dirigir e avaliar. Portanto, neste documento assegura-se uma gestão colegiada, porém aliada à égide da gestão gerencial, que na essência de seu discurso não prioriza a participação efetiva. Este texto então revela que os discursos se fundem para dar-se uma impressão que administração gerencial e de cunho mercadológico combinam com a Democracia participativa.

Mais adiante o texto determina que por meio de uma gestão democrática e participativa é que se desenvolverá uma política educacional de qualidade voltada para a cidadania, assegurando a transparência do gerenciamento dos recursos, assim como, o exercício do controle social, visando oportunizar atitudes democráticas entre os envolvidos, fortalecendo princípios de autonomia e transparência do processo educativo:

O Eixo Gestão Participativa da Educação fundamenta-se nas seguintes diretrizes:

- a) Envolvimento da sociedade no processo de construção de uma gestão pública da educação, incluindo a participação no Conselho Municipal de Educação;
- b) Desburocratização, descentralização e normatização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira;
- c) Participação permanente dos Conselhos Municipais de: Alimentação, FUNDEB, dos Direitos da Criança e do Adolescente, Tutelares e do Ministério Público (SALINÓPOLIS-PA, 2011b, p. 7).

No texto do PME 2011, Lei nº 2.854/2012 embora a participação dos vários segmentos ligados à escola e outros setores tenha sido ampla, desvela-se ainda uma tímida tentativa de se defender um quadro democrático e participativo, com relação à escolha dos diretores escolares. Seu texto trata a forma de Democracia de maneira abrangente e não traz de maneira clara a questão da eleição direta para diretores. Assim, é possível concluir que não se assumiu neste documento legalmente essa forma de ingresso ao cargo em questão e muito menos se estabeleceu prazos para que o pleito acontecesse.

O Plano Municipal de Educação aprovado pela Lei nº 2.869/2015 foi fruto de um amplo debate entre os vários segmentos ligados às escolas, ao SINTEPP. Os vereadores, militantes do SINTEPP e de outras categorias tiveram a oportunidade de opinar e auxiliar na escrita do texto que ora será analisado. O Fórum Municipal de Educação foi reativado e a Lei foi aprovada por unanimidade pela Câmara Municipal de Salinópolis.

Artigo 1º – Fica aprovado o Plano Municipal de Educação, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal, Plano Nacional de Educação – Lei Federal nº 13.005/14.

Artigo 2º – O Plano Municipal de Educação foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, com a participação da sociedade, por intermédio do Fórum Municipal de Educação, e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais (SALINÓPOLIS-PA, 2015, p. 3).

Logo em seu artigo 3º, na diretriz VI é apresentada a gestão democrática como premissa para o alcance de melhores resultados.

VI – promoção do princípio da gestão democrática e de qualidade da educação pública, alcançando melhores resultados;

Artigo 5º – A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas anuais, realizados pelas seguintes instâncias:

I – Secretaria Municipal de Educação;

II – Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores e Comissão de Educação;

III – Conselho Municipal de Educação – CME;

IV – Fórum Municipal de Educação.

V- Ministério Público (SALINÓPOLIS-PA, 2015, p. 5).

Porém, ainda neste inciso, não é especificado o que se está chamando de “Gestão Democrática” nem o que se considera “melhores resultados”. Importante notar que o uso generalizado de termos tais como “qualidade na educação”, relacionado à “Gestão Democrática” se enquadra em qualquer tipo de organização que pode ou não ter participação efetiva. Esse conceito de qualidade ganha contornos relacionados às estratégias de produção presentes na pasta neoliberal. Portanto o uso dos termos na letra da Lei não garante tal participação, nem tampouco legitimam os processos democráticos. No entanto agradam uma grande parte dos envolvidos, e tem como objetivo não causar tensões.

Também necessário destacar que a monitoria das ações do PME é de competência dos órgãos fiscalizadores existentes no município. Esse item é considerado um dos mais

importantes, pois determinam responsabilidades e a necessidade de futuros debates, caso o Plano não seja colocado em prática.

Em seu anexo, o PME traz de maneira mais clara do que o documento de 2011 sobre a eleição direta para diretores escolares:

VI. Assegurar a gestão democrática nas Unidades de Ensino a partir da criação do Conselho Municipal de Educação e da eleição direta para composição da equipe gestoras das unidades (SALINÓPOLIS-PA, 2015, p. 5).

Porém a meta 19 traz a questão dos critérios técnicos de mérito e desempenho, tão comuns nas orientações gerenciais.

META 19: Assegurar condições para a efetivação e manutenção da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas municipais (SALINÓPOLIS-PA, 2011b, p. 7).

A eleição de gestores pela comunidade escolar se torna importante ferramenta de participação. Porém a associação a critérios técnicos de mérito e desempenho podem comprometer o processo uma vez que não se tem claro quais critérios técnicos e qual instância irá avaliar. Essas generalizações do texto legal podem servir a quaisquer ideologias, auxiliar ou prejudicar, dependendo das intenções políticas envolvidas.

Com relação às estratégias apresenta-se um texto mais direcionado e proativo com relação às tomadas de decisão importantes para a instalação das eleições diretas para diretores escolares, a saber:

19.1 - Garantir a eleição direta para o cargo de gestor das escolas públicas do Sistema Municipal de Ensino, promovendo as condições para a efetiva participação das comunidades local e escolares.

19.2 - Legalizar todas as escolas e os Conselhos Escolares das instituições de ensino municipais.

19.3 - Garantir a gestão democrática nos Conselhos Escolares, com transparência dos recursos financeiros administrados para toda a comunidade escolar.

19.4 - Garantir a efetiva participação da comunidade escolar na elaboração do Projeto Pedagógico, Currículos Escolares, Plano de Gestão Democrática, com aporte técnico e material para sua realização.

19.5 - Garantir e fortalecer a gestão escolar democrática com a participação dos profissionais da educação, comunidade local e escolar no diagnóstico

da escola, plano de aplicação dos recursos financeiros recebidos e a prestação de contas dos mesmos.

19.6 - Garantir formação continuada em serviço na área de administração e/ou gestão escolar, bem como em Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos, a pelo menos 90% dos gestores, coordenadores pedagógicos e demais profissionais da escola, a fim de garantir a efetivação da gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino (SALINÓPOLIS-PA, 2015, p. 8).

De acordo com o texto relativo às estratégias, coaduna-se a escrita relativa às eleições diretas com as demais formas de acompanhamento e gestão democrática da escola, a saber: formação continuada dos gestores e docentes, acompanhamento do Projeto Político Pedagógico da escola e principalmente transparência na gestão dos recursos. Essa parte específica do anexo da Lei é que precisa ser amplamente divulgada e avaliada para que os elementos fundantes de uma participação realmente democrática possam ser garantidos ao longo da vigência do PME Salinópolis.

Destaca-se que o PME Salinópolis, embora se utilizando de expressões ligadas à gestão gerencial e de cunho mercadológico, trouxe avanços significativos na consecução das políticas de gestão democrática no município. Importante que este documento seja levado em consideração pelos dirigentes municipais e colocado em prática.

3.3. REGIMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SALINÓPOLIS E O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO.

O Regimento estabelecido o ano de 2014 que regulamenta a organização pedagógico-administrativa das unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação também traz em seu escopo elementos da Gestão Democrática que foram analisados nesta seção. O Capítulo II versa sobre os objetivos da instituição e traz em seu texto:

CAPITULO II DOS OBJETIVOS

Art. 5º - Na finalidade colocada nos artigos anteriores, o ensino na rede pública municipal de Salinópolis terá como alvo atingir os seguintes objetivos:

VIII – Garantir a gestão democrática das Unidades de Ensino (SALINÓPOLIS-PA, 2013, p. 3).

Assim sendo, verifica-se a garantia da Gestão Democrática também no Regimento da Secretaria Municipal de Educação. Garantir a Gestão Democrática implica em transformar as

unidades de ensino em campos profícuos para o exercício da participação em todos os setores da escola, garantindo decisões colegiadas e que verdadeiramente representam aquela comunidade. Ainda em seu Capítulo II:

DA DIREÇÃO ADMINISTRATIVA – PEDAGÓGICA DA SEMED SALINÓPOLIS

Art. 7º - A Direção da Secretaria Municipal de Educação é o órgão máximo de planejamento, deliberação, coordenação e controle de todas as atividades da SEMED e a ela compete:

VI. Assegurar a gestão democrática nas Unidades de Ensino a partir da criação do Conselho Municipal de Educação e da eleição direta para composição da equipe gestoras das unidade (SALINÓPOLIS-PA, 2013, p. 5).

Ainda no mesmo capítulo é afirmado que a Secretaria é órgão máximo e, portanto, planeja, controla, delibera e coordena todas as atividades da SEMED (Secretaria Municipal de Educação). Nesta parte do texto, é possível afirmar que qualquer ação referente às escolas cabe à SEMED deliberar. Subentende-se que uma eleição direta para diretores escolares só se concretiza sob o controle deste órgão máximo. Uma das competências apontadas no Regimento é a de assegurar a gestão democrática e a eleição direta para diretores escolares. Nesta perspectiva, a concretude do pleito depende da boa vontade do executivo e da obtenção dos recursos e meios necessários à organização da eleição. Assim, mesmo em forma de Lei, mesmo previsto em Plano Municipal de Educação, é o poder executivo a quem cabe concretizar.

O Plano Plurianual (PPA) 2014 a 2019 de Salinópolis, aprovado pela Lei nº 2.8863/2013 foi elaborado levando em consideração que o Plano Municipal de Educação trazia em seu texto a clara menção da eleição direta para diretores. Assim, um dos itens versou sobre a questão:

TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO

Garantir, através dos princípios da Gestão Democrática, diretrizes coletivas e participativas para o melhor gerenciamento da rede educacional.

Descrição da ação/atividade: Fortalecimento dos conselhos vinculados a educação; legalização dos conselhos escolares; eleição direta para gestores escolares.

1.1 Garantir um espaço estruturado e equipado para os Conselhos vinculados a educação

1.2 Possibilitar que 100% dos conselhos passíveis de legalização sejam legalizados

1.3 Possibilitar em consonância com a Lei 182/2004 a realização de eleição direta para escolha de gestores escolares

1.4 Implementação e acompanhamento dos Conselhos e Fóruns Municipais de Educação (SALINÓPOLIS-PA, 2013, p. 5).

Em 2015, as eleições se tornaram realidade no Município e pela primeira vez o pleito aconteceu. O Plano Plurianual garantiu a destinação de verbas para que os conselhos escolares fossem regularizados no ano de 2014. Um mutirão de técnicos e as visitas monitoradas da SEMED às escolas deu a garantia de que as mesmas estavam preparadas para organizar sua experiência democrática. Mesmo que a presença do termo *Gestão Democrática* seja uma realidade nos marcos regulatórios, isso não se revela como garantia de concretude da participação, nem da implementação de ferramentas democráticas, tais como a eleição direta para diretores escolares, que torna possível um maior colegiado nas decisões de uma Secretaria Municipal de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa de cunho documental teve como objetivo principal analisar como se expressa a Democratização da Gestão na Legislação Estadual e na Legislação local de Salinópolis sobre a Eleição Direta para diretores escolares. Para melhor compreensão da questão levantada o estudo perpassou por uma incursão teórica sobre os conceitos de Democracia, Participação e Gestão Democrática, procurando vislumbrar um panorama mais abrangente de política e sociedade que inevitavelmente se configuram na elaboração das políticas públicas federais, estaduais e municipais, como os marcos regulatórios de uma eleição direta para diretores escolares.

O objetivo da análise mais aprofundada dos conceitos de Democracia e suas reverberações nos marcos regulatórios é o desvelamento das reais condições de participação dos sujeitos nos processos decisórios nestes documentos. Constatou-se que a Democracia ao longo da história não se encontra alijada dos processos políticos e sociais mais abrangentes, muito pelo contrário, caminha como alicerce importante para o desenrolar dos acontecimentos históricos e nas lutas de classe. A Democracia apresenta-se nos vários contextos políticos e históricos em condições diversas e de acordo com os interesses a que serve. Os conceitos de Democracia são plásticos e se adaptam facilmente aos apelos da sociedade capitalista e nas políticas centradas no mercado. Os direitos democráticos, tais como se apresentam nas leis surgem como uma forma de separar direitos do cidadão e direitos do homem, reforçar o direito egoísta presente na ordem liberal em que os princípios da igualdade, da liberdade e da segurança são mecanismos para garantir a propriedade privada do burguês, uma vez que é guiada e dirigida pelo Estado burguês, distanciando da questão da emancipação humana.

As normativas existentes no Brasil são fortemente apoiadas nas ideias liberais, por apresentarem uma concepção de pluralismo fortemente individualista, preocupados em assegurar a autonomia privada. Assim acabam por sobrepor os direitos fundamentais em detrimento à soberania popular, sendo que a prioridade conferida aos direitos fundamentais é a responsável pela configuração de um Estado neutro e pouco interventor. A parceria Mercado e Poder se configura no país como o fortalecimento da força hegemônica e muitas das vezes essa engrenagem tem as Leis como peça principal. O fortalecimento das “Leis” do mercado não é mais questionável e os processos democráticos estão visceralmente ligados a elas e formalmente expressos nos ordenamentos jurídicos atuais.

Atualmente vemos um quadro democrático esfacelado, desagregado, deslocando-se para um modelo cada vez mais autoritário e subserviente aos apelos mercadológicos. A elite brasileira vem por meio da manipulação legal e da imprensa destruindo pactos sociais e fortalecendo por meios legais as dinâmicas de produção da desigualdade. O discurso da crise econômica, a criminalização das forças opositoras, a banalização dos discursos sociais são estratégias hegemônicas para que os ordenamentos legais possam ganhar contornos de austeridade, recessão e precariedade na participação popular nas decisões.

Os apelos de participação presentes nos movimentos ligados ao estabelecimento do Estado de direito no Brasil e, ao mesmo tempo, os anseios das políticas de mercado, fez com que as políticas tivessem em consonância com a conformação do Estado e se adaptassem a este novo panorama, como analisado na própria Constituição Federal e os conceitos de Estado Democrático presentes na mesma. No Brasil, a Democracia moderna apoia-se na hegemonia da classe burguesa, porém por necessidade de fazer legitimar, precisou render-se aos novos apelos de participação popular e se reconfigurar. Assim sendo, as diversas formas de Democracia e como elas se expressam nas Leis precisam se conformar com a impossibilidade de uma Democracia aprofundada e efetivamente participativa dentro de um sistema capitalista.

Nesse panorama, a participação se molda nas possibilidades que o Capital apresenta sem ameaças ao grande mercado. Uma participação limitada e consentida, restrita ao voto e à representação, pouco ou nada vinculada ao respeito e promoção de direitos e dignidade humana. Percebe-se nos discursos presentes nas Leis, principalmente no âmbito da Democracia Representativa, uma diluição da fronteira entre participação e representação, dando à representação ideologicamente um lugar de “verdadeira” Democracia. Nas próprias Leis verifica-se o escamoteamento da realidade: uma realidade que restringe a participação popular ao voto e as grandes decisões são delegadas ao Estado.

Não cabe mais diluir as fronteiras entre a participação direta na escolha de representantes e a real e aprofundada participação de todos nas decisões. A Democracia representativa uma vez instalada no Brasil abriu espaço para as diversas formas de vínculo entre representantes e suas bases. O debate está além da dicotomia entre Democracia participativa ou representativa. É necessário levar em consideração o nível de participação possível quando a realidade é analisada em sua totalidade. O anseio por participação nas decisões é luta há tempos. Porém há que se considerar que as desigualdades de oportunidades, a pouca formação política dos sujeitos, a falsa visão de realidade que os grupos dominantes insistem em apresentar, dentre outros fatores, colaboram para que a participação seja restrita e de pouca qualidade.

Com relação à Gestão Democrática constatou-se que no plano legal e teórico, a gestão participativa com apoio e deliberação da comunidade escolar está presente por meio das Leis e determinações que dizem respeito ao conselho escolar ou formas outras de organização colegiada. Porém, a materialização dessa participação é restrita pela falta de meios e instrumentos para realizá-la. Existe uma distância considerável entre as Leis, a sua aplicabilidade e de cumprimento. Assim as contradições presentes nas determinações legais abrem precedentes para as distorções ou até a não realização dos procedimentos democráticos. As iniciativas para a construção de uma gestão democrática, devido à ausência de uma Lei da Educação Nacional que garanta explicitamente a escolha do gestor por eleição, não permitiram que o provimento para o cargo de gestor se efetivasse da mesma forma nos diversos Estados da federação, dada as particularidades e, em alguns casos, a perpetuação do clientelismo político e da centralização do poder dos órgãos centrais, como é o caso do Lócus pesquisado.

As eleições diretas para diretores escolares, ainda não é uma realidade para todos os municípios paraenses, pois que na maioria deles os diretores escolares ainda são indicados pelo Chefe do Executivo. Para os municípios que já adotam esta forma de provimento do cargo de diretor, a Gestão Democrática ainda se mostra incipiente tanto nos textos legais, quanto na prática, restringindo o conceito apenas à escolha do diretor escolar. A institucionalização das eleições diretas para diretores escolares, dada a sua natureza descentralizadora, deveria se aproximar mais da prática da Gestão Democrática e da participação efetiva nos processos decisórios. Mas o que se vislumbra a partir dos estudos realizados é que seu significado se torna alterado na medida em que precisa se coadunar com um cenário ideologicamente manipulado por grupos hegemônicos política e economicamente.

Em Salinópolis, verificou-se que a eleição direta para diretores escolares está presente nas leis desde 2009, quando da aprovação da Lei nº 2.817^a/2009. Porém durante todo este tempo o pleito não ocorreu devido às questões estruturais, tais como regulamentação das escolas, falta de um Conselho Municipal de Educação e iniciativas da gestão municipal para que o mesmo se concretizasse. Em 2011 a Lei Orgânica do município determina em um mesmo documento dois tipos de ingresso ao cargo de diretor escolar: a lista tríplice e a eleição direta para diretores. Essa contradição abre precedentes para que mais uma vez a eleição não ocorra.

Então, a gestão democrática é expressa nas leis do Estado e nas Leis Municipais de Salinópolis sem detalhamentos, exatamente para que as interpretações possam dar vazão a uma participação precária, esfacelada, restrita apenas ao voto. Esta maneira como se apresenta vem legitimando a não realização de eleições diretas para diretores no Estado do Pará e incentivando as forças de permanência do poder hegemônico e de uma participação escamoteada, tímida e deveras avessa aos interesses populares. Assim, esta forma de conduzir os processos, pouco tem de democrática, antes pelo contrário, apenas reforça a continuidade da hegemonia do Capital.

Em meio às contradições presentes nos textos legais, a concretização do pleito só é possível diante da anuência do gestor municipal, da operacionalização de ações de regulamentação dos conselhos escolares, mobilização das comunidades no entorno da escola, conscientização dos sujeitos sobre a importância da participação na escolha dos dirigentes. Isso requer decisão do gestor e previsão de recursos para este fim. A forma de escolha do diretor escolar por meio da eleição, a partir deste estudo, é fundamental para o processo de democratização da gestão na escola e na educação.

Por outro lado, vislumbra-se que Salinópolis caminhou na vanguarda no que diz respeito à lei que determina a eleição direta para diretores escolares. Isso demonstra que os movimentos pró gestão democrática, aliado ao esforço dos que ali se puseram em luta foi profícuo. Dentre um grande número de municípios que ainda não possui uma lei específica para o voto direto para diretores escolares, Salinópolis já possui e já experienciou um primeiro pleito em 2015.

A égide capitalista vem intensificando o quadro de miséria humana ao mesmo tempo em que amplia a concentração da riqueza na mão de poucos. As leis, tanto em nível nacional, quanto em nível local funcionam como engrenagem e legitimação da manutenção dessa ordem. O quadro político, social e econômico tem como tarefa fazer com que a lógica capitalista pareça um processo natural e não uma aberração da ordem do capital. As leis

reafirmam a implantação de um Estado mínimo e politicamente forte para promover as reformas econômicas necessárias a fim de garantir a acumulação, com a sutil e perversa manutenção do discurso da Democracia, dos direitos e da igualdade. Ou seja, ao mesmo tempo em que defende a lógica dos princípios democráticos e da defesa dos direitos a participação, ao voto, limita a liberdade de expressão, estimula políticas que contrariam princípios democráticos, retira direitos sociais e escamoteia das mais variadas formas a verdadeira intenção da classe dominante.

Porém, a temática da Democracia e das formas de gestão democráticas não devem se encerrar no pleito, mas as eleições diretas para diretores escolares precisam estar associadas às formas de atuação dos gestores escolares no sentido de realizarem uma administração mais flexível, aberta, com maior compromisso e conhecimento dessa comunidade e da escola. Uma gestão democrática deve estar aberta às críticas e às demandas da comunidade escolar. Por isso, antes de tudo, a Eleição Direta para Diretores Escolares é um ato político e, como tal, deve se tornar uma realidade para todos os municípios do Brasil, tanto em forma de Lei como em sua operacionalidade.

É preciso compreender que as conquistas na forma da Lei não são desconectadas do sistema democrático que encontra limites na ordem estrutural do capital, que ora amplia, ora reduz a participação dos sujeitos nas decisões. Estamos em momento de pressão por maior flexibilização legislativa, redução de direitos e rearranjos com objetivo de responder à “crise” gerada pelo próprio capital e paga pelos trabalhadores. A atual Democracia Representativa não é ilegítima, é insuficiente para garantir que o representante realmente esteja em conexão ao representado, por isso é fundamental a politização das relações sociais, o amplo debate e a luta pelo alargamento de direitos populares.

Embora Salinópolis apresente as características da Democracia Liberal nos seus processos eleitorais, ainda assim, considera-se a execução do primeiro pleito para Eleição Direta para Diretores Escolares acontecido em 2015 uma vitória e um passo importante para que novas conquistas Democráticas sejam concretizadas. É fundamental que a luta popular ganhe vulto e se traduza em uma educação emancipadora e igualitária. Que os Gestores Escolares possam representar verdadeiramente a voz da maioria.

Ainda que a Democracia se restrinja à eleição, num contexto de uma cultura autoritária e centralizadora, como a vivida pela sociedade brasileira, é necessário que se reafirme e se defenda a dimensão histórica e democrática que a eleição traz consigo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado Escolar: Espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003.

ABRUCIO, F. L. **Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, v. 41, n. especial, 2007.

ADORNO, S. **O Mundo em Ebulição**. Revista Caros Amigos. Edição de março 2017.

ALVES, N. G. R. L (Org.). **O sentido da escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

ANDRÉ, M.E.D.A. **Estudo de Caso e Pesquisa em Avaliação Educacional**. Brasília: Líber. 2005.

ANTUNES, R. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez. 2001.

ARAÚJO, M.A.M. de L. **O Progestão no contexto de modernização do Estado Brasileiro: mediação para a democratização da gestão escolar ou para implantação da lógica gerencial na escola?** Dissertação de Mestrado - Ciências da Educação. Programa de Pós Graduação em Educação. UFPA: Belém, 2006.

ARROYO, M. G. **A administração da educação é um problema político**. Revista de Administração da educação, Porto Alegre, V.1, n.2. Jul/dez. 1983.

AVELINO, G. F. **Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas**. Novos Estudos, n. 38, março 1994. São Paulo, Cebrap.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 1977.

BARROS, A. R. **Estado e Governo em Jean Bodin**. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs0027/rbcs2708.htm> . Acesso em: 24/11/2017

BARROS, R. P. de, MENDONÇA, R. **O impacto de gestão escolar sobre o desempenho educacional**. Washington: BID, 1997b, 39p.

BIANCARELLI, A.M., **O Governo Temer na Economia: conjuntura, estrutura e fracasso**. <https://diplomatie.org.br/o-governo-temer-na-economia-conjuntura-estrutura-e-fracasso/> Acesso em 24/12/2017.

BOBBIO, N. **Estado Governo e Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. 14^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____, N. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BODIN, Jean. **Os seis livros da República**. Reimpressão da 12a edição (1593). Paris, Librarie Artheme Fayard, 1986.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto Editora. 2010.

BORDENAVE, J. e D. **O Que é Participação?** Editora Brasiliense, São Paulo, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília – DF, out. de 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96, de 20 de setembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 23 de dez. de 1996.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/salinopolis/historico>. Acesso em 16 dez. 2017.

_____. **Plano Nacional de Educação**, Lei nº 10.172/2001, de 09 de janeiro de 2001, Diário Oficial da União. Brasília – DF, 2001.

_____. **Projeto de Lei (PL) nº 8.035**, de 2010.

_____. **Plano Nacional de Educação**, Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, Diário Oficial da União. Brasília – DF, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. **Cadernos MARE**, Brasília (DF), n. 1, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____, L. C. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense. 2007.

_____, L. C. **Globalização e Competição**. São Paulo: Elsevier Técnico. 2009.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2007.

CARVALHO, J. M. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext>. Acesso em 12/09/2017

CASCAES, P. S. **O Instituto das eleições diretas para diretor de escolas municipais da região metropolitana de Belém**. Dissertação defendida em 2017. Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação, UFPA.

CELLARD, A. A análise documental. *In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 4. ed. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis (RJ): Vozes, 2014. (Coleção Sociológica).

CHÂTELET, F. **História das Ideias Políticas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CIAVATTA, M. **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Organizado por Osmar Fávero, Giovani Semeraro. Petrópolis. RJ: Vozes, 2002

CITTADINO, G. **Pluralismo Direito e Justiça Distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

COELHO, M. S. C. Gestão Democrática e direção das escolas: nomeação e eleição no governo democrático popular. *In: COELHO, M. C. S. (org) A estrela de várias pontas: o debate inicial sobre políticas sociais no Pará*. Belém: Pakatatu, 2009.

COSTA, Vera Lúcia (Org). **Gestão Educacional e Descentralização: Novos padrões**. São Paulo: Cortez, 1997.

CURY, C. R. J. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, n.116, jun. 2002.

_____. **Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino**. *In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. Gestão Educacional: Novos Olhares, Novas Abordagens*. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. Revista Brasileira de Apolítica e Administração da Educação (RBPAAE). V. 23, n.3. Porto Alegre: ANPAE, 2007.

DAHL, R. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

_____. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

_____. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALBÉRIO, M. C. B. **Gestão democrática e participação na escola pública popular**. Universidade Federal de Uberlândia, Campus do Pontal, Minas Gerais, Brasil. Revista Iberoamericana de Educación ISSN: 1681-5653n.º 47/3 – 25 de outubro de 2008.

DAMASCENO, A. & SANTOS E., **Trajetória das Políticas Educacionais do Planejamento da Educação no Brasil**. Estudos Amazônicos. Belém: 2017.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social e participativa**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DOURADO, L.F. **Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?** (Dissertação de mestrado). PPEB da UFG, 1990. Disponível em: <https://ppge.fe.ufg.br/up/6/o/Dissert-_Luiz_Fernandes_Dourado.pdf>.

_____. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

DUARTE, N. **A Ordem Privada e a Organização Pública Nacional: contribuição à Sociologia Política Brasileira**. São Paulo. Brasiliense, 1939.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARIAS, F. P. **Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista no Noroeste do Piauí (1982-1996)**. Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2000: Universidade Estadual de Campinas.

FERREIRA, N. S. C. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GAMBOA, S. S. (Org) **Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 2009.

GEMAQUE, R. M. O. ; CARVALHO, F. A. F.; MENDES, D. C. B. A configuração da carreira do magistério público do Estado do Pará a partir do Estatuto do Magistério. **Educação em Foco**. Belo Horizonte v. 15, n. 19, jun. 2012, p. 229-256. Disponível em:<<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/article>. Acesso em 05/04/2017.

GENRO, T. **Crise Democrática e Democracia direta**. In: ROSENFELD, Denis L. (Ed.). Democracia e política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. São Paulo: Atlas S.A, 2012.

_____. **Estudo de Casos: Fundamentação Científica subsídios para coleta e análise dos dados e como redigir o relatório**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, M. G. M. **História dos Movimentos e Lutas Sociais**. 2a ed. São Paulo : Loyola, 2001, v.01, 2ª ed.

GONDIM, L. M. de P. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas:** os "governos das mudanças" no Ceará (1987-1994). Ijuí: UNIJUI, 1998.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Volume 2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRZYBOWISKY, C. **Os Limites da Democracia Brasileira.** <https://diplomatiq.org.br/os-limites-da-Democracia-brasileira/> Acesso em 20/11/2017.

GRUBITS, S.; NORIEGA, J. A. V. (Orgs.). **Método qualitativo:** epistemologia, complementaridades e campos de aplicação. São Paulo, Vetor, 2004.

HABERMAS, J. **Comentários à ética do discurso.** Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HAYEK, F. A. V. **O caminho da servidão.** 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987.

HOBBS, T. **Leviatã.** Trad. De João Paulo M. da Cruz. 3. ed., 1983.

HOLANDA, L. J. A. **O PNE e as políticas educacionais no debate atual.** Vol. 30, n. 1, 2005 (revista universitária). Disponível em:<<http://www.revista.ufg.br>>. Acesso em: 20/11/2017.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil.**26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. **A construção da categoria.** Revista HISTEDBR *on line*.Campinas, número especial, p. 397-416, abril 2011 –ISSN: 1676- 2584. Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/histedbr/viewissue.php?id=8#Documentos>.

JACOB, P. **Poder local, Políticas Sociais e sustentabilidade.** Revista Saúde e Sociedade. p. 31 a 48, 1999.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** Tradução de Célia Neves e Aldorico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LE GOFF, J. **Documento/Monumento.** In: ROMANO, R. Enciclopédia Einaudi. S.I.: Imprensa nacional – Casa da Moeda, 1997.

LEME, F. OG. **Os limites da Democracia.** In: ROSENFELD, Denis L. (Ed.). Democracia e política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão Escolar:** teoria e prática. 5. Ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo. Cortez, 2003.

LUCK, H. **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à formação de seus gestores.** Em aberto, Brasília, 2000.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoPioneiros>>. Acesso em: 20 set 2017.

MARTINS, C. E. **O circuito do poder: Democracia, participação, descentralização.** São Paulo, Entrelinhas, 1994.

MARX, K. ENGELS, F. **A ideologia alemã.** Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. **Contribuições a crítica da economia política.** 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. **Crítica a filosofia do direito de Hegel.** Lisboa. Editorial Estampa: 1983.

MAZZOTTI, A. J. **Usos e Abusos dos Estudos de Caso.** In: Cadernos de Pesquisa, v.36. n. 129, 0.637-651, set.\ dez.2006.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas: LaPPlanE/ FE/ Unicamp, 2000.

MERRIAN, S. B. **Case Study Research in Education.** San Francisco: Jossey Bass, 1988.

MIGUEL, L. F. Blog do Grupo Demodé. Publicação de 2014. Disponível em: <<https://grupodemode.tumblr.com/archive>> Acesso em 03/06/2017.

MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

_____. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde.** 11.ed.São Paulo: Hucitec, 2008.

MIRANDA, P. **Democracia, Liberdade, Igualdade: os três caminhos.** São Paulo: Saraiva. 2005.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

_____, C. (Org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro Setor”.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

MONTESQUIEU, **Do espírito das leis.** São Paulo: Abril Cultural, Col. “Os Pensadores”, s/d.

MORAES R. **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade.** Educação e Sociedade. N. 80, v. 23, ed. especial 2002, 2002 p. 13-24.

NARDI, E. L.; REBELATTO, D. M. B.; GAMBA, I. C. **Opções político-institucionais de sistemas municipais de ensino: para onde caminha a gestão democrática do ensino público?** Roteiro, Joaçaba, v. 38, n. 1, jan./jun. 2013.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2013.

OLIVA, A. **Democracia e liberdade: as escolhas de muitos, as decisões de poucos**. In: ROSENFELD, Denis L. (Ed.). *Democracia e política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N; DOURADO, L. F. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação**. 2008.

OTRANTO, Celia Regina. A nova LDB da educação nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança. Trabalho publicado na **Revista Universidade Rural**, Série Ciências Humanas, [sem paginação]. v. n. 18, p. 1-2, Dez. 1996.

PARÁ. Portaria nº 04, de 16 fev. 2009. **Instituição eleições o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino**. Secretaria de Estado de Educação Gabinete da Secretária. 16/02/2009.

_____. Constituição do Estado do Pará de 1989. Acesso em 12/11/2018. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243099>.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Gabinete da Secretária. **Instrução Normativa Nº. 03/2009**. Dispõe Sobre A Adequação Das Escolas Estaduais à Portaria Nº. 04, DE 16/02/2009.

_____. Conselho Estadual de Educação. **Resolução Nº 001 / 2010. Dispõe sobre a regulamentação e a consolidação das normas estaduais e nacionais aplicáveis à Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino do Pará**. 05/02/2010.

_____. PARÁ. **Lei nº 6.170 de 15 de dezembro de 1998**. Regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará e dá outras providências

_____. Secretaria de Estado de Educação. Gabinete da Secretária. **Portaria nº 34/2010. Dispõe sobre regras para a eleição para diretores e vice-diretores das escolas estaduais do Pará**. 4/05/2010.

_____. Lei nº 7.855, de 12 mai. 2014. **Institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino**. 12/05/2014.

PARO, V. H. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a Democracia**. São Paulo: Xamã 2007.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 63-78.

_____. **Administração escolar: Introdução crítica**. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

_____. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, L.R. **Eleição direta para diretor escolar: desafios à democratização da gestão orientadora**, Prof^a Dr^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. 2012. (dissertação de mestrado em educação) – Programa de Pós-graduação Em Educação (PPGED) – Instituto de Ciências da Educação (ICED) - Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2012.

PERONI, V. **Política Educacional e o papel do Estado: no Brasil dos anos 90**. SP: Xamã. 2008.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Abril Cultural, Col. “Os Pensadores”, s/d.

RIPERT, G. **Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno**. São Paulo: Freitas Bastos, 1947.

RISCAL, J. R.; LUIZ, M. C. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escola: o desempenho de escolas no Brasil**. São Carlos: Pixel, 2016.

RODRÍGUEZ, R.V. **A Democracia Liberal segundo Alexis de Tocqueville**. São Paulo: Mandarin, 1998.

_____. **Patrimonialismo- e a realidade latino-americana**. Rio de Janeiro: Documenta Histórica editora, 2006.

ROSENFELD, D. L. (Ed.). **Democracia e política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social e Ensaio sobre a origem das línguas**. Trad. de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SALGADO, E. D. **Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) Lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALINÓPOLIS, **Lei Orgânica do Município de Salinópolis**, 02 de abril de 2011. Diário Oficial do Pará, PA, 2011.

_____, **Lei das Eleições Diretas para Diretores**, Lei 2.817 A/2009. 18 de junho de 2009. Diário Oficial do Pará, PA, 2009.

_____, **Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores da Educação Pública do Município de Salinópolis**, Lei 2.839/2011, 24 de janeiro de 2011. Diário Oficial do Pará, PA, 2011.

_____, **Plano Municipal de Educação de 2011**, Lei 2.854 de 28 de junho de 2011. Diário Oficial do Pará, PA, 2011.

_____, **Lei nº 2.854 de 28 de junho de 2012**. Criou o Conselho Municipal de Educação de Salinópolis. Diário Oficial do Pará, PA, 2012.

_____, **Plano Plurianual de Salinópolis de 2014 a 2017**, Lei 2.863 de 30 de dezembro de 2013. Diário Oficial do Pará, PA, 2013.

_____, **Plano Municipal de Educação de Salinópolis de 2015**, Lei 2.869 de 25 de junho de 2015. Diário Oficial do Pará, PA, 2015.

SAMPAIO, N. S. **O Poder da reforma constitucional**. Nova Alvorada. BH, 2007.

SANTOS, T. F. M. dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

_____. **Conversas sobre gestão democrática da educação**. In: **A educação básica no Pará** ed. Belém: Governo do Pará, 2008, v.1, p. 1-131.

_____. **A construção da gestão democrática em unidades escolares e o novo tempo para o capital**. Revista Educação e Políticas em debate vol. 01, n. 1, janeiro-julho 2012.

_____. **Educação e Desenvolvimento: Que relação é essa?** PAR Trabalho & Educação (UFMG), v. 23, p. 219-238, 2014.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 42. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2011.

_____. **O legado educacional do “longo século XX” brasileiro**. Campinas, (SP): Autores Associados, 2004.

_____. **O paradoxo da educação escolar: análise crítica das expectativas contraditórias depositadas na escola**. In: SAVIANI, Demerval. **O lunar de sapé: paixão, dilemas e perspectivas na educação**. Campinas (SP): Autores Associados, 2014. p. 85-100.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism and Democracy** apud LIMA JÚNIOR, O. B. **Instituições Políticas Democráticas: O segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar (Ed.), 1997.

SHETH, D. L. **Micro-movimentos na Índia: para uma nova política de Democracia participativa**. IN: SANTOS, B. S. (org) **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEVERINO, A. J. **Paradigmas filosóficos e conhecimento da educação: limites do atual discurso filosófico no Brasil na abordagem da temática educacional**. In Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 74, nº 176, jan/abril, 1993.

SINGER, P. **Ciclos de conjuntura em economias subdesenvolvidas**. Revista Civilização Brasileira 1(2), maio, 1965.

SOUSA, R. **Gestão Educacional e o Planejamento das Ações governamentais**. Paco Editorial. São Paulo, 2017.

SOUZA JÚNIOR, C. S. **O Tribunal Constitucional como Poder: uma nova teoria da divisão de poderes**. Memória Jurídica Editora. São Paulo, 2002.

STRAUS, F. A. **Soberania e integração latino-americano: uma perspectiva constitucional do Mercosul**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. 7 ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

TELLES JUNIOR, G. **A Democracia e o Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1965.

THOMPSON, P. **A voz do passado: história oral**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TORRES, C. A. **Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado**. Petrópolis: Vozes, 2001.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 1987.

WAINWRIGHT, H. **O Poder popular no século XXI**. São Paulo. Xamã, 2005.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: UnB, 2011.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

VASCONCELOS, J. **Democracia Pura**. São Paulo: Nobel, 2007.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

_____. Educação e Gestão: extraindo significados da base legal. In LUCE, M. B.; MEDEIROS, L. P. (orgs.) **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2007.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANETI, M. A. **Política Educacional e a LDB: algumas reflexões**. Londrina (PR): Vozes, [sem paginação], 1997. Revista Livre Filosofar.

ZANARDINI, I. M. S. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

ANEXOS

ANEXO A

LEI Nº 2.817-A/2009



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
Fundada em 07 de janeiro de 1884

LEI Nº 2.817 - A/2009

**Estabelece Diretrizes para a
Eleição de Diretores das Escolas
Públicas Municipais, e dá outras
Providências.**

O Prefeito Municipal de Salinópolis, Estado do Pará, República Federativa do Brasil, usando de suas atribuições legais;

RESOLVE:

SANCIONAR a Lei nº 2.817 –A/2009, aprovada na Câmara Municipal de Salinópolis, na sessão do dia 18 de junho de 2009, conforme transcrição abaixo:

Art. 1º - O Diretor das Escolas Públicas Municipais será eleito, direta uninominalmente, pela comunidade escolar de cada Unidade de Ensino.

§ 1º - As eleições ocorrerão nas Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental (até 8ª série), que tiverem em sua matrícula real na época do processo eleitoral, um sua matrícula real na época do processo eleitoral, um número mínimo de 100 (cem) alunos.

§ 2º - O cargo de Vice-Diretor somente será preenchido em escolas que possuírem em sua matrícula, um número de 300 (trezentos) alunos, quando então o cargo será exercício em 40 (quarenta) horas ou no mínimo de 200 (duzentos) alunos, quando então o cargo será exercício em 20 (vinte) horas.

§ 3º - As escolas que não se enquadrarem nas disposições previstas no § 1º do Art. 1º, terão em sua administração um professor responsável, indicado pelo Secretário Municipal de Educação e Cultura.

Art. 2º - Terão direito a votar na eleição, todos os alunos a partir de 12 anos, na data da Eleição, todos os alunos a partir de 12 anos, na data da eleição, regularmente matriculados na escola, os pais ou responsáveis por alunos perante a escola, os funcionários e professores em exercício na Unidade Escolar.

§ 1º - Quando o professor tiver duas matrículas em exercício em uma mesma escola, votará uma vez.

§ 2º - Quando o professor tiver duas matrículas em exercício em duas escolas, votará duas vezes.

§ 3º - O número de eleitores será definido na data de publicação do Edital de Convocação da Eleição e, após, quem vier a integrar qualquer segmento da comunidade escolar não terá direito de votar.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
Fundada em 07 de janeiro de 1884

§ 4º - cada eleitor poderá votar uma só vez, vedada a possibilidade de fazê-lo por mais de uma categoria.

Art. 3º - Poderá concorrer à Direção da Escola todo o membro do Magistério Público Municipal Efetivo, no exercício do cargo, em qualquer Unidade Escolar da rede municipal, e tiver no mínimo 6 (seis) meses de efetiva atuação.

§ 1º - Os candidatos à Direção das Escolas Públicas Municipais deverão estar habilitados, obedecendo a formação mínima de nível superior em pedagogia ou Gestão Escolar.

§ 2º - Cada candidato deverá apresentar seu Plano de Trabalho para a Escola a qual quer concorrer.

Art. 4º - Na definição do resultado final, os votos dos diversos segmentos escolares terão o mesmo peso proporcional.

Art. 5º - A eleição processar-se-á por voto direto e secreto, proibido voto por representação.

§ 1º - A apresentação dos candidatos far-se-á através de nominata.

§ 2º - Será considerado eleito Diretor o candidato da nominata que, não computados os votos nulos e brancos, obtiver a maioria dos votos.

§ 3º - No caso de empate, será considerada eleita a nominata cujo Diretor tiver maior tempo de serviço no Magistério Municipal.

§ 4º - No caso da Escola não apresentar nenhum candidato ou havendo uma candidatura única e esta não alcançar a maioria absoluta dos votos, convocar-se-á nova eleição no prazo de até (30) trinta Dias.

Art. 6º - Para dirigir o processo eleitoral será constituída uma Comissão Eleitoral, integrada por no mínimo, um representante de cada segmento da comunidade escolar, eleitos pelo Circulo de Pais e Mestres.

Parágrafo Único - Os Professores integrantes da Comissão Eleitoral não poderão ser candidatos à Direção.

Art. 7º - Os professores, pais, alunos e funcionários, serão convocados pela Comissão eleitoral, através de Edital, na segunda quinzena de setembro para, na segunda quinzena de outubro realizar-se a eleição, ao término dos três anos. Neste primeiro ano, será em novembro, para votação em dezembro.

§ 1º - O edital convocando a eleição e indicando os pré-requisitos, prazo para inscrição, homologação e divulgação de candidaturas, dia, hora e local de votação e apuração, credenciamento de fiscais de votação e apuração, bem como outras instruções necessárias ao desenvolvimento do processo eleitoral, será afixado em local visível na escola e remetido aos pais ou responsáveis por alunos, com antecedência de 20 (vinte) dias do pleito eleitoral.

§ 2º - A Comissão Eleitoral disporá da relação da relação dos professores, funcionários, alunos e pais pertencentes à comunidade escolar na data de sua publicação do Edital de Convocação da Eleição.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
Fundada em 07 de janeiro de 1884

Art. 8º - Da eleição será lavrada Ata, que ficará arquivada na escola.

Art. 9º - Eleito o Diretor, e cumpridos todos os procedimentos legais do processo eleitoral, a Comissão Eleitoral, a Comissão Eleitoral comunicará o resultado oficialmente ao secretário Municipal de Educação e Cultura que no prazo de 10 (dez) dias, procederá a designação do mesmo.

Art.10º - O período de administração do Diretor, será de 03 (três) anos, a contar do dia 15 (quinze) de dezembro do ano da eleição, data da posse.

Parágrafo Único – Será permitida a recondução de Diretor em apenas um mandato imediatamente posterior.

Art. 11º - Qualquer ato de impugnação em relação ao processo de votação, deverá ser formulado por escrito à Comissão Eleitoral, no ato de sua ocorrência.

Art. 12º - Caberá ao Secretário Municipal de Educação, designar o Diretor para o período de 01 (um) ano, se a Escola não realizar o processo eleitoral, por falta de candidatos, após duas oportunidades de eleição, conforme dispõe o § 8º do artigo 5º.

Art. 13º - Ocorrerá vacância por conclusão de mandato, renúncia, aposentadoria, falecimento ou destituição.

§ 1º - A destituição do Diretor somente poderá ocorrer motivadamente, após sindicância e/ou processo disciplinar de acordo a previsão legal.

§ 2º - A proposição para instauração de sindicância poderá advir do próprio Colégio Eleitoral da Unidade Escolar ou pelo Círculo de Pais e Mestres, ambos em decisão tomada pela maioria absoluta de seus membros.

§ 3º - A sindicância deverá estar concluída no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de sua instauração.

§ 4º - A critério do Secretário Municipal de Educação e Cultura, poderá ser determinado o afastamento do indicado, se a Comissão de Sindicância assim recomendar durante o seu trabalho, assegurando o direito de retorno às funções, bem como a percepção da gratificação, durante o período de afastamento, se a decisão final concluir pela não destituição.

§ 5º - A Comissão de Sindicância será composta por, no mínimo, um representante de cada segmento da comunidade escolar, eleitos pelo COM, bem como, um representante do Secretário Municipal de Educação e Cultura, e do Sindicato dos Professores Municipais de Salinópolis.

§ 6º - Comprovado o motivo que gerou a Sindicância, o Secretário Municipal de Educação e Cultura, determinará o afastamento definitivo do indicado.

Art. 14º - Ocorrendo vacância de função de Diretor, assumirá a Direção da Escola ter 200 (duzentos) ou mais alunos.

§ 1º - Se a vacância ocorrer dentro de 06 (seis) meses do término da administração, o Vice Diretor completará o mandato de seu antecessor.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
Fundada em 07 de janeiro de 1884

§ 2º - Ocorrendo vacância a mais de 06 (seis) meses antes do término da administração, proceder-se-á nova eleição.

§ 3º - Na falta de recursos ou impedimento da posse do Vice Diretor, assumirá provisoriamente, a direção da Escola, o membro do Magistério Municipal com maior tempo de serviço na mesma, incumbindo-lhe em 10 (dez) dias letivos, mediante Edital, convocar nova eleição.

Art. 15º - Ocorrendo vacância da função de Vice Diretor, caberá ao COM, por maioria absoluta de seus membros, eleger o novo Vice Diretor.

Art. 16º - Ocorrendo vacância de função de Diretor, nas Escolas com menos de 200 (duzentos) alunos, assume o Membro do Magistério Público Municipal com maior tempo de serviço na mesma.

§ 1º - Se a vacância ocorrer dentro de 06 (seis) meses do término da administração, o membro do Magistério Público Municipal com maior tempo de serviço na mesma, completará o mandato de seu antecessor.

§ 2º - Ocorrendo vacância mais de 06 (seis) meses antes do término da administração, proceder-se-á nova eleição.

Art. 17º - A presente Lei se aplica, também à eleição de Diretores e Vice Diretores de Escolas Públicas Municipais criadas após a vigência desta lei.

Art. 18º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrario.

Palácio Manoel Pedro de Castro, 18 de junho de 2009.

Francisco Machado ferreira
Vereador - Presidente

Wilson Nunes da Cunha
Vereador 1º Secretário

Antônio Fábio Oliveira Gomes
Vereador 2º Secretário

ANEXO B

LEI Nº 2869/2015 QUE APROVA O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SALINÓPOLIS - 2014



PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS

Sanciono a presente Lei **LEI Nº2.869/2015 DE 25 DE JUNHO DE 2015.**
 Cumpre-se, Registre-se e
 Publique-se
 Gabinete do Prefeito Municipal
 Salinópolis, 25 de junho de 2015

Prefeito Municipal

Assinado de forma digital por PAULO HENRIQUE DA SILVA
 GOMES SRO4642088
 CNP: 048.046.947-80, em 25/06/2015 às 10:37:24 -03'00'
 Para conferir o original, acesse o site www.pmsalino.org.br, link: www.pmsalino.org.br
 Data: 20150625 10:37:24 -03'00'

Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências.

(de autoria do Executivo Municipal)

Artigo 1º – Fica aprovado o Plano Municipal de Educação, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no [art. 214 da Constituição Federal](#), Plano Nacional de Educação – Lei Federal nº 13.005/14.

Artigo 2º – O Plano Municipal de Educação foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, com a participação da sociedade, por intermédio do Fórum Municipal de Educação, e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais legislações educacionais.

Artigo 3º – São diretrizes do PME:

- I – erradicação do analfabetismo e melhoria do nível de Letramento dos discentes;
- II – universalização do atendimento escolar com qualidade;
- III – superação das desigualdades educacionais, com a promoção da cidadania e erradicação de todas as formas de discriminação;

Tv **Pastor Ananias Vicente Rodrigues, 118 - Centro**
 Fones: (091) 3423-5344 5353 - CNPJ 05.149.166/0001-98
 CEP 68721-000 - Salinópolis / PA



PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS

- IV – melhoria da qualidade da educação e resultados das escolas;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática e de qualidade da educação pública, alcançando melhores resultados;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do município;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; otimizando e priorizando ações assertivas.
- IX – valorização dos/as profissionais da educação, visando o cumprimento do que preceitua o PCCR municipal;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Artigo 4º – As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PME, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Artigo 5º – A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas anuais, realizados pelas seguintes instâncias:

- I – Secretaria Municipal de Educação;
- II – Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores e Comissão de Educação;
- III – Conselho Municipal de Educação – CME;
- IV – Fórum Municipal de Educação.
- V- Ministério Público

Parágrafo único – Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

- I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações;

Tv Pastor Ananias Vicente Rodrigues, 118 - Centro
Fones: (091) 3423-5344 5353 - CNPJ 05.149.166/0001-98
CEP 68721-000 - Salinópolis / PA



PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS

II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

III – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

Artigo 6º – O Fórum Municipal de Educação será convocado anualmente para o acompanhamento da execução das metas e ações previstas no Anexo I desta Lei, emitindo parecer sobre a situação encontrada.

Parágrafo único – O Fórum Municipal de Educação de que trata o caput desse artigo será constituído por representantes da sociedade civil, do poder executivo e dos demais órgãos do poder público, ligados à educação que atuam no município.

Artigo 7º – O Conselho Municipal de Educação deverá acompanhar as ações do poder executivo tendo em vista o cumprimento dos objetivos, metas e ações previstos no Anexo I desta Lei, emitindo pareceres, orientações e regulamentações necessárias à concretização do PME.

Artigo 8º – O Executivo Municipal, por suas unidades de Educação e de Comunicação, dará ampla divulgação do conteúdo do PME junto ao pessoal docente e discente do município e a toda a população.

Artigo 9º – A Secretaria Municipal de Educação com o apoio do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação diligenciará para que as medidas associadas e complementares às constantes do PME sejam adotadas pelos demais setores e unidades da administração.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS

Artigo 10 – O Município de Salinópolis incluirá nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais, dotações destinadas a viabilizar a execução desta lei.

- 1º Caberá aos gestores a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PME.
- 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

Parágrafo único - Criar e Assegura o Fundo Municipal de Educação conforme o anexo desta Lei.

Artigo 11 – O Sistema Municipal de Educação realizará Avaliação Diagnóstica bial inicial e final da Educação Básica, que constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

Artigo 12 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Salinópolis, aos 25 de junho de 2015.

PAULO HENRIQUE GOMES

Prefeito Municipal

Tv **Pastor Ananias Vicente Rodrigues, 118 - Centro**
Fones: (091) 3423-5344 5353 - CNPJ 05.149.166/0001-98
CEP 68721-000 - Salinópolis / PA