



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO



**POLÍTICAS DE GESTÃO ESCOLAR DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE (1998-2019)**

Campo Grande/MS
2020

VIVIANE MARTINS TORRES DUAILIBI

**POLÍTICAS DE GESTÃO ESCOLAR DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE (1998-2019)**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa do programa: Organização do Trabalho Didático. Área de concentração: Formação de Educadores. Orientadora: Profa. Dra. Erika Porceli Alaniz.

Campo Grande/MS

2020

D867p Duailibi, Viviane Martins Torres

Políticas de gestão escolar da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (1998-2019) / Viviane Martins Torres Duailibi. - Campo Grande, MS: UEMS, 2020.

107 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Educação - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, 2020.

Orientadora: Profa. Dra. Erika Porceli Alaniz.

1. Gestão democrática. 2. Gestão escolar - Campo Grande (MS). 3. Eleição de diretores escolares. I. Alaniz, Erika Porceli

II. Título.

CDD 23. ed. – 371.201

VIVIANE MARTINS TORRES DUAILIBI

**POLÍTICAS DE GESTÃO ESCOLAR DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE (1998-2019)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Campo Grande/MS, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Formação de Educadores. Linha de Pesquisa do programa: Organização do Trabalho Didático. Orientadora: Profa. Dra. Erika Porceli Alaniz.

Resultado: _____ em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Erika Porceli Alaniz (Orientadora)
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Profa. Dra. Bartolina Ramalho Catanante
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Profa. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter ouvido todas as vezes que passei por “lá” e falei que queria estudar naquele lugar, um sonho em formato de oração que se tornou realidade e ao qual dou um nome: fé. Pela fé eu conquistei um sonho e respondo com gratidão.

Minha eterna gratidão à minha orientadora, Profa. Dra. Erika, que aceitou trilhar comigo esse desafio final - o que para mim é uma honra imensurável - e hoje faz parte da minha memória formativa, pois me ensinou a importância da doçura, da persistência e da generosidade, e principalmente me ensinou a continuar, ao que serei eternamente grata. Às professoras doutoras Bartolina e Maria Dilnéia, sumidades na área da educação, meus sinceros agradecimentos por comporem minha banca, pois suas colaborações na qualificação abrilhantaram meu trabalho e me trouxeram a segurança que eu precisava. Admiro sobremaneira seus trabalhos, e ter meu nome ao lado dos seus, professoras tão singulares, enche-me de esperança. Assim, a essas três mulheres guerreiras, em quem me espelhei na academia: minha gratidão.

À minha família original, meu pai Alfredo Torres, minha mãe Hilda Torres e meus dois irmãos Alfredo Torres e Thyago Torres. Vocês são minha raiz, e só quem tem raiz suporta as adversidades e os desafios que às vezes a vida nos apresenta. Quando eu estava em minha terceira tentativa no processo seletivo do mestrado, meu pai havia acabado de sofrer dois aneurismas, o último bem na época da prova, o que me levou a pensar em não comparecer, mas ele, sempre me incentivando, disse-me que ficaria feliz se eu fosse participar do processo, pois seu maior orgulho seria me ver conquistar e realizar meus objetivos. Durante meus estudos como aluna regular ele teve um Acidente Vascular Cerebral Isquêmico (AVCI) que também foi controlado, foram dias difíceis, de escritas comprometidas, de medos e incertezas. Assim, quero entregar a ele o meu diploma e agradecê-lo por ter “esperado” e confiado em mim. À minha mãezinha, que tão delicada e meiga me dizia quando meu ânimo estava abatido: “cave mais um pouquinho”. Entendi, com suas palavras, que a recompensa estava mais no fundo, a mais um metro, a mais umas laudas, e então continuei obediente e com resiliência.

À família que constituí junto ao meu esposo Fernando Duailibi, o companheiro e grande incentivador que Deus me deu, pai de minhas três Fernandas: Thalita Fernanda, de 11 anos, e as gêmeas Hadassa Fernanda e Samarah Fernanda, de 7 anos, minhas doces meninas, que

ficaram dias sem passeios, noites sem ver a mamãe chegar, mas entendiam que eu estava estudando e me incentivam até hoje, dizendo que “somos uma equipe” que se ama e que torce uns pelos outros.

À Sra. Kátia M. Medeiros, coordenadora de normatização das políticas educacionais da Secretaria Municipal de Educação, agradeço pela generosidade e incentivo em cada etapa do processo, em seu nome agradeço a toda a equipe conopiana.

À gerente de monitoramento do setor, Sra. Rosemar Pietro, por acompanhar meu trabalho com zelo e generosidade, me auxiliar em compromissos.

Aos colegas Ládiston e Juliano, dois amigos que trabalham comigo e me incentivaram a crescer, ensinando-me inclusive a perder o medo de avião e, de quebra, a voar. Graças aos seus incentivos, estou aqui! Pessoas como vocês não se encontram a toda hora, por isso, a minha palavra de ordem será gratidão pela vida inteira.

À colega doutoranda Tânia Filiú, por sua bondade e leveza ao compartilhar seus conhecimentos tão valiosos comigo. Sua disposição fez-me entender o processo formativo na pós-graduação e a compreender e acompanhar o ritmo dos estudos, que por vezes me causava estranheza.

À Sra. Elza, que tanto se empenhou na missão para que eu fizesse o mestrado. Seus ensinamentos fizeram-me perceber como lá fora é diferente e que eu podia continuar meus estudos.

Às colegas Cátia Almeida, Silvinha, Paulinha e Fernandinha, que inclusive segurou minha mão na qualificação, pois eu estava muito ansiosa.

Ao colega e agora mestre Roberval Furtado, meu anjo da guarda, que em sua passagem relâmpago me ensinou a compreender que algumas coisas na vida acontecem só para que a gente realmente aprenda, e que a vida é “baseada em fatos reais”. Suas palavras de incentivo, ao dizer que eu tinha que remar, tinha que produzir, voltar a ler, insistir em escrever, uma página por dia, “um leão” por dia, fizeram com que eu fosse me desvencilhando do medo. Que falta você me faz meu amigo mestre, mas, lhe desejo sucesso, sempre!

À colega Vanessa, por sua delicadeza nas correções e ensinamentos no começo da minha caminhada, as quais me fizeram acreditar que era possível continuar. O seu compartilhar comigo me proporcionou uma riqueza de informações sobre a nossa língua portuguesa que hoje carrego não só na escrita, mas no coração, para a vida.

Aos colegas mestrandos da turma 2018, pelos dias juntos, pelos lanches, pelos almoços, pelos momentos família que vivenciamos nos encontros, seminários e aulas, por nos momentos difíceis segurarem nas mãos dos outros e, principalmente, por quando eu achava que eu já estava fora, pela saúde me faltar, vocês terem tido paciência comigo, respeitarem minha condição e me ajudarem a vencer. Temos muito trabalho pela frente, a educação e a democracia ainda precisam galgar passos largos.

À mestre Rosa Neiva, da turma anterior de Mestrado, grande incentivadora, como eu prometi a você, seu nome está aqui nos agradecimentos! Gratidão Rosa, por perfumar meu caminho com seus incentivos.

Aos meus professores do mestrado, por seus ensinamentos que foram ímpares.

A toda a equipe da UEMS meus sinceros agradecimentos, sozinhos não fazemos nada.

As palavras determinam nosso pensamento porque não pensamos com pensamentos, mas com palavras, não pensamos a partir de uma suposta genialidade ou inteligência, mas a partir de nossas palavras. E pensar não é somente "raciocinar" ou "calcular" ou "argumentar", como nos tem sido ensinado algumas vezes, mas é, sobretudo dar sentido ao que somos e ao que nos acontece. E isto, o sentido ou o sem-sentido, é algo que tem a ver com as palavras. E, portanto, também tem a ver com as palavras o modo como nos colocamos diante de nós mesmos, diante dos outros e diante do mundo em que vivemos. E o modo como agimos em relação a tudo isso.

(BONDÍA, 2002, p. 21).

RESUMO

Esta dissertação de Mestrado insere-se na linha de pesquisa Organização do Trabalho Didático do Mestrado Profissional e Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, e tem como objetivo analisar o processo histórico que culminou na implantação de eleições diretas para diretores escolares nas escolas públicas do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande/MS. Como procedimentos metodológicos, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, com recorte temporal do período de 1988 a 2019, ano em que ocorrem as primeiras eleições nas escolas municipais de Campo Grande/MS, tendo como fontes, livros, teses, dissertações, artigos, a legislação educacional e documentos que norteiam a política de gestão no Brasil e no município. Como referencial teórico, foram utilizados estudos que versam sobre a relação entre gestão democrática e o contexto histórico de formação dos sistemas de ensino, sobretudo as obras de Vitor Paro e Dermeval Saviani, entre outros. Como resultados, aponta-se que a gestão escolar no município, no período de 1998 a 2004, foi marcada por uma visão gerencialista e empresarial, bem como pela intervenção de empresas na gestão das escolas, devido às práticas de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande com organizações não governamentais. A partir de 2005 até 2017, apesar de não terem sido renovados os contratos com as parcerias público-privadas, continuaram sendo encontrados na política de gestão elementos que não coadunavam com a gestão democrática, entre eles a não regulamentação das eleições diretas para o provimento de cargo de diretor, que era nomeado ou exonerado pelo chefe do Executivo. Em 2018, com a aprovação da legislação específica, foram realizadas as primeiras eleições para diretores das escolas municipais, sem incluir, nesse momento, as escolas de educação infantil. Nos documentos que regulamentam as eleições, a gestão democrática é tomada na perspectiva da consulta à comunidade para o provimento dos cargos de diretor, sem dar muita ênfase à participação dos órgãos colegiados e à autonomia administrativa, pedagógica e financeira, embora sejam brevemente citados. Conclui-se que houve avanços na política de gestão do município, mas, para a consolidação da gestão democrática, os mecanismos de participação da comunidade e as formas de financiamento da educação precisam ser aprimorados. Como produto final desta pesquisa, apresenta-se uma proposta de intervenção, voltada para a formação dos professores eleitos para o cargo de diretores das escolas municipais e das escolas municipais de educação infantil.

Palavras-chave: Gestão democrática. Gestão Escolar no município de Campo Grande/MS. Eleição de diretores escolares.

ABSTRACT

This Master's thesis is part of the research line Organization of Didactic Work of the Professional Master's and Education at the State University of Mato Grosso do Sul, and aims to analyze the historical process that culminated in the implementation of direct elections for school principals in public schools of the Municipal Teaching System of Campo Grande / MS. As methodological procedures, bibliographic and documentary research was carried out, with a time frame from 1988 to 2019, the year in which the first elections take place in the municipal schools of Campo Grande / MS, having as sources, books, theses, dissertations, articles, educational legislation and documents that guide management policy in Brazil and in the municipality. As a theoretical framework, studies were used that deal with the relationship between democratic management and the historical context of the formation of education systems, especially the works of Vitor Paro and Dermeval Saviani, among others. As a result, it is pointed out that school management in the municipality, from 1998 to 2004, was marked by a managerial and entrepreneurial vision, as well as by the intervention of companies in the management of schools, due to the partnership practices between the Municipal Secretary of Education. Campo Grande education with non-governmental organizations. From 2005 to 2017, despite the fact that contracts with public-private partnerships were not renewed, elements of management that did not fit with democratic management continued to be found in the management policy, among them the non-regulation of direct elections for the provision of position of director, who was appointed or dismissed by the chief executive. In 2018, with the approval of specific legislation, the first elections were held for principals of municipal schools, without including, at that time, early childhood schools. In the documents that regulate the elections, democratic management is taken from the perspective of consultation with the community to fill the positions of director, without placing much emphasis on the participation of collegiate bodies and administrative, pedagogical and financial autonomy, although they are briefly mentioned. It is concluded that there have been advances in the municipality's management policy, but for the consolidation of democratic management, the mechanisms of community participation and the forms of financing education need to be improved. As a final product of this research, an intervention proposal is presented, aimed at training teachers elected to the position of directors of municipal schools and municipal schools of early childhood education.

Keywords: Democratic management. School Management in the city of Campo Grande/MS. Election of school principals.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABESC	- Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ACP	- Sindicato Campo-Grandense dos Professores da Educação Pública
AEC	- Associação de Educação Católica
ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
ANDE	- Associação Nacional de Educação
ANPED	- Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação
ANPAE	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
APM	- Associações de Pais e Mestres
BDTD	- Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	- Conferência Brasileira de Educação
CEDES	- Centros de Estudos Educação e Sociedade
CEFOR	- Centro de Formação e Capacitação dos Servidores da Semed
CEINF	- Centro de Educação Infantil
CF	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CME	- Conselho Municipal de Educação
CMMA	- Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNEC	- Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONDAEM	- Conselho de Diretores e Diretores-adjuntos das Escolas Municipais e Diretores de Centro de Educação Infantil de Campo Grande
CONOPE	- Coordenadoria de Normatização das Políticas Educacionais
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
DIOGRANDE	- Diário Oficial de Campo Grande, MS
EMEI	- Escola Municipal de Educação Infantil
FBB	- Fundação Banco do Brasil
FENEN	- Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FLEM	- Fundação Luís Eduardo Magalhães
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	-	Fundo de Fortalecimento da Escola
FNDEP	-	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
GESTAR	-	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
GRATES	-	Gratificação pelo Efetivo Exercício do Magistério
IAS	-	Instituto Ayrton Senna
IBICIT	-	Instituto Brasileiro de Informações em Ciências e Tecnologia
IDEB	-	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	-	Instituições de Ensino Superior
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC		Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	-	Ministério da Educação
NUMAPS	-	Núcleo Municipal de Apoio Psicopedagógico
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PAR	-	Plano de Ações Compartilhadas
PCN	-	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	-	Programa Dinheiro Direto na Escola
PE	-	Portaria Especial
PEC	-	Programa Escola Campeã
PEC	-	Proposta de Emenda a Constituição
PEE	-	Plano Estadual de Educação
PME	-	Plano Municipal de Educação
PNAIC	-	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	-	Plano Nacional de Educação
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	-	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	-	Projeto Político Pedagógico
PRADIME	-	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PROFA	-	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PROFEDUC	-	Programa de Mestrado Profissional em Educação
REME	-	Rede Municipal de Ensino de Campo Grande
SAEB	-	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAM	-	Semana de Ação Mundial
SAS	-	Secretaria de Assistência Social
SED	-	Secretaria Estadual de Educação
SEMED	-	Secretaria Municipal de Educação
SIMA	-	Sistema Municipal de Avaliação Educacional
SUGENOR	-	Superintendência de Gestão e Normas
TRE	-	Tribunal Regional Eleitoral
UCDB	-	Universidade Católica Dom Bosco
UEMS	-	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEx	-	Unidades executoras
UFGD	-	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	-	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UNB	-	Universidade de Brasília
UNDIME	-	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resultados da pesquisa documental	22
Quadro 2 - Critérios de monitoramento do SIMA.....	50
Quadro 3 - Legislação estadual sobre gestão democrática e realização de eleições para diretor.....	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de produções acadêmicas encontradas na BDTD.....	20
Tabela 2 - Quantitativo de produções encontradas nos repositórios de universidades de Mato Grosso do Sul.....	21
Tabela 3 - Tipologia: pontuação por número de alunos atendidos na unidade escolar (1988)	52
Tabela 4 - Tipologia: pontuação por grau de ensino atendido na unidade escolar (1988)	52
Tabela 5 - Tipologia: pontuação por número de dependências da unidade escolar (1988)	52
Tabela 6 - Tipologia: pontuação por turno de funcionamento da unidade escolar (1988)	52
Tabela 7 - Variação da gratificação dos ocupantes de cargos de direção escolar conforme a tipologia da escola	53
Tabela 8 - Alterações na remuneração dos diretores e diretores adjuntos - 2001	55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - UM POUCO DE HISTÓRIA: A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL	24
1.1 Entre a administração escolar e a gestão democrática: os conceitos em questão	24
1.2 Breve contexto histórico da educação no Brasil a partir da década de 1980 e a implicação para a gestão democrática	31
CAPÍTULO II – O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE	44
2.1 Apontamentos sobre os órgãos colegiados: a criação do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande	45
2.2 A criação do Sistema de Monitoramento Escolar (SIMA)	47
2.3 A classificação tipológica das escolas da Reme e sua relação com o provimento dos cargos de diretor.....	51
2.4 Considerações sobre a eleição de diretores escolares no país.....	56
CAPÍTULO III- O PROCESSO HISTÓRICO DE ESCOLHA DOS GESTORES NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS	63
3.1 As influências das parcerias público-privado na Gestão Escolar em Campo Grande (1998-2004)	63
3.1.1 Renovação da parceria: rumo a certificação ocupacional	69
3.1.2 O Processo Seletivo Interno de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – 2002: 1ª Certificação	72
3.1.3 O Processo Seletivo Interno de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – 2003: 2ª Certificação	74
3.1.4 O Processo Seletivo Interno de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – 2004: 3ª Certificação	75
3.2 A Gestão escolar e a formação de diretores no período de 2005 a 2012	76
3.3 As discussões sobre gestão democrática (2013-2016) e a construção do Plano Municipal de Educação	80
3.4 A política municipal no contexto da eleição de diretores e diretores adjuntos da Reme (2017 a 2020).....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	94
APÊNDICE A - Proposta de intervenção:	104

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Profissional em Educação (Profeduc) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Unidade Universitária de Campo Grande, MS, e vincula-se à linha de pesquisa Organização do Trabalho Didático.

A aproximação da autora com o objeto de estudo remete ao ano de 2016, em especial a partir de um convite para compor a equipe do Setor de Normatização da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (Semed), na função de técnica em Inspeção Escolar e, no ano seguinte, como membro da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) 2015-2025, responsável pelo relatório das metas 19 e 20, que se referem, respectivamente, à Gestão Democrática e ao Financiamento da Educação.

No entanto, em minha¹ trajetória formativa, as temáticas ligadas à gestão escolar nem sempre estiveram presentes, como foi possível perceber quando iniciei a escrita do memorial, que consiste em uma das exigências do processo seletivo do Profeduc/UEMS e, ao final, me proporcionou um momento de reflexão acerca da construção do meu percurso formativo em busca do conhecimento, por possibilitar o meu encontro com as minhas lembranças e experiências que vivi até aqui.

A busca pelo conhecimento é o meu ponto de partida para pensar a relação ensino e aprendizagem, pois acredito que, embora a inteligência e capacidade para isso seja inerente ao ser humano, essa oportunidade nem sempre é possível a todos, devido às desigualdades de oportunidades e às diferentes possibilidades de desenvolver coerentemente suas habilidades para colocar isso em prática, o que faz com que às vezes tenhamos a impressão de que podíamos ter feito mais, ido mais longe ou voado mais alto; ou talvez não, porque o que fizemos foi o que era possível naquelas circunstâncias.

Ainda na adolescência, ao concluir o ensino médio, prestei dois concursos vestibulares no mesmo ano, um para Publicidade e Propaganda e outro para Enfermagem e Obstetrícia. No primeiro passei em terceiro lugar, mas não possuía condições financeiras para cursar. No outro, que oferecia 25 vagas, apesar de ter sido convocada na segunda chamada, pois fiquei classificada em 28º lugar, não me apresentei para a matrícula, porque acabei refletindo e concluí

¹ Para tratar da minha aproximação com o objeto de estudo, a gestão escolar, utilizarei nesse momento do texto a primeira pessoa do singular, pois será necessário remeter a alguns fatos da minha trajetória profissional e formativa. Terminado esse relato em forma de memorial, retomo a escrita na primeira pessoa do plural, seguindo a tradição acadêmica.

que eu não sentia nenhuma afinidade com a profissão. Assim, fui levada, por força das circunstâncias, como a maioria dos jovens da época, a trabalhar no comércio.

Minha história retrata e se confunde com a de muitas pessoas, sobretudo mulheres, que enfrentam e lutam contra o preconceito, quer seja por ser mulher, ou por vir de regiões da cidade que são consideradas como periferias, favelas. Contudo, não me acomodei; lutei, trabalhei e, contra as estatísticas e as probabilidades, aos 27 anos de idade consegui romper esse paradigma que, por vezes, o nosso próprio círculo social perpetua: o de que não temos habilidades ou condições de cursar o nível superior. Iniciei a minha graduação em Pedagogia na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) no ano de 2002, estudei e busquei me desenvolver profissionalmente, com muito esforço, dedicação e comprometimento.

Passei por muitas dificuldades no meu primeiro ano de graduação, sem recursos para comprar livros, e até mesmo para cópias dos conteúdos. No segundo semestre desse mesmo ano, fui aprovada em um processo seletivo e comecei a lecionar para turmas de 2º ano do ensino fundamental em uma escola da rede privada, nos dois períodos. Dessa forma, durante todo o meu percurso acadêmico na Pedagogia, estudei e lecionei, o que reforçou minha convicção de ter escolhido uma profissão que me traria realização pessoal.

O ano do meu ingresso na Pedagogia foi realmente de quebra de paradigmas, de descobrimentos. Aprendi a nadar, tirei minha Carteira Nacional de Habilitação e comprei minha primeira motocicleta, parceira de sol e chuva, com a qual eu ia encarar muitas noites de chuva no caminho para a universidade. Foi o início da realização de sonhos que eu nem sabia que tinha, mas que com o tempo aprendi a me permitir sonhar, e o melhor, me permitir realizar. Apesar das dificuldades, descobri que as fronteiras daquela realidade sociocultural em que eu estava anteriormente encerrada não eram intransponíveis, e que a minha coragem era muito maior do que as adversidades.

Uma dessas adversidades, ocorrida durante o período de academia, levou-me a ter que trancar a matrícula no curso por um ano para ajudar minha família a atravessar o nosso “primeiro deserto”, o mais difícil de nossas vidas: o acidente de meu irmão do meio. Não guardo nenhum arrependimento de decidir, naquele momento, pela suspensão do curso, pois consegui conciliar no ano seguinte as disciplinas atrasadas com as do ano corrente, e tanto eu como meu irmão, que hoje está conosco e é um dos grandes fomentadores da educação em nossa cidade, pudemos concluir nossos cursos de graduação.

Após terminar minha graduação, em 2008, dei uma pausa no trabalho, pois eu e meu esposo queríamos ampliar a família, com nossa primeira filha. Voltei a lecionar somente após o nascimento da minha menina, agora como professora concursada na Rede Municipal de

Educação de Campo Grande (Reme), e somente no período vespertino, porque, como mãe de primeira viagem, queria curtir a bebê, que para mim seria única, contudo, em 2013 nós tivemos as gêmeas, para que assim nosso jardim ficasse completo.

Fiz a minha primeira especialização do tipo MBA em Gestão Educacional, assim começa a aproximação com as questões de administração escolar.

No ano de 2014 fui aprovada em um processo seletivo interno da Semed para atuar na Coordenação Pedagógica, já que essa função na realidade não existe na rede e, portanto, não pode ser objeto de concurso. Comecei a atuar como Professora Coordenadora em uma escola situada em uma região periférica do município, o que me proporcionou aprendizagens e vivências únicas, ainda não experimentadas como professora regente, mas também muitas inquietações, que me provocaram e me levaram a cursar uma segunda especialização, agora em Psicopedagogia Clínica e Institucional. Escolhi essa área de conhecimento com o intuito de contribuir com os professores que estavam sob minha coordenação e com a aprendizagem dos meus alunos quando eu voltasse para a sala de aula, já que o meu concurso original era como docente.

O meu ingresso no Profeduc deu-se, primeiramente, como aluna especial da disciplina História da Educação Brasileira, oferecida no segundo semestre do ano de 2016, o que se tornou um momento ímpar em minha formação profissional, um divisor de águas. Após isso, como sujeito inacabado que sou, e que começava a fazer conjecturas e buscava respostas para as questões educacionais que me inquietavam, fiz inscrição em duas seleções para ingresso como aluna regular, mas não havia chegado o tempo.

Participei, então, de formações oferecidas pela Semed, entre elas o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic)², o Pró-Letramento: Mobilização pela Qualidade da Educação³ e várias formações para coordenadores pedagógicos.

Para ampliar minha experiência profissional, ministrei as disciplinas Metodologia do Ensino Superior, Produção do Texto Científico, Seminários de Pesquisa I e II e Alfabetização e Letramento, dentre outras, em cursos de pós-graduação *lato sensu*, nos quais também orientei um total de dezesseis trabalhos de conclusão de curso na área da Educação, no período de 2016

² O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) foi desenvolvido entre os anos de 2012 a 2017 pelo Governo Federal, em parceria com universidades e secretarias municipais e estaduais de educação, destinado à formação de professores do ciclo de alfabetização (1º ao 3º ano do ensino fundamental).

³ O Pró-Letramento: Mobilização pela Qualidade da Educação, lançado em 2010, foi um programa nacional voltado para a formação de professores do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, com foco na melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática.

a 2020, e coordenei como professora convidada duas turmas de especialização na área de Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica.

As experiências que tive nesse período possibilitaram construções e desconstruções que me impulsionavam e auxiliaram na escrita do projeto para o processo seletivo do Profeduc, garantindo meu ingresso, na terceira tentativa, como aluna regular do programa. Na ocasião, em 2018, meu orientador seria o Prof. Dr. Roberto Paixão (*in memoriam*), mas o destino fatalmente não permitiu sequer dar início à parceria.

Em 2018, além de cursar as disciplinas obrigatórias e optativas, tive a oportunidade de participar de seminários e congressos, com a apresentação de artigos produzidos com o incentivo dos professores do programa. No entanto, nesse mesmo ano, em outubro, fui acometida por um Acidente Vascular Cerebral Isquêmico (AVCI), que me deixou temporariamente com perdas cognitivas, como dificuldade na concentração, perda de memória de curto prazo e ondas cerebrais lentas. Nesse momento, realmente achei que não conseguiria terminar o curso, mas, com o apoio e a compreensão dos colegas e dos professores do Profeduc, pude concluir as disciplinas, frequentando a todas as aulas e participando das atividades, com dificuldades na fala, mas sem comprometer o rendimento dos demais.

Conheci minha orientadora, Profa. Dra. Erika, somente em 2019, no ano seguinte, portanto, ao meu ingresso no Profeduc. Fui recebida por ela com generosidade, competência e sensibilidade. Ela conseguiu me ver não somente como uma acadêmica assustada, com dificuldades na escrita e com a memória fragilizada, mas como alguém com potencial. Soube, com maestria, encorajar-me a concluir o compromisso que fiz, primeiramente comigo e depois com a academia, valorizando minhas conquistas e segurando em minha mão durante essa travessia do processo formativo.

Dessa forma, foi a partir das contradições e dos entraves vivenciados, tanto na educação básica como na educação superior, que surgiram as reflexões que deram origem à problemática desta pesquisa, qual seja, o processo de gestão escolar na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS. Pude observar, na prática, seja na função de professora, coordenadora pedagógica ou técnica da Semed, como os encaminhamentos de um gestor escolar impacta o trabalho docente e, conseqüentemente, a aprendizagem dos estudantes.

A forma de ingresso na função de gestor é um dos mecanismos que podem evidenciar o grau de gestão democrática de uma rede de ensino, ainda que isoladamente não se possa afirmar que a eleição seja condição suficiente para caracterizar a gestão de uma unidade escolar como democrática, conforme apontam as pesquisas de Paro (2006). Nesse sentido, a problemática da pesquisa buscou responder a seguinte questão: em que medida o processo de eleição direta para

diretores escolares no município de Campo Grande traduz a implantação de mecanismos de gestão democrática?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo histórico que culminou na implantação de eleições diretas para diretor nas escolas públicas do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande/MS. Como objetivos específicos, apontamos: a) identificar os fatores que impulsionaram a implantação de eleição de diretores escolares; b) verificar a regulamentação existente, em âmbito municipal, sobre a gestão democrática e as orientações para a realização das eleições de diretores escolares; c) descrever o processo de eleição de diretores nas escolas públicas municipais.

A implantação das eleições para diretor escolar na Reme se deu efetivamente no ano de 2018, por meio da Lei nº 6.023, de 15 de junho de 2018 (CAMPO GRANDE, 2018), que regulamentou e possibilitou que fossem realizadas em 2018 as primeiras eleições diretas para diretores e diretores adjuntos das escolas municipais. Nesse pleito, no entanto, não foram incluídas as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), o que, de acordo com o que consta no texto da referida lei, deverá ocorrer no ano de 2022.

Para Fernandes e Souza (2018), o processo de eleição na Reme ocorreu tardiamente, uma vez que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei nº 9.396, de 22 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), a chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), já preconizavam a gestão democrática do ensino como um princípio constitucional.

O atendimento desse princípio na rede municipal também pode ser considerado tardio devido à Rede Estadual de Ensino (REE) de Mato Grosso do Sul ter instituído esse processo décadas antes, no governo Pedro Pedrossian (1991-1994), que lançou o documento “Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul: escola pública democrática – gratuita”, o qual apresentava a eleição de diretores e de membros do Colegiado Escolar “[...] como o programa central de sua política educacional para o período de 1991 a 1994.” (FERNANDES, M., 1997, p. 65).

Assim, para compreender o processo histórico percorrido no contexto sociopolítico da sociedade brasileira para a implantação do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), bem como retratar o contexto do estado do Mato Grosso do Sul e, mais especificamente, de Campo Grande, utilizamos como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fontes livros, teses, dissertações, artigos, leis, decretos, resoluções e outros documentos oficiais que tratam da temática abordada.

A pesquisa bibliográfica foi indispensável, pois, conforme Gil (2002, p. 45), “[...] em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos”. Nesse sentido, foi feito um levantamento das dissertações e teses que tratam do tema, por meio de consulta ao repositório da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), que é coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICIT), utilizamos os descritores “gestão democrática”, “gestão democrática na escola” e “eleição de diretores”, em um recorte temporal compreendido entre 1988 a 2019, tomando como marco inicial o ano de promulgação do texto constitucional.

O critério para a seleção das produções que seriam lidas e analisadas na íntegra foi a abordagem do tema da gestão democrática ou da eleição de diretores, tendo como *locus* de pesquisa o estado de Mato Grosso do Sul ou sua capital, Campo Grande.

A Tabela 1 traz o número de produções acadêmicas encontradas com cada descritor:

Tabela 1 – Quantitativo de produções acadêmicas encontradas na BDTD

Descritor	Dissertações	Teses	Total	Produções selecionadas
Gestão democrática	1.510	441	1.951	0
Gestão democrática na escola	763	200	963	0
Eleição de diretores	51	9	60	0
Total			2.974	0

Fonte: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (2019).

Organização: Levantamento feito pela própria autora, atualizado em 8 de jun. 2019.

Dentre as 2.974 produções encontradas, nenhuma estava relacionada ao estado de Mato Grosso do Sul ou, mais precisamente, ao município de Campo Grande, fizemos uma nova busca, utilizando os mesmos descritores, recorte temporal e critério de seleção, mas diretamente nos repositórios das quatro maiores universidades do estado: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Na Tabela 2 apresentamos o quantitativo de produções acadêmicas encontradas:

Tabela 2 - Quantitativo de produções encontradas nos repositórios de universidades de Mato Grosso do Sul

Instituição	Dissertações	Teses	Total
UFMS	1	2	3
UCDB	2	2	4
UEMS	0	0	0
UFGD	0	0	0
Total			7

Fonte: UFMS (2019); UCDB (2019); UEMS (2019); UFGD (2019).

Organização: Levantamento feito pela própria autora.

As sete produções encontradas foram lidas na íntegra e compõem as referências bibliográficas utilizadas durante a construção do presente estudo. No entanto, diante dos dados, observamos a escassez de pesquisas sobre a temática no estado do Mato Grosso do Sul, o que resultou na dificuldade em encontrar tais informações nos bancos de dados.

Em relação à pesquisa documental, a qual, segundo Gil (2002, p. 45), “[...] vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. Fizemos um levantamento dos documentos oficiais e da legislação federal e municipal que oferece suporte à implantação da gestão democrática, utilizando também como recorte temporal o período de 1988 a 2019, sendo que esses documentos foram analisados e constituem-se de referências legais na Educação sobre a temática da gestão democrática e documentos municipais que tratam da temática no período indicado, considerando a autonomia que os municípios têm enquanto entes federados. (BRASIL, 1988).

No Quadro 1, listamos em ordem cronológica os documentos selecionados que serviram de aporte para a pesquisa:

Quadro 1 - Resultados da pesquisa documental

Abrangência	Documento	Descrição
Federal	Constituição Federal	Lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas.
	Lei nº 9.394/1996	Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional.
	Lei nº 13.005/2014	Aprova o Plano Nacional de Educação.
Municipal	Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, de 4 de abril de 1990;	Conjunto de normas que disciplina as regras de funcionamento da administração pública e do poder municipal.
	Lei nº 3404/1997, de 01 de dezembro de 1997	Cria o Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande/MS.
	Lei Complementar nº 19 de 15 de julho de 1998	Regulamenta o Plano de Cargos e Carreira dos profissionais da Educação.
	Lei Complementar nº 97, de 22 de dezembro de 2006,	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 19, de 15 de julho de 1998.
	Termo de parceria de 24 de janeiro de 2001	Firma parceria entre o município de Campo Grande - MS, por meio da SME como Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Banco do Brasil.
	Decreto nº 8.508, de 7 de agosto de 2002	Dispõe sobre o provimento de cargo de direção escolar e dá outras providências.
	Resolução Semed nº 59, de 16 de maio de 2003	Institui o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais e dá outras providências.
	Terceiro termo aditivo ao Termo de parceria celebrado em 24 de janeiro de 2001, de 1º de janeiro de 2004	Trata da parceria entre o município de Campo Grande - MS, por meio da SME e o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Banco do Brasil.
	Lei nº 4507/2007 de 17 de agosto de 2007	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino no município de Campo Grande/MS.
	Lei nº 6023/2018	Dispõe sobre a Gestão Democrática no município de Campo Grande/MS.

Fonte: Dados coletados para a pesquisa.

As fontes documentais contribuíram para a compreensão de como transcorreu o ingresso no cargo de diretor escolar no município de Campo Grande/MS, em especial a partir da Constituição de 1988.

Com o suporte da pesquisa bibliográfica e documental, buscamos responder ao problema de pesquisa e aos objetivos anteriormente descritos. Esperamos, assim, corroborar com a produção de conhecimento na área e com o debate acerca da gestão democrática no município de Campo Grande, MS, especificamente no que concerne ao processo de eleição direta para diretores escolares da Reme.

Para apresentar os resultados dessa investigação, esta dissertação foi organizada da seguinte forma: a) introdução; b) três capítulos; c) considerações finais; d) apêndice.

Na introdução, que ora finalizamos, buscamos apresentar o objeto, os objetivos, o problema e a metodologia da pesquisa, bem como alguns eventos da nossa trajetória formativa e profissional que nos aproximaram desse objeto de pesquisa. No primeiro capítulo, tratamos dos conceitos referentes à gestão democrática, bem como do contexto histórico, político e social

que levou à inclusão do termo gestão democrática na Constituição Federal de 1988. O segundo capítulo aborda o contexto de criação do sistema municipal de ensino de Campo Grande/MS. O terceiro capítulo discute e analisa, por meio das fontes documentais, as mudanças ocorridas no provimento do cargo de diretor escolar nas escolas públicas municipais e os encaminhamentos que culminaram, em 2018, na implantação das eleições diretas para diretor nas escolas municipais. E, por fim, nas considerações finais, apresentamos uma síntese das reflexões possibilitadas pela pesquisa sobre o percurso histórico da implantação da gestão democrática na Reme.

Um dos diferenciais do Mestrado Profissional desenvolvido pela UEMS consiste na exigência de que os mestrandos, para ingressarem no programa, devem estar atuando efetivamente na educação básica, seja como professor, coordenador, diretor ou técnico, nas secretarias de educação, bem como a necessidade de se produzir, além da pesquisa, materializada na dissertação, um projeto de intervenção que esteja diretamente articulado ao problema de pesquisa investigado.

Assim, no Apêndice A, trazemos a proposta de intervenção elaborada a partir dos resultados da pesquisa, que consiste em um documento que será impresso e disponibilizado à Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, a fim de que possa ser utilizado nas formações de diretores escolares realizadas pela Secretaria. Nesse documento, apresentamos uma síntese deste estudo, com o histórico do primeiro processo de eleição direta de diretores escolares, e um projeto voltado à formação dos diretores das Escolas Municipais e das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), visando contribuir com o processo formativo oferecido pelo órgão central aos candidatos que almejam concorrer ao primeiro pleito eleitoral, que ocorrerá, segundo a legislação municipal consultada, no ano de 2022.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, e frente à amplitude e à profundidade do tema, esta pesquisa almeja trazer contribuições para continuar e ampliar o debate trazido pelas produções acadêmicas já existentes, e quiçá servir de fonte às novas pesquisas sobre o primeiro processo eleitoral ocorrido nas escolas públicas municipais de Campo Grande, em 2018.

CAPÍTULO I - UM POUCO DE HISTÓRIA: A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Este capítulo objetiva apresentar o contexto histórico da gestão democrática no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que trouxe avanços para a consecução das políticas sociais no país, sagrando direitos a todos os cidadãos.

Abordamos, especificamente, o que estabelece o inciso VI do art. 206, que preconiza a “Gestão Democrática do Ensino Público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, p. 123) como um dos princípios da educação, o que ensejou na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual assenta e organiza a oferta dos serviços educacionais prestados à população e ratifica o princípio da gestão democrática.

1.1 Entre a administração escolar e a gestão democrática: os conceitos em questão

Para compreender os sentidos e implicações da inclusão do termo gestão democrática no texto constitucional e na LDB, torna-se necessário, inicialmente, trazer ao debate o entrecruzamento dos termos gestão e administração. Chaves, Novais e Guedes (2018) explicam que, embora seja encontrada na literatura, que trata do campo educacional, a utilização desses termos como se fossem sinônimos, eles podem admitir significados outros, de acordo com o projeto político no qual estão inseridos.

Segundo Martins (1999), a administração, sob o comando do executivo, nasce da necessidade de resolver problemas de interesses comuns na sociedade. Sendo assim, foi a partir das organizações sociais, do acompanhamento, do desenvolvimento e da complexidade da sociedade humana, através dos tempos, que foram surgindo propostas mais elaboradas de administração, inclusive no contexto escolar.

O conceito mais geral de administração, conforme Paro (2006, p. 18), remete à “[...] utilização racional de recursos para a realização de determinados fins”. O autor explica que, especificamente em relação à administração escolar, os trabalhos teóricos brasileiros analisados por ele, no período em que realizou sua pesquisa, adotavam implícita ou explicitamente a ideia de que os princípios administrativos utilizados na empresa capitalista deveriam também servir como base para a administração da escola. No entanto, para ele, quando se aplicam as mesmas regras e princípios da administração geral à escola, tende-se a reproduzir o sistema capitalista e beneficiar a minoria detentora do capital por meio do lucro, pois,

Em virtude da complexidade das tarefas, da escassez dos recursos disponíveis, da multiplicidade de objetivos a serem perseguidos e do grande número de trabalhadores envolvidos, assumem-se a absoluta necessidade de que esses trabalhadores tenham suas ações coordenadas e controladas por pessoas ou órgãos com funções chamadas administrativas. (PARO, 2006, p. 17).

De acordo com os autores Paro (2006) e Martins (1999), a administração é uma atividade que remete ao ato de planejar, organizar, dirigir e controlar recursos, sejam eles, humanos, materiais, financeiros e informais, mas que tenha em vista a realização de um objetivo, visto que o ato de administrar pressupõe um processo racional.

Entretanto, na perspectiva de Paro (2006), a administração é uma teoria capitalista que, por sua vez, se relaciona com essa sociedade e nela encontra seu objeto de estudo, sendo abstraída de determinantes sociais sob o capitalismo. Sob essa ótica, não se trata mais da administração em sentido amplo, e sim de uma atividade humana historicamente determinada pelas relações econômicas, políticas e sociais, que traz em si várias contradições e influências dos interesses políticos em jogo na sociedade.

Tendo em vista que o conceito de administração escolar está atrelado às transformações históricas do capitalismo, ela tende a se configurar de forma hierárquica e centralizada para atender aos propósitos do capital em escala mundial e local, revestindo-se, contudo, de uma aparência técnica e de uma neutralidade, ao ser identificada como a forma racional de gerir meios para atingir fins. (PARO, 2006).

A definição de Lück (2006a) também expressa essa aproximação do conceito de administração escolar ao modo de produção capitalista, ao compreendê-la como:

[...] um processo racional, linear e fragmentado de organização e de influência estabelecida de cima para baixo e de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de pessoas e de recursos, de forma mecanicista e utilitarista, para que os objetivos institucionais sejam realizados. (LÜCK, 2006a, p. 571).

Nessa perspectiva, Chaves, Novais e Guedes (2018) destacam que a administração escolar tem seguido, historicamente, a abordagem empresarial, atendendo à lógica do custo-benefício. Assim, busca-se combinar a redução de custo do serviço público, por meio da intensificação e precarização do trabalho docente, com o aumento da produtividade no trabalho escolar, ou seja, com a ampliação da oferta aliada a mecanismos de controle e avaliação dos resultados do trabalho docente.

Compreendemos que essa forma de conceber a instituição escolar é condizente com as necessidades expansionistas do capital frente às crises do próprio sistema capitalista. Vieitez e

Dal Ri (2011), analisando como o sistema capitalista incide sobre a reorganização do trabalho escolar na contemporaneidade, apontam:

À expansão incontrolável da educação, a classe dominante responde com um ingente esforço para fazer com que o sistema escolar cumpra seu papel como habilitador do trabalho assalariado, condição *sine qua non* para a reprodução do capitalismo e, ao mesmo tempo, para que o sistema não perca sua capacidade de promover a desigualdade social, sob o manto protetor da densa cortina ideológica do progressismo social supostamente embasado no mérito escolar. (VIEITEZ; DAL RI, 2011, p. 161).

Segundo os autores, essa reorganização decorre de mudanças ocorridas na área educacional no Brasil, sobretudo a partir de 1990, entre elas a ampliação ou “quase-universalização” do acesso à escola, “[...] a implantação de reformas neoliberais e, seguindo uma tendência geral das sociedades industrializadas, a expansão do trabalho intelectual no mundo da produção.” (VIEITEZ; DAL RI, 2011, p. 134).

Explicam, ainda, que esse cenário trouxe como principais consequências a diminuição dos proventos dos professores, a desestruturação das carreiras docentes, a inclusão de novas tecnologias educacionais e de mecanismos de avaliação, e controle do trabalho pedagógico por parte do Estado ou do empresariado, assim como o rebaixamento das condições de trabalho, a exemplo da contratação provisória e em tempo parcial, que faz com que os professores precisem lecionar em mais de um estabelecimento.

Dessa forma, influenciadas pelas teorias da administração geral, tais como as de Frederick Taylor e Henry Fayol, as teorias aplicadas à educação incorporaram os princípios de “[...] busca por otimização de tempo, meios, produtividade, eficiência e eficácia [...]” (CHAVES; NOVAIS; GUEDES, 2018, p. 658).

Em contraposição a esse modelo, o conceito de gestão escolar tem sido utilizado na tentativa de superar “[...] o enfoque limitado de administração, a partir do entendimento de que os problemas educacionais são complexos, em vista do que demandam visão global e abrangente, assim como ação articulada, dinâmica e participativa.” (LÜCK, 2006b, p. 23). Dessa forma, a gestão escolar implicaria em uma dinâmica de mobilização e organização em equipe do elemento humano, objetivando, em última instância, a transformação dos sistemas de ensino e, conseqüentemente, das escolas.

Lück (2006a)⁴, diferentemente de Paro (2006), vislumbra uma mudança de paradigma advinda da substituição do termo administração escolar pela gestão escolar. A autora indica que o conceito de gestão vai mais à frente das questões burocráticas e tecnicistas, e avança em relação ao conceito de administração.

[...] com a denominação de gestão, o que se preconiza é uma nova óptica de organização e de direção de instituições, tendo em mente a sua transformação de atuação, de pessoas e de instituições de forma interativa e recíproca, a partir de uma perspectiva aberta, democrática e sistêmica. (LÜCK, 2006a, p.109).

A autora desconsidera os condicionantes históricos, econômicos e sociais da sociedade capitalista que está na gênese do conceito de administração escolar e também de gestão. Nesse sentido, defende a ideia de que o termo gestão remete a uma nova forma de conceber as organizações educacionais, que teriam passado a reconhecer a importância da participação de todos, tanto na tomada de decisão, orientação, organização como, até mesmo, no planejamento educacional.

Sendo assim, na perspectiva de Lück (2006a), a gestão educacional é compreendida como uma área que tem por finalidade estabelecer diretrizes que deveriam ser capazes de sustentar e dinamizar os sistemas dentro das escolas, além de ser responsável pela realização de trabalhos coletivos que norteariam suas ações. Embora saliente que por si só o termo gestão educacional não seja capaz de impulsionar modificações na estrutura hierárquica das instituições educacionais, a autora valoriza sobremaneira o termo e desconsidera que, no processo de desenvolvimento das tecnologias capitalistas, o termo “gestão” e sua variante “gestão educacional” podem referir-se às organizações nas quais a estrutura de poder permanece inalterada, ainda que obscurecida por novas roupagens e pela aparência de participação insinuada pelos grupos de trabalho, equipe, liderança, entre outras.

Contudo, salientamos que a posição de Luck (2006a) retrata um posicionamento advindo de seu envolvimento no campo de trabalho e de pesquisa com o modelo capitalista de gestão escolar, que a aproxima da perspectiva de gestão empresarial.

Assim, a mera substituição do termo administração pelo termo gestão não implica diretamente em uma alteração nas relações estabelecidas no sistema educacional ou uma maior participação dos atores sociais nas instituições escolares, pois a escola se encontra inserida em

⁴ Vale ressaltar que os autores, Paro (2006), Martins (1999) e Lück (2006) têm posições teórico-epistemológicas distintas, o que reverbera na compreensão que manifestam sobre o sentido da administração escolar. Utilizamos os autores, nesse momento, para elucidar as diferentes nuances no pensamento sobre administração escolar.

um sistema capitalista, marcado por contradições e desigualdades. Conforme Catani e Gutierrez (1998),

Transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo e as ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população. (CATANI; GUTIERREZ, 1998, p. 63).

Alaniz e Sábia (2017, p. 125), nesse sentido, apontam que a construção de um modelo de gestão mais democrático na escola não depende tão somente da inclusão de novas técnicas de administração visando maior participação e trabalho em equipe, mas, sobretudo, “[...] da profunda alteração nas relações de poder decorrentes da mudança da organização do trabalho escolar.”

Nas organizações capitalistas, de acordo com as autoras, uma das formas de materialização das relações de poder é a hierarquia, que expressa os mecanismos de dominação decorrentes da relação social estabelecida entre as classes sociais em dado momento histórico. Dessa forma, defendem que, embora o ato administrativo no contexto educacional possua suas especificidades, a escola também consiste em um local de trabalho e, portanto, nela prevalecem relações de exploração e de controle sobre os trabalhadores, assim como nas demais organizações. Compreendem, no entanto, que, devido às suas particularidades, a gestão escolar não deveria buscar na administração geral seu referencial, como tem ocorrido historicamente.

Segundo as autoras, quando a administração escolar adota como referencial as teorias da administração geral, utiliza-se de estratégias participacionistas que não remetem à democratização do poder de tomada de decisão sobre questões fundamentais em uma organização.

Tais modelos de administração, enquanto organização de meios voltados para atender fins, foram criados com a finalidade específica de ampliar e sofisticar as formas de controle sobre os trabalhadores em geral. Sendo assim, não se propõem e não são capazes de tencionar a luta de classe presente na relação entre capital e trabalho, mas, ao contrário, a democracia e a participação na organização difundida por meio desses modelos, mesmo quando levam em consideração o componente emocional voltado para a satisfação do trabalhador, tendem a subordinarem-se aos propósitos de aumento da produtividade e otimização do trabalho. (ALANIZ; SÁBIA, 2017, p. 142).

Os conceitos de administração e gestão escolar, portanto, entrecruzam-se na medida em que a escola, como parte integrante de uma sociedade capitalista, pressupõe a utilização de

determinado modelo administrativo, que pode aproximar-se ou afastar-se dos modelos gerais de administração de empresas.

Vieira (2007) diferencia, ainda, os conceitos de gestão escolar e gestão educacional. A gestão educacional relaciona-se ao âmbito dos sistemas educacionais, sendo atravessada, na prática, por questões ligadas às condições materiais e imateriais, como condições de implementação, recursos financeiros e humanos, circunstâncias políticas, negociações e conflitos. Em relação às questões políticas, que podem trazer implicações para a gestão educacional, a autora elucida:

Uma arena propícia ao entendimento dessa dimensão diz respeito ao encaminhamento de projetos, sejam estes de autoria do Poder Executivo, ou não, e sua respectiva tramitação no âmbito do Poder Legislativo. A votação de leis de educação do presente e do passado, como a LDB de 1961 e de 1996, são exemplos de como o Congresso pode obstruir ou facilitar as expectativas de mudança (e de conservação) traduzidas em tais iniciativas. (VIEIRA, 2007, p. 61).

Já o termo gestão escolar abrange a esfera dos estabelecimentos de ensino e, conforme Vieira (2007), foi na LDB de 1996 que, pela primeira vez na legislação educacional brasileira, as unidades de ensino receberam uma atenção particular em relação as suas incumbências no âmbito da gestão. Essas incumbências referenciadas pela autora são descritas nos incisos I a VII do Art. 12 da LDB (BRASIL, 1996).

A inclusão da gestão democrática na CF/1988 e, posteriormente, na LDB, para Chaves, Novais e Guedes (2018), estaria voltada exatamente ao combate da centralização do poder nas escolas, visando a superação dos modelos administrativos vivenciados no Brasil no período da Ditadura:

O princípio da gestão democrática consiste numa orientação política-ideológica que possibilita combater a centralização do poder, socializar as tomadas de decisões e compartilhar as responsabilidades que, no caso das escolas públicas, permite que toda comunidade escolar participe e atue no processo educativo e assim se instaure o processo contínuo de democratização da gestão. Tal perspectiva de gerenciar a coisa pública foi defendida e pautada na busca por superar modelos administrativos centralizadores, burocráticos e mesmo autoritários, vivenciados na história brasileira. A culminância do princípio democrático se materializou na Constituição de 1988, exatamente para se contrapor ao período da ditadura militar, ocorrido entre os anos de 1964 a 1985. (CHAVES; NOVAIS; GUEDES, 2018, p. 655).

A gestão democrática alude, portanto, ao processo de participação coletiva, não somente no processo de escolha de dirigentes escolares, que consiste em um dos seus mecanismos, mas, sobretudo, pelo fortalecimento da autonomia, materializada na “[...] possibilidade do

compartilhamento do poder, no respeito às decisões colegiadas, na valorização da participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo [...]” (CHAVES; NOVAIS; GUEDES, 2018, p. 657).

Segundo Libâneo (2015),

A participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários nos processos de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar [...] e favorece uma aproximação maior entre professores, alunos e pais. (LIBÂNEO, 2015, p. 89).

Conforme Fernandes (2000, p. 36), “o pressuposto é de que a educação não se dá de forma isolada e sim articulada com a totalidade das relações sociais determinadas pelo modo de produção capitalista”, ou seja, necessita da participação de todos.

A democratização da gestão envolve, dessa forma, a participação de todos os atores envolvidos no processo educativo, tais como diretores, professores, supervisores, orientadores, coordenadores, técnico-administrativos, estudantes e pais, na construção de um currículo contextualizado e de práticas que garantam a emancipação social.

De fato, encontramos na Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), Câmara de Educação Básica (CEB) nº 4, de 13 de julho de 2010, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, a seguinte definição de gestão democrática:

A gestão democrática constitui-se em instrumento de horizontalização das relações, de vivência e convivência colegiada, superando o autoritarismo no planejamento e na concepção e organização curricular, educando para a conquista da cidadania plena e fortalecendo a ação conjunta que busca criar e recriar o trabalho da e na escola. (BRASIL, 2010, p. 2).

Percebemos que no texto da Resolução CNE/CEB nº 4/2010 há menção à “vivência colegiada”, que pressupõe, como princípio, uma participação efetiva da comunidade escolar nas decisões, não somente sobre a destinação de alguns dos recursos financeiros da escola, mas também no planejamento, na concepção e na organização do currículo. Contudo, Alaniz e Sábila (2017) ressaltam que essa participação não pode ser efetivada quando o Estado centraliza as decisões e não permite que os sujeitos da educação - trabalhadores, alunos e pais – participem na formulação, concepção e organização de um currículo que de fato atenda suas reais necessidades de emancipação e que respeite a finalidade da educação, de acordo com os propósitos da comunidade escolar como um todo, por meio de mecanismos democráticos.

Para Gadotti (2004):

A Gestão Democrática é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho. (GADOTTI, 2004, p. 4).

Ademais, a gestão democrática implica na garantia de financiamento das escolas pelo poder público e a instauração de instâncias colegiadas de caráter deliberativo, a fim de garantir a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do Projeto Político-Pedagógico e na decisão da aplicação dos recursos recebidos pela escola.

Em síntese, podemos apontar como elementos constitutivos, dessa forma de gestão, a participação, a autonomia e a transparência no uso dos recursos. E, como instrumentos de sua ação, as instâncias diretas e indiretas de deliberação, como a eleição direta para o cargo de diretor, a possibilidade de construção do Projeto Político Pedagógico, a formação dos conselhos e dos colegiados, que propiciam espaços de participação e de criação da identidade do sistema de ensino e da escola, em um sistema de corresponsabilidade e compromisso coletivo. Ressalvamos que, neste estudo, no que se refere especificamente à Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS, daremos foco a um desses instrumentos, que é a eleição direta para o cargo de diretor.

No próximo tópico, trataremos do contexto histórico que marcou a regulamentação da gestão do ensino público no Brasil, culminando na CF/1988, em sua inclusão como princípio educacional. Discutiremos também as contradições, limitações e implicações, a partir da pesquisa bibliográfica realizada para este estudo.

1.2 Breve contexto histórico da educação no Brasil a partir da década de 1980 e a implicação para a gestão democrática

A CF/1988 consolida o fim do regime da Ditadura Militar no Brasil após intenso e longo processo de lutas da sociedade pela redemocratização do país e das instituições públicas. Para apagar a marca autoritária desenhada pelo regime militar, viu-se a necessidade da implementação de mecanismos que assegurassem a participação da sociedade civil na reformulação de políticas públicas.

Chaves, Novais e Guedes, (2018) consideram os estudos de Castro, Terto e Barbosa (2016) para nos afirmar que

[...] o contexto mundial de modernização do setor público, flexibilização e abertura para novas formas de gestão, iniciado na década de 1970, influenciou na reforma da

administração pública e visou, essencialmente, aproximar as formas de produção do setor público com as formas de produção do setor privado. (CHAVES, NOVAIS; GUEDES, 2018, p. 656).

As modificações na educação, na década de 1980, buscavam atender às reivindicações dos movimentos estudantis e de educadores, e resultaram, em grande medida, no capítulo sobre Educação da Constituição Federal de 1988. Podemos destacar a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE) que aconteceu em Goiânia, em 1986. A CBE antecedeu a Constituição e constitui-se em uma instância fundamental em defesa do caráter democrático da educação pública, uma vez que aglutinou os movimentos dos educadores em prol da democratização da educação, seja em relação ao acesso e permanência, seja em defesa da instauração de mecanismos democráticos na gestão educacional e escolar.

Saviani (2013, p. 209) destaca que “A década de 1980 assinala, com certeza, o momento de maior mobilização dos educadores, só comparável, provavelmente, à década de 1920”, contudo esbarra na distribuição dos recursos e na suposta privatização da gestão dessa educação.

Merece destaque, aqui, que o regime militar termina oficialmente em 1985, com a troca do governo exercido pelo General Figueiredo, último presidente do regime militar, passando a ser exercido por José Sarney, que assume a presidência após a morte do titular, Tancredo Neves, eleito por um Colégio Eleitoral, o que deu início à história da Nova República no Brasil.

Em meio às modificações conturbadas, ocorridas na década de 1980, Pinheiro (2015) destaca as mobilizações sociais em prol da educação pública:

[...] dentre as mobilizações que ocorreram na década de 1980, encontra-se o movimento em defesa da escola pública e gratuita. O Fórum da Educação foi formado nessa época (1986) para aglutinar as principais entidades que lutavam pela educação pública e para que suas reivindicações constassem como princípios na Constituição de 1988. O Fórum que depois passou a ser denominado Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) aglutinou diferentes entidades, que defenderam o princípio da gestão democrática na escola. (PINHEIRO, 2015, p. 63).

O caráter democrático com o qual se revestiu a década de 1980, no que se refere às lutas em defesa da educação pública, constitui-se em cenário favorável para o florescimento de diversas associações que aglutinaram os educadores em diversos segmentos do campo educacional.

Saviani (2013) menciona que a década de 1980 marca a criação da Associação Nacional de Educação (ANDE), da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), todos criados entre 1977 e

1979, unidos e organizados para que, em 1980, realizassem a primeira Conferência Brasileira de Educação (I CBE) da qual se seguiram outras cinco, em 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991.

Nesse período, o país manteve as diretrizes que o regime militar havia imposto, bem como o financiamento do Banco Mundial. Somente em 1987 iniciaram-se as discussões em torno do projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o qual foi aprovado em 1996, sem conseguir, contudo, atender às aspirações nutridas pela sociedade civil por todo o período ditatório. (DOURADO, 2003).

Nogueira (2009, *apud* PINHEIRO, 2015) já fazia o prenúncio que a institucionalização da gestão democrática não poderia ser separada dos demais temas em voga na história brasileira, haja vista o longo período de regimes autoritários vividos no país entre 1930 e final da década de 1980.

Ressaltamos que, mesmo após vinte anos de ditadura, a nova Carta Constitucional promulgada em 1988, considerada resultante da correlação de forças e interesses diversos, traduz somente parte dos anseios da sociedade, dentre os quais, o direito à educação e à oferta gratuita de ensino público, básico e superior.

Florestan Fernandes (1980, p. 57) cita, entre outras questões presentes nessa correlação de forças, os “interesses de setores dissidentes dos vários estratos da burguesia”, que viam na luta contra a ditadura uma forma de preservar e fortalecer os interesses progressistas e conversadores de sua classe. Com representação na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), esse setor buscou, ainda segundo o autor, “reduzir a constituinte a um momento da transição conciliada em prol de seus interesses” (FERNANDES, F., 1994, p. 172), e foi desta mobilização conservadora que nasceu o chamado “Centrão”⁵, que contrabalanceou e neutralizou as forças mais radicais na elaboração da CF/1988.

Saviani (2013, p. 215) destaca, ainda, que na elaboração da CF/1988 “a discussão referente à educação foi polarizada pelo conflito ensino público *versus* ensino privado.” De fato, a bancada privatista, composta por parlamentares do “Centrão” e representando os interesses dos defensores do ensino privado, entre os quais, conforme o autor, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), a Associação de Educação Católica (AEC), a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e a Campanha

⁵ Centrão é o termo utilizado para se referir ao bloco suprapartidário surgido à época da ANC que reuniu forças políticas moderadas de centro e centro-direita, que se articulam formando uma maioria de votos para aprovação das pautas discutidas nas subcomissões. As bancadas religiosa, privatista, conservadora e progressista continuam compondo esse bloco.

Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), fizeram oposição às propostas da Frente em Defesa da Escola Pública.

Nesse embate de forças, houve a prevalência da prerrogativa do Estado em firmar parcerias com a iniciativa privada, seja por meio de empresas ou de Organizações Não Governamentais (ONGs), recebendo ou investindo recursos no Terceiro Setor.

Em relação a essas parcerias, Peroni (2012) pontua:

Historicamente, foram muito tênues as linhas divisórias entre o público e o privado no nosso país. Não é um processo novo, que ocorre simplesmente pelos princípios neoliberais da *Public Choice* ou pela reestruturação produtiva, que requer sujeitos com competências específicas para as novas demandas do mercado [...]. Nesse sentido, verificamos que, no Brasil, a concepção de quase-mercado na educação tem sido introduzida principalmente pela interlocução direta dos empresários com os governos, como no movimento Todos pela Educação, ou por parcerias em todos os níveis, desde o nacional até o escolar, como, por exemplo, com o Instituto Ayrton Senna ou o Instituto Unibanco, com o Programa Jovem do Futuro – enfim, inúmeras entidades privadas, que têm o mercado como parâmetro de qualidade e a simpatia da sociedade, por se apresentarem como instituições filantrópicas, sem fins lucrativos, que querem o “bem” da educação. (PERONI, 2012, p. 26).

Podemos observar a contradição existente entre a garantia da gestão democrática no texto constitucional e a prática da intervenção direta de empresas na gestão educacional, em nível de sistema, quando uma rede – federal, estadual ou municipal – firma contratos com empresas privadas, que se apresentam como instituições filantrópicas ou ONGs, ou na gestão escolar, quando essa parceria é realizada diretamente com um estabelecimento público de ensino.

Nesse sentido, Peroni (2012, p. 20), analisando essa especificidade do contexto histórico brasileiro, aponta que, após um longo período de ditadura, o processo de conquista da garantia de uma gestão democrática da educação foi atravessado pelas “estratégias do capitalismo para superar suas crises”, com a redefinição do papel do Estado e a “perda de direitos sociais materializados em públicos.”

Conforme a autora, essas estratégias, próprias do neoliberalismo, incluem a defesa do Estado mínimo e, portanto, a privação de direitos sociais, pois a democracia, entendida como a não separação entre o econômico e o político, e como a materialização de direitos e igualdade social, seria prejudicial aos interesses do mercado.

O Terceiro Setor, nesse sentido, acaba se posicionando “entre o neoliberalismo e a antiga socialdemocracia, mas não rompe o diagnóstico de que o Estado é culpado pela crise” (PERONI, 2012, p. 21), o que pode ser observado no fato de os projetos ou programas que as empresas introduzem nas escolas públicas serem, geralmente, acompanhados da justificativa de

que ajudariam a sanar problemas como dificuldades de aprendizagem, distorções idade-série e baixos índices de desempenho, entre outros, inclusive fornecendo pacotes de formação continuada – não raro nomeados como “treinamento”, “capacitação” ou, até mesmo, “reciclagem” - a serem aplicados aos professores.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, que as empresas privadas visam, ao firmarem essas parcerias com o setor público, a obtenção de lucros a partir da educação pública, apesar de se revestirem de um caráter filantrópico, como já mencionado.

No contexto educacional, essa parceria público-privada tem se caracterizado, de acordo com Barcelli (2014, p. 17), pela submissão administrativa da escola às determinações das empresas, que assumem “[...] total responsabilidade administrativa, o que evidencia, muitas vezes, a preocupação apenas por obter bons resultados (*rankings*) a qualquer custo, sem se importar com a gestão democrática da escola.”

A intervenção direta de organizações privadas na instituição escolar pública acentuou, nesse processo histórico, a influência dos modelos de administração empresarial nas formas de se organizar e administrar o sistema de ensino, comprometendo, nesse sentido, a efetivação da gestão democrática preconizada na CF/1988.

Peroni (2012), para elucidar essas contradições entre o discurso oficial e as condições efetivas de se colocar em prática a gestão democrática, afirma:

Apesar de termos avançado na materialização de direitos por meio da legislação, temos a dificuldade de implementá-los, não só pela ofensiva neoliberal, mas também porque a nossa cultura democrática é ainda muito embrionária. Isso facilita o consenso em torno da lógica de mercado e de produto, em detrimento da lógica democrática, com ênfase na participação coletiva das decisões e no processo. A luta pela democratização da sociedade também era parte do processo de democratização da educação. Nesse sentido, a gestão democrática é um fim, e não apenas um meio, já que não é simplesmente uma mudança na concepção de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo e Toyotismo, para a gestão democrática. (PERONI, 2012, p. 25).

A promulgação da CF/1988, conhecida também como “Constituição Cidadã”, materializou alguns avanços na questão dos direitos pelos quais a sociedade civil organizada lutava, no entanto, como aponta Peroni (2012), a ofensiva neoliberal⁶ e o fato de o Estado

⁶ Luís Fernandes (1994, p. 20) considera como bases da chamada ofensiva liberal: “1- A desestatização de forças produtivas (revertendo as nacionalizações efetuadas nos países capitalistas, sobretudo no pós-guerra, e desmontando o setor socializado das antigas economias socialistas no Leste); 2- a desregulação das atividades econômicas (eliminando ou reduzindo drasticamente os controles dos preços; as barreiras às importações, à entrada do capital estrangeiro e à remessa de lucros; as tarifas de proteção da indústria local; a intervenção do Estado na operação do segmento de mercado, incluindo o mercado de trabalho etc.); 3- a particularização de direitos e

democrático de direito ser recente na história brasileira faz com que a implementação desses direitos torne-se, na prática, difícil.

Entre os direitos relacionados à Educação, que foram materializados no texto da CF/1988, está a garantia do acesso ao ensino obrigatório e gratuito, a gestão democrática do ensino público, e a vinculação constitucional de recursos para a educação na proporção de 18% na esfera Federal e 25% para os estados e municípios. (BRASIL, 1988).

Na década de 1990, o Brasil foi convidado a participar da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março, fazendo parte do E9 – grupo que compunha os nove países com os piores indicadores educacionais do mundo, dentre eles: Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. (SILVA; ABREU, 2008). Dessa conferência em Jomtien culminou a assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990).

Segundo Silva e Abreu (2008, p. 524), no início dessa década “[...] o Brasil estava com um elevado índice de analfabetos adultos, próximo a 18 milhões de brasileiros, altas taxas de evasão e repetência escolar”.

Assim, a partir dessa pressão externa, foi realizada em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, a “Semana Nacional de Educação Para Todos”, com o objetivo de traçar um diagnóstico da situação do ensino e delinear estratégias, para a universalização da educação fundamental e a erradicação do analfabetismo, tendo como referência a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990), o que resultou, posteriormente, na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993).

No ano de 1996, foram aprovados importantes documentos que regem o ensino no Brasil: a Lei nº 9.394/1996, chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que consolidou a estrutura organizacional da educação escolar, e a Lei nº 9.424/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) como mecanismo para o financiamento do ensino fundamental.

No entanto, a versão final da LDB/1996 não incorporou na redação as reivindicações consolidadas nos anos de 1980, o que acabou mudando o sentido original do conteúdo contido no projeto da Câmara que adentrou o congresso nacional em 1987. (SAVIANI, 1997).

benefícios (revertendo ou esvaziando padrões universais de proteção social estabelecidos em diversos países no pós-guerra, com o advento do socialismo ou a emergência dos Estados de Bem-Estar).”.

No texto aprovado, a LDB definia, em seu art. 12⁷, sete incumbências aos estabelecimentos de ensino:

- I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V – prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII – informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. (BRASIL, 1996, p. 4).

A gestão democrática aparece no Art. 14 da supracitada Lei como incumbência dos sistemas de ensino. Eles que “definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”, sendo que os princípios dessa gestão democrática, nesse artigo, resumem-se à: “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, p. 5). Observa-se, assim, que a eleição direta de diretores não é explicitamente mencionada nesse momento.

No Art. 15 também é incumbido aos sistemas de ensino assegurar “às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.” (BRASIL, 1996, p. 5).

Assim, novos acordos foram alicerçados nos anos 1990, adequados aos interesses governamentais. Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 52) destacam, nesse sentido, que no discurso veiculado nesse período alguns conceitos foram “traduzidos” pelo Estado em outros: a profissionalização dos professores foi consolidada como capacitação; a necessária descentralização do poder do Estado como desconcentração de sua responsabilidade pelas políticas sociais, principalmente por meio de parcerias entre o público e o privado, seja na figura de empresas, seja de Organizações Não Governamentais (ONGs); a autonomia administrativa

⁷ Na versão atualizada da LDB, constam ainda seguintes incisos: VII- informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola (Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009); VIII - notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei. (Redação dada pela Lei nº 13.803, de 2019); IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (*bullying*), no âmbito das escolas; (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018); X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas. (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018); XI - promover ambiente escolar seguro, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas. (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 21 jun. 2020.

da escola ou das universidades como “liberdade de captação de recursos”; a melhoria da qualidade do ensino como adequação dos resultados ao que demandava o mercado; e o aluno, nesse cenário, segundo as autoras, “foi transformado em consumidor.”

Cabe destacar o sentido ambíguo que permeia o discurso da descentralização. Se considerarmos o contexto da década de 1980, a defesa da descentralização foi utilizada como sinônimo de democratização do poder nas instituições escolares. Em oposição, na década de 1990, a descentralização assumiu outra conotação: transferência da responsabilidade de gestão e administração financeira para o local, com a intenção de minimizar a responsabilidade da esfera federal no compromisso com a educação pública e acionar o terceiro setor e a comunidade local, via trabalho voluntário, para assumir parte do custeio da educação, sob influência das recomendações do Banco Mundial.

Entretanto, a centralização do poder decisório permanece na esfera federal, sendo o Estado responsável em definir o desenho da política pública e sua regulação, ao mesmo tempo em que se desobriga de ser o principal financiador do ensino público, como indica Arretche (2004):

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política. (ARRETCHE, 2004, p. 7-8).

Assim, podemos observar a contradição do texto constitucional quando garante a gestão democrática em um sistema em que o Estado se mantém como regulador, além de não assumir a responsabilidade financeira pela manutenção do ensino público.

Em suma, o Estado ajustava a implantação da gestão democrática na educação como uma estratégia política para garantir que a escola pública tivesse resultados que se adequassem aos parâmetros de eficiência definidos pelo mercado e por órgãos externos, como o Banco Mundial.

Souza (2001) indica o sentido da descentralização no discurso e na atuação dos Organismos Internacionais que incidem na reforma educacional da América Latina:

A descentralização administrativa, característica integrante das reformas educacionais propostas pelos organismos multilaterais, prevê a autonomia da escola apenas em

nível de execução. Isso significa o gerenciamento interfuncional, ou seja, “aquele que olha para frente e direciona as melhorias” não deve ser descentralizado, o que exclui a escola de qualquer possibilidade de “determinar a direção em que o navio vai navegar”, indicando então, no que diz respeito à gestão de qualidade total da educação, a descentralização administrativa se dá apenas nas tarefas secundárias. (SOUZA, 2001, p. 48).

Além disso, Souza (2001) afirma que a descentralização administrativa não proporcionou a autonomia desejada pelas escolas, nem tampouco a sua democratização, embora se possa reconhecer que a inclusão do termo gestão democrática na legislação educacional tenha sido um avanço em direção à possibilidade de participação de todos, tanto na tomada de decisão, orientação, organização como no planejamento educacional.

Dando continuidade a essa apresentação do contexto histórico, na década de 2000, a Conferência de Dakar figura como um marco, realizada de 26 a 28 de abril de 2000, em Senegal, África, contando com a participação de mais de 160 países, onde os participantes assumiram o compromisso de suprir a necessidade de recursos financeiros para o cumprimento das metas educacionais traçadas até o ano de 2015. (UNESCO, 2000).

Nesse período, não sem embates e conflitos entre interesses divergentes das classes sociais, houve a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, em que o Governo teve como pressuposto levar em consideração as demandas levantadas como principais para a sociedade, além de considerar “[...] os indicadores relativos ao patamar atual e as tendências de crescimento das diversas etapas e modalidades da educação; bem como uma projeção responsável de investimentos públicos em educação.” (BRASIL, 2011, p. 2).

Neste PNE, foram dispostas 295 metas gerais para o conjunto da nação, bem como a elaboração de Planos Estaduais e Municipais que deveriam atender as demandas particulares.

1.3 Frustrações com o Plano Nacional de Educação

O PNE 2001-2011, no entanto, foi fortemente abalado com os vetos do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Em 2005, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, Fernando Haddad assume o Ministério da Educação, faltando pouco menos de dois anos para o término do primeiro mandato do então presidente, lançando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um plano de 15 anos (2007- 2021) que dialogava com o PNE, que fora vetado parcialmente pelo presidente anterior. (GOIS, 2018).

No ano de 2010 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 28 de março a 01 de abril, com o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação:

Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação” para o debate acerca das ideias contidas no Plano e suas metas.

Destacamos que nas CONAEs que aconteceram, uma em 2010 e a outra em 2014, surgiram temáticas, proposições e sugestões que foram encaminhadas ao Congresso Nacional, possibilitando uma análise anterior à sanção do novo PNE. Há que se ressaltar que as duas edições foram precedidas por conferências municipais e estaduais, com o objetivo de mobilizar a sociedade e facilitar o processo de construção do Plano.

Esses eventos permitiram espaço para que diferentes setores da educação pudessem se integrar para formular as novas estratégias para a educação no Brasil, materializada na redação do PNE que foi finalizada somente em 2014, já sob o governo de Dilma Rousseff, que assumiu o seu primeiro mandato em janeiro de 2011. Dessa forma, o Brasil ficou de 2011 a 2014 sem um Plano Nacional de Educação em vigência.

O PNE 2014-2024 foi assim aprovado, sem vetos, por meio da Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Com referência à Gestão Democrática, a Lei estabelece em seu Art. 9º que

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (BRASIL, 2014a, não paginado).

Na primeira parte da referida Lei encontram-se as diretrizes, formas de monitoramento e avaliação, a importância do trabalho articulado entre as diferentes esferas governamentais, a participação da sociedade, prazos para a elaboração ou adequação dos planos subnacionais e para a instituição do Sistema Nacional de Educação. Na segunda parte constam as 20 metas e 253 estratégias. (BRASIL, 2014a).

Dentre essas metas, a que possui maior proximidade com nosso objeto de estudo é a Meta 19, que trata da Gestão Democrática, com a apresentação de oito estratégias para a sua consecução. Destacamos quatro dessas estratégias previstas no PNE 2014-2024:

19.4- estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio respectivas representações;

19.5- estimular a constituição e fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6- estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar **a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos**, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014a, não paginado, grifo nosso).

Percebe-se que as estratégias passam pela constituição de órgãos colegiados, pela autonomia pedagógica, administrativa e financeira e estímulo à participação da comunidade escolar, quer seja por meio de grêmios estudantis, associações de pais ou composição dos conselhos.

Apesar de a referida Lei não mencionar diretamente entre as estratégias a implantação de processos de consulta pública para a escolha do gestor escolar, referindo-se apenas a programas de formação e aplicação de avaliação com critérios objetivos para subsidiar o provimento dos cargos, o documento “Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base” (BRASIL, 2015, p. 319), apresentando os indicadores de avaliação do cumprimento das metas, traz o “Indicador 19A – Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar”, que preconiza a exigência da adoção de critérios mistos - técnicos (mérito e desempenho) e consulta pública – para a definição de quem assumiria a função de diretor escolar:

Para efeitos de análise deste indicador, consultou-se a base de dados referente ao Questionário do Diretor da Prova Brasil/Aneb 2013, o qual indaga a forma adotada para a ocupação do cargo de direção na escola, constando de alternativas que apresentam apenas critérios técnicos (seleção e concurso), critérios de consulta pública (eleição), processo misto de seleção e eleição, seleção e indicação e critério de indicação, apenas. Por aproximação com o que preconiza a Meta 19 do PNE-2014, procurou-se analisar a situação das escolas no que tange às alternativas que incluíam processo misto de seleção e eleição, por atender a exigência de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar. (BRASIL, 2015, p. 320).

Para Adrião (2006, p. 57), a eleição para dirigentes escolares consiste em um dos mecanismos da gestão democrática, junto com a “[...] participação da comunidade usuária na definição das metas e objetivos, constituição de instâncias coletivas de trabalho docente e da exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público.” (ADRIÃO, 2006, p. 57).

A Meta 20 do PNE 2014-2024 refere-se ao investimento de recursos públicos na educação e, portanto, está relacionada à “autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2014a, não paginado), preconizado na estratégia 19.7 da Meta 19:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014a, não paginado).

Em relação à autonomia financeira, a Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009a), convertida na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009b), regulamentou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial “qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público” e “às escolas mantidas por entidades de tais gêneros.” (BRASIL, 2009b, p. 4).

No Art. 23 da Lei nº 11.947/2009 informa-se que

Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 2009b, p. 4).

Como referenciamos anteriormente, a consolidação da gestão democrática pressupõe, entre seus mecanismos de efetivação, a autonomia na administração dos recursos financeiros, e o PDDE contribuiu, em parte, para esse propósito. No entanto, esse movimento do Estado em prol da descentralização, devido às restrições orçamentárias e das áreas em que os recursos poderiam ser aplicados, tornam essa autonomia relativa.

Nesse sentido, Mendonça (2001) analisa:

Dentre as diferentes dimensões da descentralização adotadas nos sistemas – pedagógica, administrativa e financeira – esta última é a forma prevalente. No entanto, a precariedade de recursos faz com que a descentralização financeira transforme-se em administração da escassez, funcionando como fator agravante o fato de que a escola, tida pelo sistema como autônoma, vê-se obrigada a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus. (MENDONÇA, 2001, p. 92).

Dessa forma, podemos observar que a construção do processo de gestão democrática no Brasil apresenta avanços, no que se refere à legislação educacional, mas também limitações, tendo em vista os contextos e condições objetivas de sua efetivação e as contradições próprias do sistema capitalista, no qual a escola e os sistemas de ensino estão inseridos.

No próximo capítulo, analisaremos o contexto histórico de criação do sistema municipal de ensino de Campo Grande, para descrever sua organização e estrutura.

CAPÍTULO II – O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE

Neste capítulo, apresentaremos o contexto histórico educacional do município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, a fim de compreender as mudanças que levaram à substituição do termo administração escolar por gestão democrática em seus documentos oficiais.

Para compreendermos a criação do Sistema Municipal de Ensino (SME) de Campo Grande/MS, faz-se necessário, inicialmente, explicitar o conceito de sistema. Saviani (2012, p. 80), na obra intitulada “Educação Brasileira: estrutura e sistema”⁸, derivada de sua tese de doutoramento produzida na década de 1970 e intitulada “O conceito de sistema na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, conceitua sistema educacional como “unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante.”

A necessidade de uma definição objetiva do que se entende por sistema é ratificada por Saviani (2008), que chama a atenção para a generalização do uso desse termo em expressões como “sistema escolar”, “sistema de ensino superior” e “sistema público”, por exemplo, o que pode causar imprecisões e confusões. O sistema, conforme o autor, não é um dado natural, mas um produto da ação humana, pois sistematizar, em seu sentido estrito, é conferir intencionalmente uma unidade a elementos múltiplos, que, depois de reunidos, não perdem a sua especificidade se for estabelecida uma relação de coerência entre eles.

Entre os elementos que compõem o sistema de ensino, Chieco (1997, p. 2) destaca os seguintes: “A realidade do sistema de ensino (escolas, prédios, alunos, professores, etc.), o conjunto de preceitos (normas ou regras) que ordenam ou disciplinam o funcionamento desta realidade; e os fins e valores educacionais formulados pela sociedade.”

No contexto brasileiro, o termo sistema de ensino aparece pela primeira vez, em textos oficiais, na Constituição de 1934, a qual, no entanto, reconhecia somente o sistema federal e os sistemas estaduais. Os sistemas municipais de educação, com autonomia própria, só foram instituídos pela CF/1988. (NOGUEIRA; PASSOS, PEREIRA, 2018).

Em atendimento ao que dispõe a CF/1988, a LDB, em seu Art. 8º, estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Assim, o inciso I do Art. 11 da LDB traz como incumbência dos municípios “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais

⁸ A primeira edição da obra “Educação Brasileira: estrutura e sistema” é de 1973.

dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...]”, ressaltando no parágrafo único do referido artigo que “poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema de educação básica.” (BRASIL, 1996, p. 11).

A LDB também institui que na composição da estrutura dos sistemas de ensino sejam integrados órgãos colegiados, a saber, os Conselhos de Educação. Entretanto, a instituição dos conselhos antecedeu a instituição dos próprios sistemas de ensino. Assim, Nogueira, Passos e Pereira (2018, p. 6) apontam que “na história e na legislação educacional não há uma relação direta entre sistema de ensino e conselho de educação. Pode haver conselho sem sistema ou sistema sem conselho.”

Dessa forma, os Conselhos de Educação, apesar de comporem a estrutura de gestão do sistema de ensino, como do Ministério ou das secretarias estaduais e municipais de educação, possuem natureza própria, sendo órgãos de deliberação coletiva com atribuições conferidas em suas respectivas leis de criação.

No próximo tópico, trataremos algumas considerações sobre os órgãos colegiados e sobre a criação do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande.

2.1 Apontamentos sobre os órgãos colegiados: a criação do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande

A gestão democrática alude ao processo de participação coletiva. Nesse sentido, a instauração de alguns mecanismos que mobilizem a implementação da gestão democrática participativa se faz necessário, pois, como ressalta Libâneo (2004, p. 16) “[...] a escola deve transformar o paradigma e começar pela gestão transformando encargos coletivos, dando acesso à participação de todos.”

Dessa forma, a implantação de instâncias colegiadas, como o Colegiado escolar e o Conselho Escolar, contribui para que a comunidade participe na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola, desde que, além do campo teórico ou legal, a atuação desses órgãos se convertam em ações práticas, vivenciadas com caráter deliberativo dentro da escola, de modo a instrumentalizar todos os partícipes da escola.

A implementação dos organismos colegiados pode possibilitar à comunidade escolar uma visão mais consciente de seus direitos e deveres na sociedade por meio da elaboração de um Projeto Político Pedagógico que traduza as necessidades daquela comunidade, bem como

da participação nas decisões sobre a destinação dos recursos recebidos via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Dessa forma, a função dos Conselhos Escolares, numa proposta de construção coletiva da melhoria do ensino, constitui-se num colegiado que congrega todos os segmentos da escola, quais sejam: pais, alunos, professores e demais funcionários. Sua atuação, sobretudo, visa promover a democratização da gestão e a descentralização do poder.

No entanto, Pinheiro (2015) ressalta algumas contradições que marcam a atuação dos órgãos colegiados no espaço escolar:

Algumas premissas acerca do que corresponderia ao colegiado estão presentes em documentos atuais do MEC, porém, coexistem duas orientações na política educacional atual: uma que visa o fortalecimento do conselho de escola e a construção da autonomia escolar via projeto político-pedagógico; e outra que compreende o conselho como um órgão mediador de conflitos, distanciado da política e que entende como autonomia escolar a autonomia que a escola tem para implementar metas, fazer parcerias, etc. Essa última concepção, a nosso ver, distancia-se das discussões feitas pelos educadores do movimento da década de 1980 e aproxima-se de uma perspectiva gerencial inserida com o neoliberalismo. (PINHEIRO, 2015, p. 147).

Para a autora, as práticas da vivência democrática e da participação social ainda têm se configurado com certa morosidade na sociedade, e isto também se reflete dentro das escolas. Contudo, não podemos deixar de visualizar os Conselhos Escolares como parceiros fundamentais na engrenagem da realização de ações que aprimoram o funcionamento escolar em todos os aspectos de uma escola com gestão democrática participativa.

A criação do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande deu-se por meio da Lei nº 3.404, de 1º de dezembro de 1997, na gestão de André Puccinelli. Com o propósito de cumprir a LDB, educadores e seus representantes organizados em sindicatos realizaram mobilizações e debates que levaram à criação do Conselho Municipal de Educação (CME) no município de Campo Grande/MS. O primeiro encontro para discussão desse tema ocorreu nos dias 5 e 6 de agosto de 1991, em um seminário promovido pela Secretaria Municipal de Educação especificamente para discutir a criação deste órgão. (CAMPO GRANDE, 2012).

A publicação do livro “Conselho Municipal de Educação - Um decênio 2002-2012” é um registro histórico importante para a educação do município de Campo Grande, pois desvela o processo de formação do então considerado Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande pela legislação vigente.

A partir de 1997, iniciou-se o movimento para que Campo Grande tivesse o seu próprio Sistema Municipal de Ensino. Com esse intuito, audiências públicas foram

realizadas durante a administração do Prefeito Municipal Sr. Lúdio Martins Coelho, e foi constituída uma comissão para realização de trabalhos com vistas à elaboração de um documento com sugestões quanto à organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Participaram da comissão da pré-instalação do CME: Zaira Fátima Lopes Chaves, Izaura Maria Moura Campos e Maria Neci Ferreira da Rocha. (CAMPO GRANDE, 2012, p. 11 -2).

Em 13 de janeiro de 1998 foi homologada a Lei nº 3.438, que trata da criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME), com alterações na composição do colegiado sendo inseridas conforme as Leis nº 3.439, de 13 de março de 1998, nº 4. 377 de 18 de abril de 2006, nº 4. 847 de 27 de maio de 2010 e nº 4. 876, de 20 de junho de 2010. (CAMPO GRANDE, 2012).

Essas alterações, por força das Leis citadas anteriormente, resultaram em um colegiado formado por 17 membros. Uma particularidade do CME de Campo Grande é o fato de ser o “primeiro Conselho Municipal de Educação, no Brasil, que possui, em sua composição, um Fórum de Educação Infantil, diretamente ligado ao Movimento Interfórum de educação Infantil do Brasil – MIEIB.” (CAMPO GRANDE, 2012, p. 23).

Contudo, não observamos registros de que essas duas instituições exerçam influências relevantes uma sobre a outra, já que o CME é uma instituição autônoma, subordinada ao SME e ligada à Secretaria Municipal de Educação, e o Fórum possui autonomia em relação ao CME, sem se confundir com ele.

Destacamos que o CME de Campo Grande foi instituído oito anos após a promulgação da Lei Orgânica Municipal, datada de 04 de abril de 1990, em atendimento à demanda da Lei que buscou cumprir as incumbências definidas pela LDB de 1996, no que diz respeito às competências e às atribuições do município na organização da educação municipal. No entanto, a instalação e funcionamento do CME de Campo Grande somente foram autorizadas pelo chefe do poder executivo em janeiro de 2002.

Uma das funções dos gestores dos sistemas municipais de educação é a avaliação dos resultados de suas redes de ensino. Assim, no próximo tópico, ainda nessa contextualização histórica, trataremos da criação do Sistema de Monitoramento Escolar (SIMA) do município de Campo Grande.

2.2 A criação do Sistema de Monitoramento Escolar (SIMA)

De acordo com Gatti (2009), a trajetória das avaliações de desempenho das redes de ensino inicia-se nos anos 1960, quando são instaurados processos avaliativos escolares,

atendendo tanto às pressões de organismos externos quanto à necessidade de ter parâmetros de avaliação da qualidade do ensino.

No entanto, é preciso ressaltar que o que se entende por ensino de qualidade tem sido alvo de debates e divergências quando se toma o discurso oficial dos elaboradores das políticas educacionais e, conseqüentemente da avaliação de seus resultados, ou quando se parte da discussão do ponto de vista da pesquisa educacional.

Nesse sentido, Dalila Oliveira (2015, p. 75) destaca que, historicamente, encontramos na educação brasileira três concepções distintas para qualidade: garantia de acesso, controle do fluxo escolar e controle do desempenho mediante testes em larga escala, sendo que “Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados.”

Dessa forma, Oliveira e Araújo (2005) relatam que na década de 1990, período em que foi criado o Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, a regularização do fluxo no ensino fundamental se tornou uma tendência. Assim, esse momento histórico foi marcado pela adoção de ciclos de escolarização, promoção continuada e difusão de programas de aceleração da aprendizagem, principalmente após a promulgação da LDB/1996, embora já fossem encontrados em vários municípios e estados programas similares na década de 1980.

No início da década de 1990 houve uma articulação entre o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Educação para a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado a cada dois anos. Contudo, a materialização desses processos avaliativos obteve avanços significativos somente a partir de meados dos anos 1990.

Nesse contexto, o Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande criou, ainda sob a gestão de André Puccineli, o Sistema Municipal de Avaliação Educacional (SIMA), um instrumento de monitoramento escolar com a assessoria do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), o qual tinha como objetivo avaliar a qualidade, a efetividade e a equidade da educação na rede municipal. (CAMPO GRANDE, 2001a).

O objetivo desse sistema era monitorar o desempenho e desenvolvimento de ações verificando a efetividade em todas as unidades, sendo que o discurso era o de que pretendia-se melhorar a aprendizagem dos alunos. Após organizar os relatórios do acompanhamento realizado em cada uma das unidades, estes eram apresentados aos coordenadores dos grupos para avaliação da execução dos programas e dos desempenhos obtidos por cada uma delas, e finalmente apresentados ao titular da pasta.

De acordo com o manual do SIMA, a avaliação estava centrada em quatro pontos básicos:

- Na avaliação do desempenho dos alunos em termos de aprendizagem de conteúdos e do desenvolvimento de habilidades e competências;
- Na avaliação do desempenho dos profissionais da Educação – professores, especialistas em educação, diretores, diretores-adjuntos;
- Na avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino;
- Na avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Semed. (CAMPO GRANDE, 2001a, p. 4).

Segundo o documento, o monitoramento era indispensável para que a Semed conhecesse o seu sistema, pois “mesmo num sistema público, ainda que sujeitas a um poder e normas comuns, as escolas não apresentam a mesma estrutura física, o mesmo desempenho.” (CAMPO GRANDE, 2001a, p. 7).

Esse monitoramento das unidades escolares era feito por oito equipes, compostas por dois profissionais da área da educação, e em média cada equipe atendia a dez escolas, entre urbanas e rurais, selecionados pelo órgão central. (CAMPO GRANDE, 2001a)

Suas frentes eram divididas em grupos: no primeiro grupo estavam os fatores que evidenciavam objetivos, fundamentos pedagógicos, práticas educativas e avaliativas; o segundo grupo incluía os fatores que refletem o clima escolar, o ambiente que permeava a escola; no terceiro grupo, os fatores que manifestavam a relação da escola com a comunidade; no quarto grupo, o desenvolvimento do patrimônio humano, formação adequada, experiência apropriada; o quinto grupo, que merece destaque neste estudo, tratava da gestão participativa de processos, sobressaindo fatores ligados à organização interna da escola, que avaliava também o estilo de gestão e direção; e o sexto grupo que salientava os fatores que permitem aos alunos, professores e demais integrantes da escola terem interações com instalações e ambientes suficientes para o desenvolvimento das atividades. (CAMPO GRANDE, 2001a, p. 7-8).

De acordo com o Memorial da Administração Municipal de Educação (PRADIME, 2005-2008), foi apresentado um relatório com os resultados desse monitoramento, que visava avaliar a “coerência política entre a prática gestora e o projeto democrático de educação anunciado que propiciará a qualificação das ações implementadas no município.” (CAMPO GRANDE, 2008, p. 11).

No Quadro 2 são apresentados esses grupos e os aspectos que eram monitorados.

Quadro 2 - Critérios de monitoramento do SIMA

Rotina da sala de aula	Efetividade do processo de ensino e de aprendizagem	Currículo organizado
Estratégias de ensino		Proteção do tempo de aprendizagem
Deveres de casa		Práticas didáticas e avaliativas
Comprometimento da equipe escolar	Clima escolar	Padrões de desempenhos esperados
Ambiente escolar organizado		Comprometimento do aluno, professores e equipe técnica
Normas e regulamentos escolares		Relação entre diretor, professor, pais e comunidade
Envolvimento dos pais	Envolvimento de Pais e comunidade escolar	Apoio material e financeiro
Participação da comunidade		Relação comunidade-escola
Formação e experiência	Patrimônio humano	Disponibilidade
Comprometimento		Estabilidade
		Organização interna
Planejamento	Gestão escolar	Liderança do diretor
Estrutura organizacional		Colaboração, participação de professores e demais equipes
	Instalações e materiais	Estrutura do prédio
		Disponibilidade de recursos financeiros e materiais

Fonte: Elaborado pela autora com base no documento Monitoramento Escolar da Reme (CAMPO GRANDE, 2008).

Dentre os programas e projetos que são mencionados nesse relatório, constam, além de programas nacionais de formação de professores, como “Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA)” e o “Gestar”, vários programas ligados à parcerias da Semed com empresas privadas, como o “Acelera” e “Se Liga”, do Instituto Ayrton Senna, e o “Alfa e Beto”, do Instituto Alfa e Beto, ambas Organizações Não Governamentais (ONGs), ou agora mais recentemente denominadas como Organização da Sociedade Civil (OSC), que forneciam pacotes educacionais voltados para a correção de fluxo ou dificuldades de aprendizagem.

Contudo, não são encontradas menções em documentos a programas específicos de formação para os gestores escolares ou para a equipe técnica e pedagógica das escolas. Como veremos no capítulo seguinte, que tratará do contexto histórico da escolha de diretores na rede municipal de ensino de Campo Grande, a opção pelas parcerias público-privadas direcionou os

rumos da gestão escolar no município, pois eram essas empresas que, ao final, ficavam responsáveis pela formação dos gestores escolares e da equipe técnica das secretarias e escolas.

2.3 A classificação tipológica das escolas da Reme e sua relação com o provimento dos cargos de diretor

No ano de 1987 foi regulamentada a Lei Municipal nº 2.407, de 16 de outubro de 1987, que dispõe, em seu artigo 24, Seção IV, sobre a tipologia das escolas. A criação das tipologias escolares visava a classificação dos estabelecimentos de ensino, objetivando “melhor planejamento e administração escolar.” (CAMPO GRANDE, 1987, não paginado).

Em seu parágrafo 1º, essa Lei determina que os critérios de classificação das unidades escolares seriam: I) número de alunos; II) turnos de funcionamentos; III) números de dependências; e, IV) graus de ensino. Determinava, ainda, em seu parágrafo 2º, que a tipologia das escolas deveria ser atualizada a cada dois anos, no mês de janeiro. CAMPO GRANDE, 1988, não paginado).

No entanto, no ano seguinte, a referida Lei foi alterada pelo Decreto nº 5.608, de 02 de fevereiro de 1988, sob a gestão do então prefeito municipal Juvêncio César da Fonseca, e em seu Art. 2º, o Decreto modificava os objetivos da classificação das escolas em tipologias, o que impactaria diretamente nos servidores que ocupavam a função de diretor escolar.

A partir daí, a classificação das escolas por tipologia serviria também para determinar “[...] a definição do quadro de servidores e ainda **a remuneração do Grupo Ocupacional de Direção Escolar.**” (CAMPO GRANDE, 1988, não paginado, grifo nosso).

Com a vigência do Decreto nº 5.608/1988, novos parâmetros de classificação da tipologia das escolas foram estabelecidos e houve a inclusão de treze artigos para que fosse mensurada a classificação da unidade escolar e para determinar a somatória de pontos obtidos pela escola e, conseqüentemente, a tipologia na qual ela se enquadrava. (CAMPO GRANDE, 1988).

Sendo assim, as escolas passaram a ser classificadas pelas letras A, B, C, D e E, segundo a pontuação que atingiam, conforme o Art. 3º do Decreto n. 5.608/1988. (CAMPO GRANDE, 1988).

Essa pontuação se baseava nos critérios apresentados nas Tabelas 3, 4, 5 e 6:

Tabela 3 - Tipologia: pontuação por número de alunos atendidos na unidade escolar (1988)

Número de alunos	Pontos
Até 100	1,0
de 101 a 250	2,0
de 251 a 450	3,0
de 451 a 650	4,0
de 651 a 900	5,0
de 901 a 1200	6,0
de 1201 a 1500	7,0
de 1501 a 1800	8,0
de 1801 a 2100	9,0
+ 2100	10,0

Fonte: Elaborado pela autora baseado no Decreto nº 5.608/1988 (CAMPO GRANDE, 1988).

Tabela 4 - Tipologia: pontuação por grau de ensino atendido na unidade escolar (1988)

Graus de ensino	Pontos
Pré-escola	1,5
1º grau – 1º a 4ª séries	4,0
1º grau - 5ª a 8ª séries	3,0
2º grau	1,0
Supletivo	0,5

Fonte: Elaborado pela autora baseado no Decreto nº 5.608/1988 (CAMPO GRANDE, 1988).

Tabela 5 - Tipologia: pontuação por número de dependências da unidade escolar (1988)

Número de dependências	Pontos
Até 03	1,0
de 04 a 08	2,0
de 09 a 13	3,0
de 14 a 18	4,0
de 19 a 23	5,0
de 24 a 28	6,0
de 29 a 33	7,0
de 34 a 38	8,0
de 39 a 49	98,0
+ 43	10,0

Fonte: Elaborado pela autora baseado no Decreto nº 5.608/1988 (CAMPO GRANDE, 1988).

Podemos observar na Tabela 5 que um dos critérios utilizados para classificar as escolas se refere ao espaço físico, ou seja, o número de dependências da escola, o número de espaços utilizados como salas de aulas, laboratório, biblioteca, depósito, almoxarifado, secretaria,

quadras, parques, pátios, salas de professores, diretoria, coordenação, cozinha, refeitório, banheiros e demais dependências que necessitam de manutenção e reparos.

Tabela 6 - Tipologia: pontuação por turno de funcionamento da unidade escolar (1988)

Turnos de funcionamento	Pontos
Matutino	1,0
Vespertino	1,0
Noturno	1,0

Fonte: Elaborado pela autora baseado no Decreto nº 5.608/1988 (CAMPO GRANDE, 1988).

De acordo com o Art. 5º do Decreto nº 5.608/1988, segundo a somatória da contagem de pontos, a escola poderia ser assim classificada: I - Tipo A – mais de 27 pontos; II - Tipo B – de 23 a 27 pontos; III - Tipo C – de 18 a 22 pontos; IV - Tipo D – de 13 a 17 pontos; V - Tipo E – até 12 pontos. (CAMPO GRANDE, 1988).

Na Tabela 7, trazemos a tipologia das escolas, e também a variação das gratificações acrescidas ao vencimento dos diretores e diretores-adjuntos.

Tabela 7 - Variação da gratificação dos ocupantes de cargos de direção escolar

Cargo	Tipologia da escola	Símbolo	Vencimento (em Cz\$)	Gratificação
Diretor de escola	A	DE-1	33.664,00	70%
	B	DE-2	33.664,00	60%
	C	DE-3	33.664,00	50%
	D	DE-4	33.664,00	40%
	E	DE-5	33.664,00	30%
Diretor adjunto	A	DA-1	33.664,00	50%
	B	DA-2	33.664,00	40%
	C	DA-3	33.664,00	30%
	D	DA-4	33.664,00	20%

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto nº 5.608/1988 (CAMPO GRANDE, 1988).

Na Tabela 7 apresentamos como exemplo o vencimento base, sem as gratificações, recebido pelo diretor de escola em 1988, que era de Cz\$ 33.664,00, conforme a moeda vigente à época, o Cruzado (Cz\$). Destacamos que o salário mínimo recebido pelo trabalhador assalariado nesse ano era o equivalente a Cz\$ 6.240,00 até janeiro, ou seja, um diretor escolar recebia mais de cinco salários mínimos à época. Atualizando esses valores com base no Índice

Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁹, o valor do salário-base sem as gratificações recebido pelo diretor escolar seria, em 2020, o equivalente a R\$ 4.515,79.

Ainda na Tabela 7, podemos observar que havia variações no valor da gratificação acrescida aos vencimentos dos diretores, contudo, utilizamos como exemplo o que um diretor de uma escola tipologia A recebia, ou seja, 70% de gratificação, o que elevaria seu salário para Cz\$ 57.228,80, enquanto o diretor adjunto da mesma instituição receberia 50% de gratificação, ou seja, Cz\$ 50.496,00. Assim, entre os diretores e diretores adjuntos da mesma escola havia variação de gratificação. Vale ressaltar que em escolas de tipologia E, devido ao número menor de alunos atendidos, não havia diretor adjunto.

O que podemos observar é que os salários dos diretores poderiam alcançar o patamar de até dez salários mínimos da época, o que se tornava um grande atrativo financeiro. Contudo, com o passar do tempo esse salário sofreu uma grande defasagem com a desvalorização do trabalho do professor e do diretor, com as cobranças e com a sobrecarga que foi imposta aos trabalhadores da educação, fato este que voltaremos a tratar no capítulo três desta dissertação.

Dois meses depois, o Decreto nº 5.640, de 27 de abril de 1988, reajustou a tabela de vencimentos dos salários dos servidores do grupo do magistério, incluindo os diretores e os diretores adjuntos, com gratificações progressivas de acordo com a tipologia das escolas.

Na gestão de André Puccinelli, foi aprovada a Lei nº 3.855, de 21 de maio de 2001, que elevou o número de tipologias das escolas municipais e Centros de Educação Infantil (CEINFs), que passaram a ser classificados “por ato do Poder Executivo, observadas as características e especificidades próprias, em Tipologia Especial, A, B, C ou D e em Tipologia E, F ou G. (CAMPO GRANDE, 2001b, não paginado).

A tabela de vencimentos também sofreu alterações, conforme pode ser observado na Tabela 8. Outra modificação trazida pela Lei nº 3.855/2001 foi a inclusão ao vencimento base de duas gratificações, a Gratificação pelo Efetivo Exercício do Magistério (GRATES), a qual corresponde a 32,38% do salário base, e a outra correspondente à classificação da tipologia da escola.

⁹ Os valores foram convertidos em 04 de agosto de 2020, utilizando-se para tanto o recurso eletrônico disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/servicos/atualizacao-valores/>

Tabela 8 - Alterações na remuneração dos diretores e diretores adjuntos - 2001

Tipologia da escola	Símbolo	Especificação	Vencimento	Gratificação
Especial	DE-E1	Diretor-Geral	650,00	135%
A	DE-1	Diretor de Escola	650,00	95%
B	DE-2	Diretor de Escola	650,00	85%
C	DE-3	Diretor de Escola	650,00	75%
D	DE-4	Diretor de Escola	650,00	60%
E	DE-5	Diretor de Escola	650,00	40%
F	DE-6	Diretor de Escola	650,00	30%
G	DE-7	Diretor de Escola	650,00	20%
ESPECIAL	DA-1	Diretor Adjunto	650,00	85%
A	DA-1	Diretor Adjunto	650,00	75%
B	DA-2	Diretor Adjunto	650,00	65%

Fonte: Anexo V da Lei n. 3.855, de 21 de maio de 2001 (CAMPO GRANDE, 2001b).

Novas alterações no valor do vencimento básico dos diretores e diretores adjuntos foram realizadas por meio da Lei nº 4.035, de 30 de abril de 2003 (R\$850,00) e Lei nº 4.146, de 1º de abril de 2004 (R\$ 1.020,23), sem modificação dos percentuais de gratificação por tipologia de escola.

No ano de 2019, para realizar a atualização da tipologia das escolas, a equipe da Coordenadoria de Normatização das Políticas Educacionais (CONOPE), representada pelos inspetores escolares, visitou cada unidade escolar da Reme fazendo avaliação da estrutura física, acompanhados da direção escolar, para uma nova publicação da tipologia das unidades da rede.

Em 2019, a tabela de tipologias das escolas da Reme foi alterada por meio do Decreto nº 13.894, de 19 de junho de 2019, no qual se informa que, além dos diretores e diretores adjuntos, os vencimentos dos ocupantes do cargo de secretário escolar também seriam estabelecidos de acordo com a tipologia da escola em que atuam. (CAMPO GRANDE, 2019a).

Ressaltamos que a tabela de tipologia das escolas foi alterada enquanto esta pesquisa estava em andamento, sendo publicado em maio de 2020 o Decreto nº 14.327, conforme consta no Diário Oficial n. 5.963, de 5 de junho de 2020, que revogou, em seu Art. 3º, o Decreto nº 13.895/2019.(CAMPO GRANDE, 2020). No entanto, constatamos que foi uma republicação do Decreto anterior, pelo fato de constar erros de digitação nas tipologias de algumas unidades escolares, detectados pelos seus gestores. As incorreções foram encaminhadas ao setor responsável que, após constatarem que de fato as reivindicações dos gestores eram justas, republicaram a tabela.

Esse último fato demonstra o quanto a tipologia das unidades de ensino se torna um tema importante, pois influencia não somente os recursos financeiros que cada escola recebe, mas também a remuneração dos diretores e secretários escolares. A classificação refere-se à somatória dos pontos obtidos pela escola por meio do quantitativo de número de alunos matriculados, alunos com deficiências, turnos de funcionamento, salas de aula utilizadas em funcionamento, demais dependências, níveis e modalidades de atendimento (educação infantil, ensino fundamental e EJA), conforme vimos anteriormente.

2.4 Considerações sobre a eleição de diretores escolares no país

Nos sistemas de ensino, os responsáveis pela gestão ou administração dos estabelecimentos de ensino são os diretores escolares. Paro (2010, p. 769), acerca dessa nomenclatura, esclarece que “[...] parece ser quase unânime a preferência pela expressão ‘diretor escolar’ quando se trata de denominar oficialmente, por meio de leis, estatutos ou regimentos, aquele que ocupa o cargo hierarquicamente mais elevado no interior de uma unidade de ensino.”

Em relação ao provimento do cargo, Dourado (2013), em uma releitura de sua pesquisa de mestrado, concluída no início da década de 1990, apresenta as modalidades mais usuais, quais sejam:

diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios);
diretor de carreira;
diretor aprovado em concurso público;
diretor indicado por lista tríplice ou sêxtupla;
eleição direta para diretor. (DOURADO, 2013, p. 102).

Diferentes formas de escolha do gestor escolar têm sido apresentadas na literatura, contudo, vamos nos debruçar em quatro tipos de formas de escolha: a nomeação, o concurso público, o esquema misto e a eleição, sobre as quais destacaremos algumas características.

A nomeação, conforme Arroyo (1995), é um processo utilizado em larga escala desde a década de 1970, e traduz as concepções de um modelo de gestão predominantemente clientelista, autoritário e controlador, atrelado à burocracia estatal:

[...] o diretor de unidade de ensino no sistema escolar público sempre foi um cargo de confiança do poder central ou local. Acompanhando a história da escola pública, observamos que ele sempre foi um dos mecanismos do jogo do poder e da barganha

política. A figura do diretor escolar era uma das peças importantes no controle dos docentes e da rede escolar. (ARROYO, 1995, p. 128).

Dessa forma, a nomeação é baseada em critérios políticos e consiste na prática da indicação do gestor por um agente externo à instituição escolar, geralmente um gestor público do ente federado, vinculado ao chefe do poder executivo, município ou estado, tornando-se um cargo de interesses políticos e partidários. (PARO, 2006). Apresenta como dificultador o favorecimento e a vinculação aos interesses específicos de políticos, sendo a educação vista como uma instância clientelista suscetível à manipulação política de forma direta.

Já o concurso, segundo Gadotti e Romão (1997), realizado por meio de provas ou de provas e títulos, tem sido utilizado no estado de São Paulo e em alguns estados e municípios brasileiros. Os autores destacam que esse mecanismo acentua a adoção apenas de critérios objetivos e técnicos, permitindo ao aprovado a escolha da escola em que pretende atuar profissionalmente, sem, contudo, aferir a capacidade de liderança dos candidatos. A comunidade escolar não participa do processo de seleção desse diretor, o que torna essa forma de provimento antidemocrática, uma vez que a comunidade escolar é obrigada a aceitar a escolha do primeiro candidato aprovado.

Além disso, o ingresso por concurso público na função de direção de escola não permite o rodízio entre os pares, fator que pode corroborar para que haja a centralização do poder de decisão pela figura do gestor, o qual exerce a função até sua aposentaria. Dessa forma, o concurso público para gestor escolar é bastante controverso no que diz respeito à instauração da gestão democrática, pois, ainda que não seja o único fator que define a gestão democrática, o diretor tem poder de influenciar o grau de participação e de democratização das decisões na instituição, e a comunidade escolar, nesse modelo, não tem a possibilidade de trocar a gestão e construir outras alternativas para o cargo.

O esquema misto, por sua vez, coaduna com duas ou mais fases no processo de escolha dos gestores escolares, podendo ocorrer por meio de provas que conferem a competência técnica e a formação do candidato, bem como por meio de eleições que constatarem sua experiência administrativa, capacidade de liderança, dentre outras habilidades não menos importantes. (GADOTTI; RAMÃO, 1997).

Esse mecanismo possibilita à comunidade escolar participar de uma ou mais fases do processo de seleção, resultando em um maior vínculo e compromisso do diretor com aqueles que o escolheram, assim como na formulação de uma proposta de gestão a ser aprovada e, dessa forma, com maior possibilidade de adesão da comunidade escolar.

Outra forma de realização da escolha de gestores escolares é a eleição, que pode ser realizada pelo voto direto, representativo, uninominal ou por escolhas, a partir de listas tríplices ou plurinominais, que podem ser determinadas por critérios estabelecidos pelos próprios sistemas de ensino.

Gadotti e Romão (1997, p. 94) assinalam que a execução da eleição, como um dos mecanismos da gestão democrática, embora não seja o único e por si só não garanta tal processo, pode favorecer o desenvolvimento da prática do diálogo e a participação nas decisões da escola pelos segmentos que constituem a comunidade local, se conduzida em direção à tomada de decisão coletiva e à democratização das relações que se estabelecem no interior da instituição escolar. Nesse modelo, portanto, há maior distribuição do poder dentro e fora da escola, bem como equilíbrio entre a competência técnica e política, necessárias ao exercício do cargo.

Paro (2002) defende a eleição direta como um dos critérios para a escolha do gestor de escola, todavia, acrescenta que:

[...] a democracia precisa ser entendida para além de seu sentido etimológico de governo do povo ou governo da maioria, para incluir todos os mecanismos, procedimentos, esforços e recursos que se utilizam, em termos individuais e coletivos, para promover o entendimento e a convivência social pacífica e cooperativa entre sujeitos históricos. (PARO, 2002, p. 15).

Sob essa ótica, a escolha de diretores por meio de eleição, por si só, não garante a efetivação do processo democrático, pois para a existência de uma sociedade democrática é necessário a democratização das instituições que compõem essa sociedade.

Frente às diferentes possibilidades de provimento do cargo de diretor escolar, encontramos também diversos entendimentos e posicionamentos entre os entes federados. Souza e Pires (2018), que trazem uma análise das eleições para diretores nos estados brasileiros, destacam:

[...] os principais mecanismos de gestão democrática, considerados na legislação, estão relacionados à eleição de diretores ou a criação/funcionamento de conselhos escolares, pois encontramos pelo menos 21 peças legais, em 15 estados distintos, que se referem a um dos dois elementos. Alguns desses, ainda, têm uma legislação mais abrangente, tratando de outros aspectos ou do próprio princípio constitucional em questão. Contudo, do conjunto de 27 unidades federativas, como citado anteriormente, identificamos apenas 11 estados e o Distrito Federal, os quais possuem normativa própria, regulamentando o artigo 206 da CF e o artigo 14 da LDB. [...]. Isto quer dizer que apenas 44,4% das UF o fizeram. Os 11 estados mencionados são Acre, Amapá e Rondônia, na região Norte; Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe, no Nordeste; Rio de Janeiro no Sudeste; Rio Grande do Sul na região Sul e; Mato Grosso e Goiás, além do Distrito Federal, na região Centro-Oeste. (SOUZA; PIRES, 2018, p. 73).

Entendemos que a eleição de diretores é um dos mecanismos da gestão democrática, uma vez que, conforme já mencionado, há outros aspectos que precisam ser levados em consideração. O princípio da gestão democrática, mencionado na CF/1988 e na LDB/1996, não se refere exclusivamente à dimensão da gestão escolar, mas também à dimensão da gestão educacional, que envolve os sistemas de ensino.

No entanto, Souza e Pires (2018, p. 74) ressaltam que, dentre os onze estados em que foram encontradas legislações próprias referentes à gestão democrática, “[...] apenas em dois contextos (RS e DF)” houve menção à “[...] gestão democrática do próprio sistema de ensino”, sendo que “[...] nos outros nove estados temos apenas um esforço de estabelecer padrões de gestão para as unidades escolares, sem menção à organização do sistema como um todo.”

Segundo o levantamento realizado pelos autores supracitados, os estados do Amapá, Pará, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul buscam aliar as eleições de diretores à implantação do conselho escolar. No Maranhão e no Paraná, a legislação trata apenas do provimento de diretores por meio de eleições. Ceará, Paraíba, Minas Gerais e Santa Catarina incorporam na legislação, ainda, outros mecanismos de gestão democrática, como o Grêmio Estudantil e a Associação de Pais e Mestres.

E dois estados, conforme Souza e Pires (2018, p. 79), no que se refere à gestão democrática, possuem uma “legislação rudimentar [...], apenas faz menção à gestão democrática, sem indicar qualquer mecanismo ou procedimento operacional para o princípio legal.”

Destacam, por fim, que Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás e Distrito Federal trazem algumas inovações quanto ao tema, contudo, “Em nenhum desses quatro planos há menção aos aspectos associados ao mérito como critério de provimento de diretores escolares ou para outra função articulada à GD [Gestão Democrática].” (SOUZA; PIRES, 2018, p. 79).

Segundo o levantamento dos autores, é possível observar, em síntese, que onze estados já realizam as eleições para diretores, e doze estados já têm políticas sobre a gestão democrática, mas ainda não realizam eleições.

Para facilitar a visualização, sintetizamos no Quadro 3 essas informações:

Quadro 3 – Balanço sobre os entes federados que possuem Legislação estadual sobre gestão democrática e realizam de eleições para diretor

Possuem legislação específica sobre gestão democrática	Realizam eleição de diretores
AP	AM
AC	PA
RO	MA
PI	CE
RN	PB
AL	PE
SE	BA
RJ	ES
RS	MG
MT	PR
DF	MS
GO	

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas pesquisas feitas por Souza e Pires (2018).

Salientamos que, na pesquisa de Souza e Pires (2018), Mato Grosso do Sul faz parte dos estados que elegem seus diretores por meio do voto direto, embora não conste como um ente federado que possua legislação específica sobre esse processo.

Contudo, observamos que a pesquisa apresentada no Quadro 3 não retrata a realidade no que tange ao estado de Mato Grosso do Sul. De acordo com Fernandes e Rodriguez (2012), o estado apresentava na sua Constituição Estadual, promulgada em 1989, mais especificamente no Artigo 189, a gestão democrática do ensino público na forma da lei. (MATO GROSSO DO SUL, 1989).

Nesse sentido, observamos que a administração do governador Pedro Pedrossian (1991-1994), para atender a luta e pressão exercida pelos educadores, garantiu a gestão democrática do ensino no estado de Mato Grosso do Sul no ano de 1991, durante a sua administração por meio do Decreto Estadual nº 5.868/1991. (MATO GROSSO DO SUL, 1991).

O referido decreto determinava que as Unidades Escolares seriam constituídas por um Colegiado Escolar, pela Direção, Coordenação Pedagógica e pela Secretaria, eleitos por suas respectivas categorias por um mandato de dois anos. (MATO GROSSO DO SUL, 1991).

No entanto, Alves (2017) destaca, em sua tese de doutoramento, que Mato Grosso do Sul faz parte dos estados que elegem seus diretores por meio do voto, contudo, até 1990, os

critérios adotados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul se configuravam por meio de indicações feitas pelo Poder Executivo.

Alves (2017) desvela que, no âmbito das políticas educacionais de gestão dos sistemas de ensino municipal e estadual, o critério adotado por ambos os sistemas, até 1990, era o de indicações feitas pelo poder executivo, contudo, a partir de 1991, esses sistemas construíram narrativas diferentes; a saber, somente foram incluídas modificações na SED por meio do Decreto nº 5.868/1991, adotando-se, assim, o sistema de eleições.

O contexto histórico que levou a essa modificação está ligado às transformações que ocorreram no Brasil a partir do final da década de 1980, principalmente no que se refere ao fim do regime militar e da redemocratização da educação, mencionadas anteriormente, as quais impactaram a consecução das políticas públicas no estado de Mato Grosso do Sul.

E, no contexto local, remonta à década de 1970, que marca a divisão do estado de Mato Grosso, por meio da Lei Complementar nº 31/1977, aprovada pelo então presidente da República General Ernesto Geisel, que declarou a cidade de Campo Grande como a capital do novo estado - Mato Grosso do Sul.

Mato Grosso do Sul foi criado exatamente em um período histórico, em que a sociedade aspirava pela democratização, tanto do governo quanto da educação. Conforme analisa Catanante (2010):

Para os educadores, escola democrática significava necessariamente a possibilidade de eleger o diretor escolar e seu diretor adjunto. Outra reivindicação que faziam era a possibilidade de eleger os agentes regionais de educação e o secretário estadual de Educação. [...] O desejo de participação presente nos diferentes segmentos da sociedade brasileira manifestava-se entre os educadores e a comunidade escolar sul-mato-grossense, que lutavam para conquistar mais espaços nos quais fosse possível participar das decisões referentes às políticas públicas e exercerem sua cidadania. Essa aspiração da sociedade estava em consonância com uma das características que marcou o fim da ditadura militar brasileira. (CATANANTE, 2010, p. 43-46).

Assim, desenhou-se o quadro descrito por Alves (2017), com a instituição da eleição para diretores na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul. Contudo, Maria Dilneia Fernandes (2001), ao analisar os programas educacionais desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Educação do estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1991 a 1994, destaca que o estado assume novas funções e, com isso, novas maneiras de gerir as contas públicas, qual seja, a de democratizar a gestão, por meio das eleições diretas, mas concentrando os recursos.

[...] essa democratização de gestão escolar concebida pelo Estado deve ser entendida como um processo de alteração dos instrumentos de poder que, historicamente, o

garantiram sem, entretanto, alterar sua essência de controlador do sistema educacional. Nessa perspectiva, em Mato Grosso do Sul, percebeu-se que democratizar a gestão foi uma realização eminentemente de cunho político, quando os setores envolvidos não encontraram a contrapartida da democracia econômica, pois esta ainda era mecanismo de tutela por parte do Estado. (FERNANDES, 2001, p. 53).

A exemplo do que ocorria no restante do país, portanto, no contexto local de Mato Grosso do Sul, o princípio da gestão democrática foi instituído parcialmente, pois a eleição direta para diretor, ou mesmo a constituição de órgãos colegiados, são mecanismos importantes, mas sem a garantia de autonomia financeira, pedagógica e administrativa, já que sem a participação efetiva dos atores envolvidos na educação, no planejamento e na elaboração do currículo não há efetivação de fato da autonomia dos sistemas e estabelecimentos de ensino.

Neste capítulo procuramos apresentar o histórico de formação do sistema municipal de ensino de Campo Grande e trazer alguns apontamentos sobre a eleição de diretores, um dos mecanismos da gestão democrática. A seguir, trataremos especificamente das modificações ocorridas no processo de escolha dos gestores das escolas do município e do contexto que levou à implantação, em 2018, das eleições para diretor escolar.

CAPÍTULO III - O PROCESSO HISTÓRICO DE ESCOLHA DOS GESTORES NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS

Assim como ocorria na maioria dos estados brasileiros, desde a criação do sistema municipal de ensino de Campo Grande, a escolha dos diretores de escola pública tem sido feita por indicação política, ou seja, por meio da nomeação. Os diretores escolares, até 2018, eram nomeados ou exonerados da função pelo chefe do poder executivo municipal, sendo que cada gestor, de posse do seu cargo, exercia a denominada função de confiança, por se tratar de uma indicação política.

As mudanças que foram ocorrendo no processo histórico de escolha do diretor escolar, no contexto da rede municipal de ensino de Campo Grande, foram profundamente marcadas por parcerias da Secretaria Municipal de Educação (Semed) com instituições da iniciativa privada. Dessa forma, iniciaremos este capítulo apresentando o contexto histórico do acordo entre Semed e Instituto Ayrton Senna, bem como suas influências nas formas de provimento do cargo de gestor nesse sistema de ensino.

3.1 As influências das parcerias público-privado na Gestão Escolar em Campo Grande (1998-2004)

Na década de 1990, no município de Campo Grande, onde a escolha dos diretores ocorria por nomeação do representante do executivo, conforme já mencionado, visando atender a esse modelo de gestão gerencial, firmou-se parceria do sistema de ensino com o terceiro setor, respaldado, principalmente, pela Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, que criou e regulamentou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e instituiu o “termo de parceria” (BRASIL, 1999).

Assim, em 1998, a Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS aderiu ao Programa Acelera Brasil (PAB), o qual contava com a iniciativa do Instituto Ayrton Senna (IAS) e com o apoio de outras instituições, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) e a Petrobrás.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) é uma entidade do terceiro setor que, conforme sua própria descrição, tem como missão produzir “[...] conhecimento e experiências educacionais **inovadoras** capazes de inspirar práticas **eficientes**, **capacitar** educadores e **propor políticas públicas** com foco na educação integral [...]” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2020. Grifo nosso).

Destacamos, nesta descrição, termos que remetem a uma visão gerencialista e técnica da educação e da administração escolar, como inovação, eficiência e capacitação, bem como a intenção explícita da organização de atuar prioritariamente em parcerias público-privadas, propondo – e, ao mesmo tempo, sendo a responsável em operacionalizar - políticas públicas ao Estado.

Em relação à origem do Programa Acelera Brasil, João Batista de Araújo e Oliveira¹⁰ (2002) destaca que esse programa foi testado inicialmente com um projeto piloto no estado do Maranhão, no ano de 1995, sendo gradualmente estendido a outros municípios. Em 1997, atingia 15 municípios; em 1998, passou a atender 24 municípios, e a partir do ano de 1999, os estados de Goiás e Espírito Santo também aderiram a esse programa.

O autor justifica da seguinte forma a implantação dessas parcerias público-privadas, a partir de sua compreensão do tema:

Um levantamento efetuado pelo IAS em 52 municípios, em 27 estados do Brasil, participantes de um programa de gestão educacional, no primeiro semestre de 2001, revelou que praticamente **não existem programas de ensino nem nas secretarias nem nas escolas**. Ora, a inexistência de programas sugere também a **inexistência de clareza sobre resultados e responsabilização das escolas**. Esse fato, aliado a um ciclo ainda maior de tempo para a escola produzir resultados sugere que políticas de ampliar ciclos e promover os alunos de forma automática, sem cuidados especiais, podem produzir resultados ainda mais negativos [...]. (OLIVEIRA, J., 2002, p. 213. Grifo nosso).

Destarte, para os desenvolvedores do PAB, havia a necessidade não só de instrumentalizar os municípios e as escolas que firmavam parceria com o programa, mas também modular a atuação dos professores e dos gestores escolares. Preconizava-se que um dirigente deveria ser eficaz, o que na visão gerencialista que permeava o programa significava produzir resultados alinhados com o que prescreviam os organismos internacionais, conforme já mencionado no capítulo 1 deste estudo.

Assim, de 1998 a 2004, o Programa de Gestão Municipal e Escolar de Campo Grande foi influenciado pelos moldes propostos pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), que, por sua vez,

¹⁰ Para compreender o posicionamento de João Batista de Araújo e Oliveira, é importante conhecer o seu lugar de fala. De 1980 a 1985, ou seja, no período da Ditadura Militar, ele atuou como assessor do Ministro-Chefe do Programa Nacional de Desburocratização. No ano seguinte, foi nomeado diretor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Trabalhou ainda em organismos internacionais, como o Banco Mundial (1986-1995), no Ministério da Educação (1995), como secretário executivo, quando foi o idealizador do Programa Acelera Brasil. Em 2006, criou o Instituto Alfa e Beto, uma organização não governamental que também desenvolve e oferece às secretarias municipais e estaduais de educação pacotes educacionais, firmando parcerias público-privado. As informações sobre sua biografia foram retiradas da página oficial do Instituto Alfa e Beto, disponível em <https://www.alfaebeto.org.br/tagdiv-composer-draft/>. Acesso em 22 jun. 2020.

possuía parceria com a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM). A formação dos gestores de escola, de 1998 a 2000, incorporou, gradativamente, a perspectiva do Programa Acelera Brasil (PAB) e, de 2001 a 2004, a do Programa Escola Campeã (PEC), também do IAS. (OLIVEIRA, J., 2002).

O material formativo fornecido pela Fundação Luís Eduardo Magalhães como ferramenta pedagógica era constituído por um material impresso, intitulado “Manual de Gestão Municipal da Educação”, que apresentava resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos sob a concepção e orientação técnica do professor João Batista Araújo e Oliveira e da JM Associados. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000).

Acerca desse material, Bolson (2011) destaca:

Esse material foi desenvolvido pela Fundação Luís Eduardo Magalhães para o Programa Educar para Vencer, do governo da Bahia, sob a coordenação e orientação técnica de João Batista Araújo e Oliveira/ JM Associados; responsável pela elaboração dos Manuais “Gerenciando a Escola Eficaz e Manual de Procedimentos e Rotinas”, que cedeu gratuitamente os direitos de publicação para o Programa [...]. (BOLSON, 2011, p. 74).

No material¹¹ havia a pretensão explícita de subsidiar as ações do diretor para que ele exercesse com competência a gestão pedagógica, administrativa, financeira e comunitária das escolas públicas. Num primeiro momento, conceituava-se o que é uma escola eficaz, depois se estabelecia parâmetros entre escolas eficazes e não eficazes, com orientações a respeito de pontos críticos que devem ser atacados, o que, segundo os seus idealizadores, daria condições aos diretores para enfrentarem os problemas do cotidiano escolar.

Sob a premissa de que “é preciso priorizar e concentrar o foco de atuação no problema central – a qualidade do ensino fundamental” (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 5), o Programa “Educar para Vencer”, em sua primeira fase de implantação, foi desenvolvido por 45 secretarias municipais de Educação.

O manual foi organizado em cinco módulos: módulo I - A) A escola eficaz; B) Autonomia das Escolas; C) Ensino Fundamental; D) Educação Infantil; E) Educação de Jovens e Adultos; módulo II - A) Questões do Magistério – Carreiras e Salários; B) Questões do Magistério – Estatuto do Magistério; C) Questões do Magistério – Políticas de Capacitação; D) Questões do Magistério – A Escolha do Diretor; módulo III - A) Plano Municipal de Educação;

¹¹ Exemplos desse manual foram enviados a todas as escolas municipais de Campo Grande, e ele se encontra também disponível para consulta na biblioteca do Centro de Formação e Capacitação dos Servidores da Semed (CEFOP).

módulo IV - A) Funções de uma Secretaria Municipal de Educação; B) A Secretaria e as Escolas; módulo V - A) Mobilização da Sociedade e Opinião Pública; B) Voluntários e Parceiros; C) Como tornar úteis os Conselhos. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000).

Para compreender as concepções que embasavam as ações desenvolvidas pela rede municipal de Campo Grande, no que se refere à formação e ao processo de escolha dos diretores escolares no período em pauta, faz-se necessário explicitar alguns conceitos utilizados no Manual de Gestão Municipal da Educação (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000), documento que norteou a implantação da parceria do município com o Instituto Ayrton Senna (IAS).

Na concepção da Fundação Luís Eduardo Magalhães, uma escola eficaz deveria possuir as seguintes características:

[...] na escola eficaz, as coisas funcionam: não é só uma campanha passageira, uma sala bonita com computadores, uma caixa escolar ativa ou um método de ensino diferenciado. Tudo, nela, está sempre melhorando e tende a dar certo; **a escola eficaz recebe os mesmos recursos que as demais. A diferença é que sabe fazer com que eles rendam mais** - e é capaz de buscar recursos adicionais; a escola eficaz acompanha, vai atrás e se orgulha de seus ex-alunos. São eles o cartão de visita da escola. Ela os utiliza como exemplos, como modelos para incentivar e inspirar os seus atuais alunos. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 18, grifo nosso).

Conforme discutido no capítulo 1 deste estudo, é possível observar a influência dos interesses neoliberais que marcaram os embates de força no período da elaboração da CF/1988, em que, atendendo a interesses privatistas, o discurso da descentralização foi utilizado para minimizar a responsabilidade da esfera federal em relação ao financiamento da educação pública, permitindo uma participação cada vez mais expressiva do Terceiro Setor nas decisões e encaminhamentos de ações relacionadas aos problemas educacionais.

A descentralização, nesse sentido, não significou autonomia administrativa, pedagógica ou financeira, o que caracterizaria uma gestão democrática, pois, “Com a falta de infraestrutura para concretizar a descentralização, instala-se um quadro de abandono no qual a escola é instada a diligenciar no sentido de superar por si mesma suas penúrias materiais.” (MENDONÇA, 2001, p. 92).

No que se refere à autonomia, o Manual trazia a seguinte afirmação:

A escola eficaz tem autonomia financeira, administrativa e pedagógica. A extensão e os limites dessa autonomia são em grande parte, decididos pelas secretarias da

educação, mas podem ser conquistados e ampliados pelo trabalho da escola. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 21).

Como já tratamos neste estudo, os limites da autonomia das escolas não são estabelecidos somente em função de sua maior ou menor “eficácia”, mas pelo modelo de descentralização adotado pelo Estado. Percebe-se, assim, que no Manual de Gestão Municipal da Educação (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000), em sua visão gerencialista, transparece essa ideia de que a eficácia dos gestores escolares estaria ligada às formas com que superavam suas “penúrias materiais”, conforme expressão utilizada por Mendonça (2001).

Um outro apontamento acerca da escola eficaz é que, segundo a Fundação Luís Eduardo Magalhães (2000), essa escola precisa de um direcionamento assertivo:

As pesquisas são unânimes em apontar o diretor como a peça-chave no sucesso de qualquer escola. Muitos dizem até que a escola tem a cara do diretor. A influência da pessoa do diretor é decisiva. É ele quem determina o clima emocional e intelectual da escola. É ele quem traça o rumo e assume a liderança. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 19).

A fundação traz no bojo do seu material, de forma bastante marcada, a concepção de liderança, e deposita essa responsabilidade sob o diretor, colocando-o como o responsável pelo sucesso, ou pelo fracasso, da escola. Nesse sentido, o manual reforça que “[...] de tudo o que se pode fazer para tornar uma escola eficaz, o mais decisivo, de impacto mais imediato e mais determinante é escolher bem o seu diretor.” (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 19).

Destarte, o Manual apresentava alguns “ingredientes” que caracterizariam a escola eficaz: liderança, expectativas, atmosfera, autonomia pedagógica, uso do tempo, acompanhamento do progresso do aluno, profissionalismo, apoio e participação dos pais. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000). Nessa “receita”, percebe-se que não são levados em consideração os problemas estruturais das escolas, cabendo aos gestores captar o apoio e a participação dos pais, monitorar o progresso dos alunos – seguindo os preceitos de qualidade difundidos por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial – agir com profissionalismo e usar racionalmente o tempo. Estes elementos destacados no Manual são próprios de uma visão gerencialista de administração escolar.

Em relação ao acompanhamento ou monitoramento do progresso dos alunos, encontramos no Manual alguns critérios de formação de turmas por seriação, e não por ciclos,

que é um sistema criado a partir da ideia de que é preciso respeitar os diferentes ritmos de aprendizagem dos estudantes, fornecendo-lhes um tempo maior para consolidarem os conhecimentos relacionados à determinadas etapas da educação, por exemplo, a da alfabetização.

Segundo a Fundação Luís Eduardo Magalhães (2000), o regime de seriação é o mais usual na maioria dos países, e leva em consideração um conjunto de conhecimentos e objetivos que se pretende ministrar durante os 200 dias letivos. Para dar conta dos ritmos diferentes de aprendizagem, a proposta era de que o currículo fosse reavaliado, bem como que se estabelecessem mecanismos específicos para os alunos com defasagem na aprendizagem, como ampliação da permanência dos alunos na escola, com tempos adicionais no mesmo período em que estudavam, aulas extras no contraturno, recuperação, entre outros.

Outra sugestão para a correção dessa defasagem seriam as classes de aceleração, que davam nome ao “Programa Acelera Brasil”, desenvolvido pelo Governo Federal em parceria com o Instituto Ayrton Senna, no qual se considerava

[...] que alunos defasados e com maior idade podem lograr resultados superiores aos de seus colegas de igual escolaridade, mas menor idade, desde que colocados em programas adequados de ensino. A adequação do programa ao tipo de aluno – e não à idade “ideal” que o aluno deveria ter – pode constituir um fator determinante do aproveitamento escolar. (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 72).

Esse entendimento da Fundação Luís Eduardo Magalhães e do Instituto Ayrton Senna, bem como de outras organizações que também se envolveram direta ou indiretamente – por meio de financiamento - na implantação de programas de aceleração da aprendizagem, tais como Petrobrás, a Fundação Banco do Brasil (FBB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Telefônica Centro-Oeste (TCO), entre outras, acabou impactando o funcionamento e a gestão das escolas públicas, porque impôs a reorganização da oferta de suas turmas, a contratação de professores para as turmas especiais, formadas pelos alunos em distorção idade-série, e organização de tempos e espaços para a oferta de reforço escolar, por exemplo.

Note-se que, apesar de em outros trechos do referido Manual haver referência à participação dos pais, essa descrição da função do diretor anula qualquer possibilidade de proximidade desse modelo com os princípios da gestão democrática, pois centraliza, na pessoa do diretor, os rumos da unidade escolar, referendando o senso comum de que uma escola “tem a cara do diretor” e não da comunidade escolar.

Igualmente, é preciso chamar a atenção para a concepção de liderança implícita no documento, a qual se reveste do sentido encontrado na gestão empresarial, em que liderança é definida, conforme Chiavenato (2004, p. 183), como “[...] uma influência interpessoal exercida em uma dada situação e dirigida pelo processo de comunicação humana para a consecução de um ou mais objetivos específicos.” Líder, nesta concepção, é aquele que influencia a equipe para o alcance de determinados resultados, e não aquele que seria responsável, na instituição, em organizar e possibilitar as discussões, diálogos e situações que levassem à decisões colegiadas sobre quais seriam esses objetivos, e como alcançá-los. Na perspectiva de liderança empresarial, os objetivos já estão dados, cabendo ao gestor motivar a equipe para atingi-los.

Nesse sentido, o Manual reforça que “[...] de tudo o que se pode fazer para tornar uma escola eficaz, o mais decisivo, de impacto mais imediato e mais determinante é escolher bem o seu diretor.” (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 19).

Esse pressuposto disseminado pela FLEM deixa claro sua opção por manter a escolha dos diretores sob o controle do Poder executivo e dos responsáveis pela pasta da educação nas secretarias estaduais e municipais, em detrimento da forma democrática de escolha dos diretores escolares, princípio apregoado pela CF/1988, e reforçado pela LDB/1996 e pelo PNE 2014-2024.

De fato, o Manual posiciona-se a favor de modelos de provimento do cargo de diretor utilizados em países em que “os diretores são escolhidos por critérios de mérito, a partir de concursos de ingresso e progresso na carreira docente ou numa carreira de administração escolar.” (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2000, p. 141).

Citando uma pesquisa realizada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1993, o Manual reforça que os diretores indicados ou nomeados pelos chefes do executivo obtinham os piores resultados, os diretores eleitos diretamente pela comunidade obtinham resultados médios e os diretores nomeados por critérios de competência obtinham os melhores resultados. Isso explica o posicionamento da Fundação Luís Eduardo Magalhães em favor da continuidade da nomeação – sem o dispositivo das eleições diretas – com a diferença de que os indicados para a nomeação deveriam, antes, passar por um processo de Certificação Ocupacional, assunto que abordaremos a seguir.

3.1.1 Renovação da parceria: rumo a certificação ocupacional

O Programa Escola Campeã (PEC), implantado na rede municipal de ensino por meio da assinatura do Termo de parceria, em 24 de janeiro de 2001, estrutura-se em torno das

competências pessoais, cognitivas, relacionais e produtivas, e sua aplicação recebe acompanhamento e avaliações metódicas por parte do IAS. (BOLSON, 2011; ALVES, 2017).

Para realizar o processo de certificação, o Instituto Ayrton Senna estabelece diretrizes que devem ser seguidas, prescrevendo, inclusive, critérios de desempenho para o diretor da escola. O programa foi implantado em mais 47 municípios, de 24 estados brasileiros, e seu objetivo declarado era não só trabalhar a questão da qualidade do ensino como também tratar da gestão escolar por meio da avaliação e certificação dos diretores, assunto que abordaremos adiante. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2002).

Regina Tereza Cestari de Oliveira (2018) destaca as datas de renovação do Termo de parceria com a assinatura de três termos aditivos, os quais eram renovados com modificações solicitadas pelo IAS:

[...] o primeiro Termo Aditivo, celebrado em 02 de setembro de 2002, vigorou até o dia 31 de dezembro de 2002. O segundo Termo Aditivo, celebrado em primeiro de janeiro de 2003, vigorou até o dia 31 de dezembro de 2003, e o terceiro Termo Aditivo, celebrado em 1º de janeiro de 2004, vigorou até o dia 30 de dezembro de 2004. (OLIVEIRA, R., 2018, p. 3).

Nos documentos e textos relacionados a essa parceria, a Prefeitura de Campo Grande é citada como entidade empreendedora, ou seja, a responsável pelo financiamento e por disponibilizar os recursos humanos para implementar o Programa oferecido pelo IAS. O empreendedorismo e a inovação, visando a eficácia, são próprios de um modelo de gestão com conotação empresarial bem evidenciada. (OLIVEIRA, R., 2018; ALVES, 2014).

De fato, Alves (2014, p. 67) aponta que “O poder executivo do município de Campo Grande, quando optou pela parceria com o IAS, pareceu entender que esse organismo seria eficaz, inovador, para superar os problemas, quando o Estado (aparelho governamental) se mostraria incapaz para tal.”

A política de Gestão Escolar adotada no período de 2001 a 2004 propunha certificar os aspirantes a diretores escolares por meio de um processo que incluía a participação da comunidade escolar na indicação dos candidatos, os quais recebiam, primeiramente, formação teórica e prática para subsidiar sua atuação profissional.

Pautado no discurso da necessidade de uma nova gestão escolar, o IAS solicitou que a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande realizasse os ajustes necessários para adequar as bases de sua Gestão Escolar ao Programa Escola Campeã (PEC), proposto para iniciar no primeiro semestre de 2002. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2002).

Para essa parceria se efetivar, a secretaria municipal recebia do IAS os documentos orientadores para subsidiar a implantação do PEC, mediados por uma de suas parceiras, a Auge Tecnologia e Sistemas, conforme relataram Adrião e Peroni (2010):

[...] o IAS contratou a empresa Auge Tecnologia e Sistemas, especializada em desenvolvimento de tecnologias informacionais para sistematizar “uma gestão mais eficaz da educação e baseia-se na otimização dos recursos e tecnologias democratizando, assim, o acesso de toda a comunidade escolar.” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 28).

A empresa Auge Tecnologia e Sistemas, portanto, era a responsável por encaminhar orientações, cartas e documentos para acompanhamento, controle e monitoramento das gestões municipais parceiras do IAS, e conforme Hattge (2007, p. 34), essas comunicações serviam na prática como manuais de implantação dos programas, uma vez que visavam “propor regras de conduta, instituir práticas pedagógicas, transformar os sujeitos por eles interpelados” fazendo com que suas ações fossem “conduzidas a um determinado fim” que servia aos objetivos do Programa.

A partir do discurso da necessidade de uma nova gestão escolar, pautada nos princípios da gestão democrática, a Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, por meio da Secretaria Municipal de Educação, renovou a parceria com o IAS e a Fundação Banco do Brasil (FBB), os denominados Aliados Estratégicos. Nessa nova etapa da parceria, implantada a partir de 2001, foram fixadas estratégias para atendimento da infância e juventude, por meio do discurso de estimular as iniciativas que visassem uma educação com qualidade, qualidade esta que, conforme já discutimos, assume os pressupostos determinados por organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Nessa perspectiva, a parceria da Secretaria Municipal de Educação com o Instituto Ayrton Senna, em 2001, foi renovada em 2002, por meio da Resolução nº 50/2002, que instituiu o Processo Seletivo de Dirigentes Escolares.

Para participar do processo seletivo, o candidato deveria ter participado, anteriormente, da formação desenvolvida pela Fundação Luís Eduardo Magalhães e ter sido aprovado no Exame de Certificação Ocupacional de Dirigentes. Essa parceria foi renovada nos anos de 2003 e 2004 por meio das Resoluções nº 59/2003 (CAMPO GRANDE, 2003) e nº 73/2004 (CAMPO GRANDE, 2004).

Decorrente dessa parceria, a Semed lançou, em 2001, o Manual de Gestão Municipal da Educação de Campo Grande, no qual se justificava a opção pela certificação de diretores pela necessidade de assegurar que as pessoas que assumissem o cargo de direção efetivamente

possuíssem “condições para o exercício da função”, afirmando ainda que “A introdução de um mecanismo de certificação possibilitará a formação de um amplo quadro **gerencial e técnico**, a partir do qual surgirão **lideranças** que poderão vir a ocupar cargos de direção escolar.” (CAMPO GRANDE, 2001c, p. 2, grifo nosso).

Nota-se no Manual produzido pela Semed, assim como no Manual da Fundação Luís Eduardo Magalhães (2001), a prevalência de termos tais como “gerencial”, “técnico” e “lideranças”, que remetem a uma visão de administração empresarial da educação, já discutida neste estudo, em oposição à eleição de diretores, historicamente defendida pelo movimento dos educadores em prol da gestão democrática, e somente implantada no município em 2018.

3.1.2 O Processo Seletivo Interno de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – 2002: 1ª Certificação

Para iniciar o Programa Gestão Escolar, proposto pelo Programa Escola Campeã, do Instituto Ayrton Senna, no ano de 2002, a Prefeitura Municipal de Campo Grande, sob a gestão de André Puccinelli, publicou o Decreto nº 8.508, de 7 de agosto de 2002, que dispunha sobre o provimento do cargo de diretor escolar.

No Art. 1º do Decreto, informava-se que o cargo de diretor era “de livre nomeação e exoneração” pelo Poder Executivo e que, para serem indicados ao cargo, os servidores estáveis do quadro permanente de pessoal do Magistério deveriam ser habilitados no “Processo Seletivo de Dirigentes Escolares e integrantes do Banco de Candidatos.” (CAMPO GRANDE, 2002a, não paginado).

A Secretaria Municipal de Educação instituiu também a Resolução Semed nº 50, de 7 de agosto de 2002, que normatizava o referido processo seletivo. O Art. 3º, da referida resolução, assim descrevia os requisitos exigidos para os interessados em participar do processo: I- ser servidor estável do Quadro de Pessoal do Magistério; II - possuir habilitação mínima de curso de graduação, licenciatura plena; III- possuir experiência mínima de três anos de efetivo exercício em função de magistério na Rede Municipal de Ensino. (CAMPO GRANDE, 2002b).

O processo de Certificação Ocupacional foi desenvolvido em três etapas, conforme o Art. 4º da Resolução Semed nº 50/2002:

Etapa I: Seleção Interna de Servidores, para escolha de dois participantes no processo seletivo no âmbito da escola, da Semed e da entidade classista:

Etapa II: curso de capacitação em Gestão Escolar;
Etapa III: Certificação Ocupacional, mediante a realização de provas objetivas e descritivas de caráter eliminatório, a fim de avaliar conhecimentos específicos, comunicação e expressão da Língua Portuguesa e questões práticas de gestão escolar. (CAMPO GRANDE, DIOGRANDE, 2002b, p. 2).

Destarte, em 2002, na etapa I, foram escolhidos dois participantes de cada segmento: dois das unidades escolares, dois do órgão central (Semed) e dois do Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP).

A etapa II foi realizada somente pelos candidatos selecionados, que tiveram os nomes encaminhados à Semed e confirmados após a divulgação dos resultados, conforme descrevia o Art. 6º da Resolução/Semed nº 50/2002.

O § 1º do Art. 6º da referida resolução definia ainda que “o curso de capacitação de Gestão Escolar” seria desenvolvido com uma carga horária total de 360 horas, sendo que “a primeira fase do curso servirá de base para o primeiro exame de certificação.” (CAMPO GRANDE, 2002b, p. 2). É importante ressaltar que o item 7.3 desse documento dizia que a frequência exigida era de 100%, sendo que a ausência do candidato, mesmo justificada, o excluiria da etapa de Certificação Ocupacional.

A etapa III referia-se, efetivamente, à Certificação Ocupacional, consistindo em um processo de avaliação das habilidades básicas consideradas naquele modelo de gestão, o qual, conforme já mencionado, tendia para uma visão gerencialista e empresarial da educação. Os testes estavam assim estruturados, conforme descrito no Art. 8º da Resolução nº 50/2002:

Art. 8º- O Exame de Certificação envolverá uma bateria de 3 (três) testes, de acordo com a natureza e os padrões exigidos do profissional para o desempenho do cargo de Direção Escolar.

I - Teste de Conhecimentos Específicos, envolvendo desenvolvimento integral do aluno (foco no aluno), implementação do currículo, gestão de pessoas, gestão de processos, liderança, legislação escolar e de recursos humanos;

II - Teste de Comunicação e Expressão da Língua Portuguesa, com ênfase na redação textual, na gramática e uso da Língua Portuguesa como instrumento de comunicação e expressão escrita;

III - Teste de Questões Práticas, envolvendo questões como visão e planejamento estratégico, foco nas partes interessadas e nos resultados da escola e gestão no processo pedagógico. (CAMPO GRANDE, 2002b, p. 3).

Os testes eram de caráter eliminatório e os candidatos poderiam repeti-los uma única vez, caso fossem reprovados. Se houvesse uma segunda reprovação, o servidor só poderia realizar o teste novamente após quatro anos. (CAMPO GRANDE, 2002b).

Contudo, a aprovação não garantia, em si, a nomeação ao cargo de diretor. Conforme o Art. 10 da Resolução nº 50/2002, a relação de servidores aprovados no Exame de Certificação

integraria o “Banco de Candidatos à Direção Escolar, para posterior indicação ao provimento de cargo pelo Poder Executivo.” (CAMPO GRANDE, 2002b, p. 4). Se o candidato aprovado fosse nomeado, deveria revalidar a Certificação Ocupacional a cada três anos.

Dessa forma, percebe-se que, ao final de todo esse processo, a forma de provimento do cargo de diretor nas escolas municipais continuava sendo feita por meio de indicação, o que a distanciava do princípio constitucional de gestão democrática, não somente pelo exame de certificação, mas, sobretudo, pela não participação da comunidade escolar em nenhuma etapa da escolha dos seus gestores. Prevalecia, portanto, a visão gerencialista da educação, apoiada nos critérios de qualidade e mérito do Instituto Ayrton Senna.

3.1.3 O Processo Seletivo Interno de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – 2003: 2ª Certificação

Em 2003, a Secretaria Municipal de Educação revogou a Resolução Semed nº 50/2002 por meio da Resolução Semed nº 59, de 16 de maio de 2003, que trazia as diretrizes do processo seletivo para os dirigentes das escolas municipais para o ano de 2003. Nesse período, foi lançado o Edital nº 3, de 19 de março, do segundo exame de Certificação Ocupacional.

A Semed renovou a parceria com o Instituto Ayrton Senna e com a Fundação Banco do Brasil, prorrogando a vigência do “Programa de Gestão Municipal Escolar – Escola Campeã”, por meio da assinatura do Contrato nº 99, de 22 de julho de 2003, celebrado com a Fundação Luís Eduardo Magalhães, cujo objeto era a prestação de serviços relativos ao segundo exame de Certificação Ocupacional para diretores, vice-diretores e servidores públicos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande. (CAMPO GRANDE, 2003, p. 1).

Regina Cestari Oliveira (2018) destaca que a Certificação Ocupacional vinha de encontro com os interesses do Poder executivo

A opção da Secretaria Municipal de Educação por essa forma de provimento do cargo de diretor escolar indica o modelo de gestão que se propõe para as escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS), sustentada nos padrões de eficiência e eficácia do ensino, conceitos que orientam o Programa Escola Campeã e que se fundamentam na concepção de gestão gerencial. (OLIVEIRA, R., 2018, p. 6)

Nesse novo contrato podemos observar que determinadas alterações limitavam o número de participantes na etapa I, sendo que ao invés de dois, agora poderiam participar apenas um candidato de cada um desses segmentos: servidor não ocupante do cargo de direção

por unidade escolar, gestores em exercício, servidores do órgão central e servidores que atuavam na ACP. (CAMPO GRANDE, 2003).

Essa diminuição de 50% no número de participantes pode ter sido motivada pelo alto índice de reprovação na primeira certificação, conforme demonstrado a seguir na tabela.

3.1.4 O Processo Seletivo Interno de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – 2004: 3ª Certificação

No ano de 2004, o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais foi regulamentado pela Resolução Semed nº 73, de 24 de maio de 2004, que revogou a Resolução Semed nº 59/2003. O Edital nº 2, de 25 de maio de 2004 (CAMPO GRANDE, 2004b), estabeleceu as normas, procedimentos e cronogramas do terceiro exame de Certificação Ocupacional nos mesmos moldes das Resoluções anteriores, regulamentada pelo Decreto n. 8.508, de 7 de agosto de 2002, e um novo contrato, de nº 174 e datado de 7 de julho de 2004, foi celebrado entre a Prefeitura Municipal e a Fundação Luís Eduardo Magalhães, que ficou incumbida de realizar os exames. Neste ano, voltou-se a aceitar a indicação de dois candidatos por segmento. (CAMPO GRANDE, 2004b).

A Fundação Luís Eduardo Magalhães utilizou o mesmo material desenvolvido para trabalhar com os diretores e diretores-adjuntos no “Curso de Capacitação em Gestão Escolar”, realizado no ano de 2001, constituído de dois manuais: “Manual de Procedimento e Rotinas” e “Gerenciando a Escola Eficaz - conceitos e instrumentos.”

Para melhor entendermos os números da certificação em Campo Grande, a Tabela 9 traz dados coletados nos diários oficiais com o quantitativo de inscritos e aprovados nos três anos em que a certificação foi realizada:

Tabela 9 - Dados do Exame de Certificação Ocupacional (2002-2004)

Candidatos	2002			2003			2004		
	Inscritos	Aprovados	Reprovados	Inscritos	Aprovados	Reprovados	Inscritos	Aprovados	Reprovados
Diretores em exercício	80	33	47	47	17	30	28	10	18
Diretores Adjuntos em exercício	52	20	32	32	10	22	22	3	19
Servidores selecionados pelos segmentos	121	23	98	140	51	89	160	33	127
Total	253	76	177	219	78	141	210	46	164

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nos diários oficiais dos anos de 2002 a 2004.

A análise dos dados apresentados na Tabela 9 aponta que dos 682 participantes do processo seletivo, nos três anos em que o teste foi realizado, somente 200 candidatos, ou seja, menos de 30%, foram aprovados para compor o banco de dados da Semed. Entre os diretores, o índice de aprovação de 40% no ano de 2002, 37% em 2003 e 65% em 2004, configuram um aumento gradual que pode ser explicado pelo fato de que muitos já haviam passado, anteriormente, por dois processos seletivos, mantendo-se no cargo.

Já entre os servidores selecionados para fazerem o processo, que ainda não haviam ocupado o cargo de diretor ou não estavam em exercício nessa função no momento da certificação, os quais foram escolhidos entre os segmentos (órgão central, escolas, ACP), o índice de aprovação foi mais baixo, ficando em 19% em 2002, 37% em 2003 e 21% em 2004, o que pode indicar um baixo aproveitamento do curso ofertado pela FLEM e, ainda, que um número reduzido de servidores indicados com a participação dos segmentos da comunidade escolar foram, efetivamente, nomeados para o cargo de diretor.

Vale ressaltar que no Diário Oficial eram somente nominados os candidatos aprovados, constando apenas o quantitativo de inscrições, aprovações e reprovações, não constando suas classificações. Os nomes dos diretores e diretores adjuntos que assumiriam a gestão das unidades escolares só eram publicados no ato de nomeação, e as outras vagas eram designadas sem referência a possuírem ou não o exame de certificação e classificação. Dessa forma, e diante do número de reprovados, não há como analisar se apenas os que foram certificados no processo seletivo foram nomeados pelo chefe do executivo.

3.2 A Gestão escolar e a formação de diretores no período de 2005 a 2012

No período de 2005 a 2012, a gestão municipal de Campo Grande foi assumida por Nelson Trad, eleito duas vezes consecutivas para Prefeito Municipal de Campo Grande/MS, o qual não renovou a parceria com o Instituto Ayrton Senna. Coube então à Semed apresentar novos projetos para a educação, o que resultou no “Programa de Gestão Escolar nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS”, regularizado por meio da Resolução Semed nº 89, de 28 de setembro de 2005.

Nesse período, o município contratou o Prof. Dr. Pedro Demo como consultor da Secretaria Municipal de Educação (Semed), visando a implantação e implementação do programa de formação continuada de profissionais da educação da Secretaria Municipal de Educação (Semed), que estava sob a gestão de Maria Cecília Amendola da Motta. A partir dessa nova parceria, foi elaborado o documento “Política de Educação para a Rede Municipal de

Ensino de Campo/MS” (CAMPO GRANDE, 2006a), publicado e divulgado em 28 de agosto de 2006, no qual se apresentava o “Projeto Aposta no Professor”.

Pedro Demo (2001), explicitando sua concepção de educação, defende a qualidade formal e política do conhecimento, ou seja, a educação instrumentalizada científica e tecnológica para a solução de problemas nos diversos contextos. Segundo o autor,

Não basta apenas transmitir e socializar conhecimento. É mister saber reconstruí-lo com mão própria. Em grande parte, temos aí o diferencial mais concreto entre países ditos desenvolvidos e outros subdesenvolvidos ou em desenvolvimento: os primeiros alimentam condição inequívoca de manejo próprio de conhecimento [...]. (DEMO, 2001, p. 2).

Sob influência de suas ideias, por meio do trabalho de assessoria prestada à Semed, nos anos de 2005 a 2008, a secretaria promoveu estudos e pesquisas que resultaram na elaboração do documento “Programa de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande” (CAMPO GRANDE, 2007a), no qual são apresentadas as concepções que norteariam a política de gestão das escolas municipais, as diretrizes da gestão escolar adotadas pela Semed, o processo seletivo e as formas de avaliação e acompanhamento do trabalho dos gestores.

Em relação às concepções que embasariam a política de gestão, encontramos no documento alguns termos em destaque: democracia, participação, profissionalismo e eficiência. (CAMPO GRANDE, 2007a).

A concepção de democracia que embasa o referido documento remete aos estudos de Vitor Paro (2001):

[...] a democracia, apesar de sua origem remota, transformou-se enormemente em seu percurso histórico, enriquecendo-se de novos significados, à luz dos quais precisa ser compreendida assim, ela já não deve ser vista apenas em sua conotação etimológica de ‘governo do povo’ ou em sua versão formal de ‘vontade da maioria’, mas sim em seu significado mais amplo e atual de mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o atendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente. (PARO, 2001, p. 10, *apud* CAMPO GRANDE, 2007a, p. 21).

Dessa forma, a Semed afirma que as ações a serem desenvolvidas em sua política de gestão estariam fundamentadas na participação cidadã, visando consolidar a formação de cidadãos conscientes do seu papel na sociedade, por meio da participação, entendida no documento como “a disposição pessoal para engajar-se no processo.” (GUTIERREZ; CATANI, 2006, p. 61, *apud* CAMPO GRANDE, 2007a, p. 23).

Note-se que, no documento, não se explicitam o alcance ou as formas de participação especificamente em relação à escolha dos diretores, mas apenas um conceito geral e pouco elucidativo do que a secretaria entendia por participação e democracia.

Já o profissionalismo, termo que no documento é colocado como uma das concepções que embasariam as ações da secretaria, é entendido como aquilo que é “esperado dos envolvidos na escola, é a consciência sobre a função na unidade escolar.” (CAMPO GRANDE, 2007a, p. 23). Nesse sentido, o texto menciona a formação continuada e os cursos de especialização como atividades de caráter obrigatório aos professores, especialmente aos que se encontravam, ou iriam assumir, a função de diretor escolar.

Por sua vez, o termo eficiência é conceituado “como a estreita ligação entre os recursos empregados e os resultados obtidos.” (CAMPO GRANDE, 2007a, p. 24). Podemos observar que a palavra “eficácia” - muito utilizada no período anterior, em que a política de gestão sofria influências do Instituto Ayrton Senna – nesse momento, é substituída por eficiência, mas com uma conotação semelhante, ou seja, voltada para recursos e resultados, e não necessariamente para os processos.

Apesar de o referido documento postular o que seria uma nova proposta para a política de gestão da rede municipal de ensino de Campo Grande, foi mantido o mesmo processo seletivo do período anterior, com exigência da certificação por meio de testes, e posterior nomeação dos participantes por meio de indicação do chefe do executivo. A Resolução Semed nº 110, de 17 de novembro de 2006 (CAMPO GRANDE, 2006b), que dispõe sobre o processo seletivo para dirigentes das escolas públicas municipais, traz em seu Art. 23 os critérios de recertificação.

Destacamos que os diretores que permaneceram no cargo no período de 2005 a 2008 foram avaliados duas vezes, por meio de aplicação de testes desenvolvidos pelo Órgão Central. Ressalvamos que não tivemos acesso a esses testes por não haver cópias nem arquivos disponíveis na biblioteca do órgão.

Ademais, a Secretaria instituiu critérios para o acompanhamento sistemático das escolas, dos diretores e diretores adjuntos, por meio de indicadores do Sistema de Monitoramento Escolar (SIMA), como já mencionado, sendo os diretores avaliados por técnicos do setor de gestão da Semed. Conforme os resultados dessa avaliação, o diretor poderia permanecer no cargo ou ser exonerado. (CAMPO GRANDE, 2007a).

Nesse período, há que se fazer uma ressalva em relação à situação da educação infantil no município, pois, embora a educação infantil tenha sido incorporada ao sistema municipal de ensino de Campo Grande, em 1997, por meio da Lei nº 3.404/1997 (CAMPO GRANDE,

1997), houve a opção pela gestão compartilhada dessa etapa da educação entre a Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) e a Secretaria Municipal de Educação (Semed). Essa “gestão compartilhada” foi assim justificada:

[...] a assistência social tem grande relevância nessa proposta de reordenamento legal, vez que poderá representar um importante papel junto às creches e pré-escolas, identificando as famílias com crianças dessa faixa etária, demandárias da assistência social, e oferecer-lhes, com parcerias intersetoriais, programas e ações de apoio socioeducativo. (CAMPO GRANDE, 2007a, p. 58).

Com a aprovação da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Propostas de Emendas à Constituição (Fundeb), e estabeleceu um prazo limite para repasses de recursos públicos a entidades conveniadas para o atendimento na educação infantil, a “Gestão Compartilhada” foi renomeada como “Gestão Democrática da Educação Infantil” pelo município (CAMPO GRANDE, 2010), sem ainda, na prática, integrar totalmente a educação infantil à Semed, pois o Decreto nº 10.000/2007, que instituiu a Gestão Compartilhada, foi revogado somente em 2014.

Nesse período, para o atendimento à educação infantil, a Prefeitura Municipal firmou convênios com Organizações Não Governamentais (ONGs), como a Sociedade Caritativa e Humanitária (Seleta) e Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), optando assim pela terceirização do atendimento:

No que tange aos recursos destinados ao atendimento conveniado, a Semed, também por meio da subvenção social, ampliou o volume de recursos destinado às entidades privadas sem fins lucrativos. Antes da transferência da gestão para o âmbito da Semed, o apoio financeiro às instituições conveniadas provinha de programas federais e de outras fontes obtidas pela Secretaria de Assistência Social (SAS). A partir do segundo semestre de 2008, quando é consolidada a transferência, o volume de recursos de apoio financeiro passou a equivaler ao montante redistribuído pelo Fundeb à Prefeitura, correspondente ao valor por aluno/ano fixado para as matrículas de educação infantil registradas pelas instituições conveniadas no Censo Escolar. Estavam previstos mais de R\$ 3,5 milhões para as entidades conveniadas em 2009 (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2010, p. 343).

Percebemos, assim, além da manutenção do critério de nomeação e exoneração, previstos na Lei Orgânica de 1990, que deixa a critério do Executivo, e do responsável pela pasta da Secretaria de Educação, a substituição do dirigente, bem como da adoção do SIMA para a avaliação e acompanhamento da gestão dos diretores, um reforço da opção pelas

parcerias público-privadas, o que, como já tratamos anteriormente, incide diretamente nas possibilidades de instituir de forma efetiva a gestão democrática.

A gestão democrática implica, conforme analisado no capítulo 1 deste estudo, autonomia pedagógica, financeira e administrativa, bem como a responsabilização do poder público em relação ao financiamento da educação. As parcerias com o Terceiro Setor, nesse sentido, são entraves à efetivação da gestão democrática e conferem à administração das escolas um caráter gerencialista e técnico.

3.3 As discussões sobre gestão democrática (2013-2016) e a construção do Plano Municipal de Educação

O período de 2013 a 2016 foi marcado, em Campo Grande, por várias conturbações na gestão da Prefeitura Municipal que fizeram com que a área da Educação passasse por um período de estagnação em relação aos avanços em direção à gestão democrática. Ainda durante a campanha eleitoral, a ACP promoveu, em 18 de setembro de 2012, um debate entre os candidatos à Prefeitura, sendo uma das pautas de discussão a instauração da eleição de diretores na rede municipal. O debate ocorreu no Teatro Glauce Rocha e contou com a participação de mais de 700 professores, que ouviram de todos os candidatos a garantia de que atenderiam a essa reivindicação histórica dos docentes da Reme. (SINDICATO CAMPO-GRANDENSE DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2012).

Com a eleição de Alcides Bernal, em 2012, para Prefeito Municipal e início do mandato em 2013, o processo de provimento dos cargos de diretor escolar não sofreu mudanças, embora a titular da pasta da educação tenha feito inúmeras substituições de diretores nas unidades escolares e nos CEINFs. Em março de 2014, a Câmara Municipal entrou com um pedido de cassação do mandato de Alcides Bernal, assumindo a Prefeitura o seu vice, Gilmar Olarte, que ficou no cargo de prefeito de março de 2014 a agosto de 2015, ou seja, um ano e cinco meses, quando, por decisão liminar da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, Alcides Bernal foi reintegrado ao cargo, permanecendo até o final do seu mandato, em 31 de dezembro de 2016. (KATAYAMA, 2015).

Na breve gestão de Gilmar Olarte também não houve modificação no processo de provimento do cargo de diretor escolar, que continuou sendo feito nos moldes apresentados no tópico anterior. A Resolução Semed nº 155, de 5 de maio de 2014, ao estabelecer os procedimentos para designação à função de diretores e diretores adjuntos das unidades escolares e diretores dos CEINFs, trazia, no Art. 9º, a indicação de que “os servidores nomeados como

diretor escolar, diretor adjunto e diretor do CEINF deverão ficar cientes de que os critérios apresentados vigorarão até a data de efetivação da Política de Gestão Democrática.” (CAMPO GRANDE, 2014a, p. 2).

Para a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), em atendimento ao previsto na CF/1988, LDB/1996 e na Lei Orgânica do Município (CAMPO GRANDE, 1990), a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande realizou estudos que foram materializados no documento intitulado “Análise Situacional”, no qual se afirmava que o ponto de partida das discussões seria a situação da educação infantil no município. (CAMPO GRANDE, 2014b).

Dessa forma, foi publicada a Resolução Semed nº 569, de 25 de junho de 2014 (CAMPO GRANDE, 2014c), que designava a “Comissão Especial para estudo, elaboração e sistematização da Política de Gestão Escolar Democrática da Rede Municipal de Ensino - Reme”, visando a implantação do processo de eleição para o cargo de diretor escolar.

Contudo, a gestão de Gilmar Olarte, ainda que em meio a uma disputa judicial que poderia tirá-lo do cargo a qualquer momento, foi marcada por um acontecimento significativo, a elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação (PME) 2015-2024. É importante ressaltar que as mudanças do titular do Executivo repercutiam em trocas dos titulares das secretarias, fato que causava descontinuidade nos processos de elaboração das políticas educacionais, incluindo o PME e a Política de Gestão Escolar Democrática, entretanto, durante esta gestão, o Plano Municipal de Educação se consolidou, permitindo sua publicação em forma de Lei.

O PME 2015-2024 foi aprovado pela Lei nº 5.565, de 23 de junho de 2015. Cabe ressaltar que o PME se constitui como um dos principais instrumentos de política pública municipais, pois serve como norte para orientar as políticas educacionais e, por meio do acompanhamento do cumprimento de suas metas, é possível analisar o quanto a gestão municipal está investindo na educação.

Quando tratamos da avaliação do Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande, vale destacar que a Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA) avalia e monitora as metas e estratégias que devem ser executadas dentro do prazo de vigência, a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência desse prazo. (CAMPO GRANDE, 2015).

Essa avaliação consiste no acompanhamento dos indicadores, de acordo com documento previamente elaborado pelo MEC relacionado ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias previstas, disponibilizado à Equipe Técnica de Apoio à Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação/ CMMA/PME/2015-2024, que deve apresentar relatórios anuais de monitoramento.

A Gestão Democrática é a meta 19 do PME, assim como no PNE, e de acordo com essa meta cabe ao município

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, para tanto, recursos e apoio técnico da União. (CAMPO GRANDE, 2015, p. 45).

A estratégia 19.1 previa que, no prazo de dois anos a partir da publicação do PME, deveria ser aprovada lei específica para o sistema de ensino, bem como disciplinar a gestão democrática da educação pública.

No Relatório Preliminar de Avaliação do Plano Municipal de Educação - PME de Campo Grande/MS, referente ao período de 2016 e 2017, apontava-se “[...] a necessidade de que seja criado um módulo sobre gestão escolar no Censo Escolar, incluindo aspectos que permitam caracterizar e/ou tipificar a gestão escolar nas suas múltiplas dimensões.” (CAMPO GRANDE, 2019b, não paginado).

No referido relatório, apresentou-se uma análise do que havia sido observado em relação ao cumprimento das estratégias da meta 19 do PNE:

19 A: Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar: na Rede Municipal de Ensino: foi encaminhado o Projeto de Lei para a Câmara Municipal para a implantação da eleição, ainda em 2018;

19 B: Percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar: em todas as unidades de ensino, foram constituídos os colegiados/conselho escolar com a participação dos profissionais da educação, pais e alunos;

19 C: Percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados: todas as unidades escolares, aptas, recebem recursos financeiros dos entes federados;

19 D: Condições em que os diretores exercem o cargo: os dados não foram mensurados, pois não temos acesso às informações sobre a condição de administração dos gestores escolares. (CAMPO GRANDE, 2019b, não paginado).

Ressaltamos que, no PME, as estratégias da meta 19, referente à implantação da Gestão Democrática, incluem, além da consulta pública à comunidade escolar para escolha dos diretores, ou seja, as eleições diretas, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, outras garantias, que estão diretamente ligadas à gestão democrática, entre elas: o fortalecimento dos órgãos colegiados, por meio de “recursos financeiros e espaço físico adequado para as reuniões desses conselhos e fóruns de educação, com mobiliário,

equipamentos, materiais de consumo e meios de transporte” (estratégia 19.2.1); a constituição do Fórum Municipal de Educação, que deveria coordenar “as conferências municipais de educação e acompanhar a execução do PME” (estratégia 19.3); a criação de grêmios estudantis, Associação de Pais e Mestres e Conselhos Escolares, “viabilizando espaços adequados e condições de funcionamento nas unidades escolares, a partir do primeiro ano de vigência deste PME” (estratégia 19.4); “programas de formação de conselheiros, proporcionando condições de funcionamento autônomo durante a vigência do PME” (estratégia 19.5); e parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES) para oferta de cursos de formação continuada e/ou de pós-graduação para diretores e gestores escolares (estratégia 19.8.1). (CAMPO GRANDE, 2015, p. 45).

No próximo tópico, trataremos sobre os desdobramentos da política municipal de gestão escolar no que se refere ao cumprimento dessas estratégias, com foco na eleição de diretores, que é o objeto de estudo desta pesquisa.

3.4 A política municipal no contexto da eleição de diretores e diretores adjuntos da Reme (2017 a 2020)

Sob a gestão de Marcos Marcello Trad, em cumprimento ao que prescrevia a estratégia 19.1.1 do PME, aprovado na gestão anterior, na qual se indicava que em dois anos, a partir de 2015, deveriam ser elaboradas “normas que orientem o processo de implantação e implementação da gestão democrática, com a participação da comunidade escolar” (CAMPO GRANDE, 2015, p. 45), deu-se início ao processo de debates e estudos entre servidores da Secretaria Municipal de Educação e representantes do Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais e Diretores de Centro de Educação Infantil de Campo Grande (CONDAEM), Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP) e Câmara Municipal de Campo Grande, para elaboração da minuta da lei e do edital que regularia o processo de eleição de diretores no âmbito escolar da Reme. A comissão foi designada por meio da Resolução Semed nº 1.208, de 15 de dezembro de 2017.

Ressaltamos que, para votar a pauta da eleição para diretores escolares, a Câmara Municipal dos Vereadores analisou os projetos e realizou audiências públicas na Câmara Municipal de Campo Grande a fim de discutir o Projeto de Lei nº 8.811/2018, que dispunha sobre a instituição da gestão democrática e sobre a eleição direta para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande MS - (Reme).

Como autora desta pesquisa, participei dessas audiências, uma vez que, como informado no memorial apresentado na introdução desta dissertação, atuo como técnica da Secretaria Municipal de Educação e, participei, inclusive da equipe técnica do PME, sendo assim, considero produtivo tecer alguns comentários sobre os acontecimentos ocorridos na primeira audiência, a partir do que ouvimos e observamos como testemunhas oculares desta ocasião.

No dia 21 de março de 2018, quarta-feira, às 9 horas, foi realizada a primeira audiência. No início da sessão fomos informados pelo vereador Valdir Gomes que havia dois projetos diferentes sendo analisados pela Comissão de Educação da Câmara, sendo eles: a) o Projeto 107/2013, que estava tramitando desde julho de 2013 e havia sido objeto de estudo dessa comissão nos últimos dois ou três meses que antecederam a audiência, no qual se tratava da eleição em todas as unidades escolares do município, incluindo os CEINFs; b) o Projeto de Lei nº 8.811/2018, no qual constava somente as escolas municipais, com a supressão dos artigos nº 2 e nº 34 do Projeto 107/2013, que tratavam especificamente das eleições nos CEINFs, que passaram a ser denominados, a partir de 2018, como Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI).

Ao usar a palavra nessa audiência, a então secretária de Educação, Elza Fernandes Ortelhado, explicou que havia mesmo um equívoco no envio dos documentos, e que para a realização das eleições nos CEINFs estavam sendo observadas as disposições transitórias, que impossibilitavam a realização de eleições, devido ao fato de que o quadro de servidores efetivos nessas unidades era menor do que o de convocados, ou seja, com contratos temporários, dada a situação dos funcionários cedidos pela Sociedade Caritativa e Humanitária (Seleta), empresa do Terceiro Setor, com a qual a Prefeitura Municipal havia firmado convênio para o atendimento à educação infantil, conforme informamos anteriormente. Segundo a secretária, essa situação já estaria sanada até o próximo pleito, com a realização de concursos públicos.

Assim, o Projeto de Lei nº 8.877/2018, aprovado com 27 votos pela Câmara Municipal de Campo Grande, na sessão de 17 de maio de 2018, foi revertido na Lei nº 6.023, de 15 de junho de 2018, o que veio ao encontro das reivindicações históricas dos professores das escolas municipais de Campo Grande.

Foi formada, então, uma comissão especial, designada pela Secretaria Municipal de Educação, composta por servidores da secretaria e por um representante da ACP, com o objetivo de organizar, coordenar e fiscalizar o processo de eleição dos diretores das escolas municipais. Por conta do envolvimento dos membros da equipe de Monitoramento e Avaliação da Meta 19 do Plano Municipal de Educação com as questões que abrangem a gestão democrática, a coordenação da comissão especial do processo eleitoral ficou sob a

responsabilidade destes servidores, que foram designados para elaborar a minuta do edital e seus respectivos anexos.

A comissão especial tinha como atribuições estudar a Lei nº 6.023/18, conhecer as atribuições das comissões eleitorais, período de campanha, formação de chapas, condições para inscrições, recursos, homologações, tempo de mandato, vacância, perda de mandato, designações extraordinárias e disposições finais.

A essa comissão cabia também estabelecer cronogramas para a elaboração dos editais que se seguiriam e apresentar seus estudos aos interessados a saber: Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Diretores e Diretores-adjuntos das Escolas Municipais e Diretores de Centro de Educação Infantil de Campo Grande (CONDAEM), Câmara dos Vereadores, Sindicato Campo-Grandense dos Professores da Educação Pública (ACP), dentre outros.

Seria, também, a comissão especial a encarregada de realizar as inscrições e conferir documentações para deferir e indeferir inscrições, analisar recursos que fossem interpostos, publicar todos os trâmites com o aval da Secretária de Educação, capacitar as comissões escolares que participariam do processo eleitoral *in loco*, as quais eram formadas por 4 grupos de 24 comissões cada; capacitar os servidores do Núcleo Municipal de Apoio Psicopedagógico (NUMAPS), que atenderiam aos alunos com necessidades especiais, bem como monitorar os 52 servidores/técnicos que estariam envolvidos no pleito no dia da eleição até o término da votação, e, por fim, prover as questões relacionadas à viabilização de transporte público para os pais/responsáveis legais dos alunos das unidades rurais. (CAMPO GRANDE, 2018a).

A comissão eleitoral das unidades de ensino, por sua vez, foi composta por seis membros, escolhidos pelos próprios professores, em reunião específica e registrada em ata arquivada em cada instituição.

O Edital Semed nº 19/2018, que regulamentou o processo de eleição dos diretores escolares, definiu que a eleição ocorreria no dia 29 de novembro de 2018. Nos dias 17 e 18 de setembro, cerca de duzentos e vinte interessados, das 98 unidades da rede, se inscreveram para concorrer às eleições, por meio de candidaturas únicas nas unidades com menos de 700 alunos, e por meio de chapas formadas com diretor e diretor-adjunto nas demais unidades, conforme previa o Art. 19 da Lei nº 6.023/2018.

De acordo com o Anexo II do Edital nº19/2018, o candidato deveria assinar um documento em que se comprometia, caso eleito, a participar do curso de gestão escolar oferecido pela Comissão Especial da Semed no ano de 2019, no qual seriam abordados aspectos políticos, administrativos, financeiros, pedagógicos, culturais, emocionais e sociais da

educação, para assim consubstanciar sua formação e para que pudesse ser consolidado o processo de construção da gestão democrática, que requer um conjunto de fatores além das eleições diretas e da participação de todos.

Em 1º de novembro de 2018 foi publicada no Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE) nº 5.395 a lista geral das candidaturas deferidas registradas. Ressaltamos que, de acordo com o Edital, a candidatura foi possibilitada a professores e especialistas em educação, efetivos do grupo do magistério municipal.

Desse modo, destacamos também que, em conformidade com o Art. 33 da Lei nº 6.023/2018, poderiam votar nas eleições os profissionais das unidades de ensino, do quadro permanente, inclusive aqueles em gozo de férias ou em licença de qualquer natureza, os alunos com idade mínima de dez anos de idade, os pais ou responsáveis legais dos alunos regularmente matriculados na unidade de ensino, os professores convocados em regime de suplência acima de sessenta dias consecutivos (Art. 22) e os alunos com deficiências, com o acompanhamento por parte de técnicos do Núcleo Municipal de Apoio Psicopedagógico (NUMAPS), capacitados pela comissão especial eleitoral.

O Art. 44 da referida Lei indica que o mandato dos diretores e diretores adjuntos é de quatro anos, sendo permitida a reeleição quantas vezes forem de interesse da comunidade escolar.

Ressaltamos que, de acordo com parágrafo único do Art. 48, do Capítulo XII da referida Lei, ocorreu, neste primeiro pleito, em 2018, somente a eleição para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares, sendo que as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) não foram incluídas nele.

Dessa forma, a eleição foi realizada no dia 29 de novembro de 2018, com a participação de 7,5 mil professores e 3,9 mil funcionários administrativos como eleitores. Em cada unidade escolar, foram disponibilizadas quatro urnas para a votação, as quais foram previamente solicitadas pela comissão especial ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

As eleições ocorreram, como previsto no Edital Semed nº 19/2018, das 7h às 17h30min, sem intervalo, nas unidades de atendimento diurno. Já nas unidades que fazem atendimento noturno, a votação se estendeu até às 22h, o que fez com que a apuração dos votos na escola Municipal Plínio Mendes dos Santos se encerrasse à 1h da manhã do dia 30 de novembro de 2018. (CAMPO GRANDE, 2018b).

Acompanhamos as publicações do Diogrande para analisar se houve algum recurso interposto, e até o prazo de encerramento dos recursos - 30 de novembro de 2018 – nenhum foi registrado. Desta feita, em 18 de dezembro de 2018, houve a certificação dos candidatos eleitos.

Não foram disponibilizados no Diogrande, entretanto, foram divulgados os registros das atas da eleição de cada unidade escolar, nas quais deveria constar o número de votos do eleito, número de votos para cada chapa, número de participantes e dos resultados daqueles que foram eleitos.

No Diogrande nº 5.458, de 9 de janeiro de 2019, por meio do Decreto “PE” nº 44, de 8 de janeiro de 2019, foram nomeados 62 diretores adjuntos, e por meio do Decreto “PE” nº 46, de 8 de janeiro de 2019, os 94 diretores escolares para exercerem a função gratificada no período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022.

Observe-se que, embora haja 98 unidades escolares na rede, foram nomeados 94 diretores em 2018. Isso é explicado pelo fato de que quatro escolas estaduais foram municipalizadas em 2020 (Escola Municipal Nicolau Fragelli, Escola Municipal Professor Carlos Henrique Schrader, Escola Municipal Advogado Demosthenes Martins e Escola Municipal Professora Hilda de Souza Ferreira) e, portanto, não participaram das eleições.

Em relação a estas escolas, em uma foi mantida a diretora, que já ocupava o cargo antes da municipalização, e nas outras houve a indicação de um servidor para ocupar o cargo de direção pela Secretaria Municipal de Educação, em conformidade com o que previa o Art. 47 da Lei nº 6.023/2018:

Art. 47. O Prefeito Municipal de Campo Grande, por indicação da Secretária Municipal de Educação, e atendidos os requisitos previstos no artigo 46 desta lei, designará profissional habilitado para exercer a função de diretor ou diretor adjunto de unidade de ensino, em caráter temporário ou até a realização de um novo processo eleitoral, quando: I - não houver candidato eleito a diretor e/ou diretor adjunto em unidades de ensino da Reme; [...]. (CAMPO GRANDE, 2018a, p. 4).

Destacamos, ainda, que não houve o processo eleitoral na Escola Municipal Manoel Gonçalves, que é uma unidade da área rural, já que ela foi desativada em 2018, e seus alunos foram remanejados para as escolas das adjacências.

Alguns diretores e diretores adjuntos que foram eleitos já exerciam o cargo antes da eleição e, assim, foram reconduzidos à função, como pode ser observado na nota emitida pela Prefeitura Municipal em sua página oficial na internet:

A posse de 213 diretores e diretores-adjuntos consolidou, na noite desta terça-feira (18), o processo de Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino (Reme), por meio das eleições diretas, realizadas no dia 29 de novembro. No total, 21 unidades terão novos gestores, e em sete ocorrerá a troca tanto do diretor, quanto do adjunto. Nas demais, a comunidade escolar, pais, alunos, professores e profissionais da Educação decidiram, por meio do pleito, manter os gestores atuais. (CAMPO GRANDE, 2018c, não paginado).

Para termos uma noção de como essa eleição repercutiu no âmbito escolar, realizamos o acompanhamento das publicações do Diário Oficial de Campo Grande, a fim de observar como seriam os desdobramentos do processo eleitoral, no que se refere à nomeação dos diretores e diretores adjuntos, ou seja, se o provimento dos cargos de diretor seria mantido, conforme a Lei nº 6.023/2018.

Conforme analisamos, o Diogrande nº 5.458, de 9 de janeiro de 2019, mostra que 77 diretores escolares e 46 diretores-adjuntos foram reconduzidos aos cargos, ou seja, conseguiram votos suficientes para se manter na função de diretor ou diretor adjunto após a eleição. Destacamos, ainda, que três escolas deixaram de ter direito a diretores-adjuntos, pois tiveram alteração em sua tipologia devido à diminuição no quantitativo de alunos, conforme os critérios apresentados no capítulo anterior.

Uma outra escola, que anteriormente tinha apenas o diretor, por conta do aumento do número de alunos atendidos, também teve a sua tipologia alterada, podendo, nesse caso, eleger diretor e diretor adjunto.

Diante de um caso de renúncia de um diretor de uma unidade escolar, acompanhamos as publicações seguintes para verificar quais seriam os procedimentos para a provisão do cargo. A renúncia foi publicada no Diogrande nº 5.668, de 30 de agosto de 2019, por meio do Decreto “PE” nº 2.168, de 29 de agosto de 2019. Contudo, observamos que, anteriormente, em 27 de maio 2019, já havia sido publicado edital específico para a realização de nova eleição na unidade, uma vez que a comissão eleitoral especial já estava ciente do caso. O pleito nessa unidade ocorreu no dia 17 de junho, com um acompanhamento sistemático por parte da comissão especial e escolar, sendo que o candidato designado a desempenhar a função de “ordenador de despesas”, até que ocorresse a eleição, acabou sendo eleito pela comunidade escolar e nomeado pelo Decreto “PE” nº 1.956, de 24 de julho de 2019, publicado no Diogrande de 30 de julho de 2019.

Em 2020, houve dois novos casos de realização de eleição. No primeiro, uma unidade escolar instaurou o processo durante o período de formação pedagógica, com a eleição realizada no primeiro dia letivo. O Diogrande nº 5848, de 5 de março de 2020, publicou três decretos: o Decreto “PE” nº 620, que exonerava o diretor anterior; o Decreto “PE” nº 621, com a exoneração do diretor-adjunto da unidade; e o Decreto “PE” nº 622, que nomeava a nova direção eleita nessa unidade escolar, com data a contar de 21 de fevereiro de 2020, data válida para todos os trâmites anteriores.

O segundo caso ocorreu no mês de fevereiro, quando houve a exoneração de um diretor adjunto de uma unidade escolar, conforme Decreto “PE” nº 377, publicado no Diogrande nº

5829, de 12 de fevereiro de 2020, e no mesmo mês, após a realização de novas eleições, foi publicado no Diogrande nº 5844 o Decreto “PE” nº 553, de 28 de fevereiro de 2020, que nomeia a nova diretora adjunta dessa unidade.

Em outro caso acompanhado, percebeu-se que o motivo para a realização de novas eleições consistia no pedido de aposentadoria voluntária da diretora da unidade, publicado no Diogrande nº 5820, por meio do Decreto “PE” nº 276, de 31 de janeiro de 2020, seguido do Decreto “PE” nº 403, de 14 de fevereiro de 2020, publicado no Diogrande n. 5.832, de 17 de fevereiro de 2020, que exonerou a diretora.

A comissão eleitoral especial foi convocada para organizar o pleito, contudo, não foi formada nenhuma chapa nessa unidade. Assim, o chefe do Executivo, respaldado pelo Art. 47 da Lei nº 6.023/2018, e por meio do Decreto “PE” nº 591, de 3 de março de 2020, nomeou um servidor para exercer e desempenhar a função de Ordenador de Despesas do Regime Financeiro Especial, que, após as eleições, passou a desempenhar a função gratificada de Diretor Escolar dessa unidade.

Embora os decretos não informem os motivos das exonerações ou das novas eleições, o fato é que por meio deles se efetiva a disposição do poder público em respeitar o processo seletivo como forma de provimento dos cargos de diretor. No entanto, podemos perceber que em alguns casos isolados, a exemplo das escolas recém-municipalizadas, ou daquelas em que não houve formação de chapa, o chefe do Executivo tem se amparado no Art. 47 da Lei nº 6.023/2018, que realiza o provimento de cargo por meio de indicação.

Notamos, ainda, que a gratificação recebida pelos diretores, de acordo com a tipologia das escolas, não foi fator suficiente para estimular os profissionais a concorrerem ao processo eletivo para a função de diretor escolar. Em muitas escolas houve formação de chapa única, composta pelos ocupantes do cargo no período anterior à eleição, os quais, sem concorrência, foram reconduzidos à função.

Questionamos, nesse sentido: o que leva os professores a não se interessarem pelo exercício da função de diretor escolar? Teria havido algum tipo de pressão ou constrangimento, no que se refere a concorrer com quem já ocupava o cargo? Haveria motivos para os servidores cogitarem a possibilidade de não contar com o apoio do órgão central se vencessem as eleições? Não temos respostas para essas questões, portanto, as registramos, apenas, no intuito de contribuir para a reflexão sobre o processo de eleição nas escolas municipais.

É importante ressaltar, por fim, que transparece nos documentos oficiais do município de Campo Grande, como o PME 2015-2024 e a Lei nº 6.023/2018, um entendimento de “gestão

democrática”, circunscrito ao âmbito da eleição de diretores, pois, embora ambos mencionem os órgãos colegiados, os grêmios escolares e as APMs, a ênfase maior é dada à eleição direta.

Outro fator a ser mencionado é que, embora o modelo de certificação ocupacional adotado no período em que a Prefeitura Municipal formou parceria com o Instituto Ayrton Senna não tenha sido adotado na nova política de gestão em 2018, prevaleceu a participação em curso de formação, instituído pela SUGENOR/Semed. Como se trata de fatos recentes na história da educação municipal, as implicações das mudanças ocorridas a partir de 2018 só poderão ser analisadas em estudos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, propomo-nos a refletir acerca da gestão democrática, com foco em um dos seus mecanismos, que é a eleição direta como parte dos processos de provimento do cargo de diretor escolar.

No entanto, conforme apresentado nesse estudo, compreendemos que a instauração efetiva da gestão democrática nos sistemas de ensino implica alterações nas estruturas de poder e nas relações de hierarquia existentes nesses sistemas, do qual a escola faz parte.

Essas reflexões estão relacionadas à funcionalidade da materialização dos compromissos fixados pelo Estado, ao incluir a gestão democrática como princípio constitucional, que devem ser assumidos pelo coletivo. A participação nesse processo deve ser elencada como um elemento norteador da elaboração de uma proposta de gestão democrática, passando por todas as demais etapas de efetivação, contudo, vimos que um fator fundamental para esse processo realmente se efetivar nas escolas é o tempo para que os gestores, os educadores e a comunidade aperfeiçoem seus conhecimentos sobre esses conceitos e suas especificidades.

Nessa perspectiva, compreende-se que é necessário cada vez mais valorizar os espaços de debate e diálogo no âmbito das instituições, a fim de consolidar esse processo de construção, execução e avaliação de uma gestão democrática nas escolas públicas do município de Campo Grande, levando em consideração a continuidade das ações realizadas a partir de uma perspectiva de gestão democrática e participação coletiva de todos os profissionais.

Abordamos o processo seletivo para dirigentes escolares, realizado pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) em parceria com a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), analisando o material utilizado no programa, ou seja, os manuais por eles desenvolvidos e que serviram como parâmetro da avaliação da qualidade da gestão, da formação dos profissionais e dos serviços prestados à comunidade escolar num todo.

Esses instrumentos foram utilizados pela Secretaria Municipal de Educação para acompanhar, controlar e avaliar o trabalho desenvolvido, que possuía, entre as obrigações previstas nos contratos firmados, a responsabilidade de produzir e enviar relatórios periódicos aos aliados estratégicos. Verificou-se que o curso de capacitação dos diretores direcionou o trabalho do gestor com ênfase na competência técnica, no mérito, na liderança, no relacionamento interpessoal e na preocupação com os resultados da escola.

Contudo, observa-se que o Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande ainda se configura de forma heterogênea, pelas opções que apresenta durante sua trajetória de gestão com parcerias público privadas.

A administração da escola, no período de 2001 a 2004, passou então a ser orientada por um novo modelo de gestão, com conteúdos gerenciais, ou seja, baseados nos pressupostos apresentados pela FLEM, parceria privada, em que a preocupação com a eficiência e a liderança eram uma constante, em que as práticas de gestão devem contribuir para a melhoria dos indicadores de qualidade do ensino.

Destacamos que os resultados da avaliação feita no Processo de Certificação Ocupacional foram divulgados apenas apontando o quantitativo de aprovados e reprovados, sem lista de classificação, o que não conferiu transparência ao processo de provimento dos cargos de diretor e diretor adjunto, uma vez que não era possível saber se os nomeados haviam, de fato, sido aprovados no exame.

A partir de 2005, o município não renovou a parceria com o Instituto Ayrton Senna, o que não significou, efetivamente, modificações expressivas na forma de provimento do cargo de gestor. O sistema de certificação ocupacional foi mantido até 2007, e a livre nomeação e exoneração, por parte do chefe do Executivo, até 2017.

Somente em 2018 foi aprovada a Lei nº 6.023/2018, que instituiu a eleição direta como forma de provimento de cargos de diretor e diretor adjunto nas escolas municipais. Notamos que foi mantida na Lei a prerrogativa para livre nomeação e exoneração nas unidades em que não houvesse formação de chapa ou que, por algum motivo, houvesse impedimento para que a eleição fosse realizada. Outro fator importante é a não inclusão das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) no primeiro pleito, realizado em novembro de 2018, justificado pelo fato de os servidores da educação infantil serem em maior número contratados temporários, o que, em si, é um reflexo da terceirização dessa etapa da educação no município.

O acompanhamento das nomeações e exonerações, por meio do Diário Oficial de Campo Grande, demonstrou que tem havido uma disposição do poder público municipal em cumprir o disposto na Lei nº 6023/2018, ou seja, instituir o processo de consulta à comunidade como um dos critérios de provimento do cargo de diretor.

Esperamos que esse estudo tenha contribuído para a compreensão do contexto histórico da educação municipal campo-grandense e dos fatores que influenciaram as mudanças na política de gestão das escolas públicas do município. Compreendemos que os últimos eventos, por serem fatos recentes, necessitam de um tempo maior para que sejam analisados do ponto de vista dos impactos das novas orientações do poder público municipal para a instauração da

gestão democrática, entendida nesse estudo não somente como a possibilidade de eleger diretamente os diretores de escola, mas como um conjunto de mecanismos que a possibilitam, entre os quais o financiamento da educação pública, autonomia na construção do Projeto Político Pedagógico e da proposta curricular, participação efetiva dos órgãos colegiados (Grêmios Estudantil, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres) nas decisões, tempos e espaços para formação continuada e, sobretudo, modificações nas relações de poder e hierarquia dentro do espaço escolar, por meio do diálogo e do respeito às diferenças de opiniões.

Como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional (Profeduc), elaboramos, a partir dos dados e da análise do problema de pesquisa que motivou esse estudo, uma proposta de intervenção, que é apresentada no Apêndice A dessa dissertação, e consiste em um projeto voltado para a formação dos diretores e diretores adjuntos das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) após a realização das eleições para provimento dos cargos de direção nessas instituições.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional.** Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.

ADRIÃO, T. Estratégias político- institucionais para oferta da educação pelos municípios: algumas consequências da descentralização. In: GOUVEIA, A. B; SOUZA, A. R.; TAVARES, T. M. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil.** Curitiba: Editora UFPR, 2006.

ALANIZ, E. P.; SÁBIA, C. P. P. Teorias gerais da Administração e sua repercussão na gestão da Educação. In: NOMA, A. K.; TOLEDO, C. A. A. (Org.). **Políticas públicas e educação na contemporaneidade.** Maringá: EDUEM, v. 1, p. 125-144, 2017.

ALVES, A. G. R. **A inserção de critérios privados na política de gestão do Sistema de ensino no estado de Mato Grosso do Sul (2007-2013).** 2014.162f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande/MS, 2014.

ALVES, A. G. R. A inserção de critérios privados na política de gestão do Sistema de ensino no estado de Mato Grosso do Sul (2007-2013). **Horizontes**, Dourados, v. 5, n. 9, p. 39-50, jan./jun. 2017.

ALVES, A. G. R. **Gestão Escolar para resultados na Educação:** uma análise da parceria entre o Instituto Unibanco e o Ministério da Educação na execução do Projeto Jovens de Futuro. 2018. 183f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande/ MS, 2018.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARROYO, M. Quando a escola se redefine por dentro. **Presença Pedagógica**, Belo Horizonte, p. 39-49, nov./dez. 1995.

BARCELLI, J. C. **Função, composição e funcionamento dos conselhos escolares:** participação e processos democráticos. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

BOLSON, H. S. P. **A certificação ocupacional de dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Campo Grande – MS: implicações para a gestão escolar (2001-2004)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1977.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 22 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009a.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

BRASIL. **O PNE 2011-2020: metas e estratégias**. 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf. Acesso: 10 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: linha de base. Brasília: Inep, 2015.

CAMPO GRANDE/MS. **Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS**. 1990. Disponível em: www.camara.ms.gov.br/lei-organica. Acesso: 20 mai. 2019.

CAMPO GRANDE (MS). Lei Municipal nº 2.407, de 16 de outubro de 1987. Dispõe, sobre a tipologia das escolas municipais e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 1987.

CAMPO GRANDE (MS). Decreto nº 5.608, de 02 de fevereiro de 1988. Altera a Lei nº 2.407, de 16 de outubro de 1987, e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 1988.

CAMPO GRANDE (MS) Lei 3.404, de 1º de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 1997. Disponível: <https://cmcampogrande.jusbrasil.com.br/legislacao/249590/lei-3404-97>. Acesso: 13 jun. 2019.

CAMPO GRANDE (MS). **Manual do Sistema de Avaliação Educacional de Campo Grande (SIMA)**. Campo Grande: SEMED, 2001a.

CAMPO GRANDE (MS). Lei nº 3.855, de 21 de maio de 2001. Dispõe sobre a tipologia das escolas e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2001b.

CAMPO GRANDE (MS). **Manual de Gestão Municipal da Educação de Campo Grande**. Campo Grande: SEMED, 2001c.

CAMPO GRANDE (MS). Decreto nº 8.508, de 7 de agosto de 2002. Dispõe sobre o provimento de cargo de direção escolar e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2002a.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução Semed nº 50, de 7 de agosto de 2002. Dispõe sobre o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2002b.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SEMED n. 59, de 16 de maio de 2003. Institui o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais e dá outras providências. In: **Legislação Educacional de Campo Grande**. Gestão 1997/ 2003. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, vol. II, 2003.

CAMPO GRANDE (MS). Resolução/SEMED nº 73/2004. Dispõe sobre o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2004a.

CAMPO GRANDE (MS). Edital nº 2, de 25 de maio de 2004. Estabelece as normas, procedimentos e cronogramas do terceiro exame de Certificação Ocupacional. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2004b.

CAMPO GRANDE (MS). **Política de Educação para a Rede Municipal de Ensino de Campo/MS**. Campo Grande: SEMED, 2006a.

CAMPO GRANDE (MS). Resolução Semed nº 110, de 17 de novembro de 2006. Dispõe sobre o processo seletivo para dirigentes das escolas públicas municipais. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2006b.

CAMPO GRANDE (MS). **Programa de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande**. Campo Grande: SEMED, 2007a.

CAMPO GRANDE/MS. Resolução Semed nº 114, de 30 de agosto de 2007. Dispõe sobre o processo seletivo de dirigentes escolares da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. Campo Grande, 2007b.

CAMPO GRANDE (MS). **Memorial da Administração Municipal de Educação (PRADIME 2005-2008)**. Campo Grande: SEMED, 2008.

CAMPO GRANDE. **Conselho Municipal de Educação: um decênio 2002-2012**. Campo Grande: SEMED; CME, 2012.

CAMPO GRANDE (MS). Resolução Semed nº 155, de 5 de maio de 2014. Estabelece os procedimentos para designação à função de diretores e diretores adjuntos das unidades escolares e diretores dos CEINFs. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2014a.

CAMPO GRANDE (MS). Secretaria Municipal de Educação. Relatório: análise Situacional. Campo Grande: SEMED, 2014b.

CAMPO GRANDE (MS). Secretaria Municipal de Educação. Resolução Semed nº 569, de 25 de junho de 2014. Trata da designação da Comissão Especial para estudo, elaboração e sistematização da Política de Gestão Escolar Democrática da Rede Municipal de Ensino – Reme. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2014c.

CAMPO GRANDE (MS). Lei nº 5.565, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Campo Grande e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (Diogrande)**, Campo Grande, 2015.

CAMPO GRANDE (MS). Lei nº 6.023, de 15 de junho de 2018. Institui a Gestão Democrática e dispõe sobre a eleição direta para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares e diretores dos centros de educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – MS. **Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE)**, Campo Grande, 2018a.

CAMPO GRANDE Edital Semed nº 19/2018. Dispõe sobre o processo de eleição direta para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande. **Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE)**, Campo Grande, 2018b.

CAMPO GRANDE. **CGNotícias**: Posse de diretores e adjuntos consolida gestão democrática na educação. 2018c. Disponível em:
<http://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/posse-de-diretores-e-adjuntos-consolida-gestao-democratica-na-reme/>. Acesso: 13 abr. 2020.

CAMPO GRANDE (MS). Decreto nº 13.894, de 19 de junho de 2019. Dispõe sobre a tipologia das unidades de ensino da REME e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE)**, Campo Grande, 2019a.

CAMPO GRANDE (MS). Relatório Preliminar de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME. Campo Grande: SEMED, 2019b.

CAMPO GRANDE (MS). Decreto nº 14.327, de 28 de maio de 2020. Dispõe sobre a tipologia das unidades de ensino da REME e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE)**, Campo Grande, 2020.

CASTRO, A. M. D. A.; TERTO, D. C.; BARBOSA, M. W. A Nova Gestão Pública e os desdobramentos para os planos e programas governamentais. In: CASTRO, A. M. D. A.; CHAVES, V. L. J.; SILVA, M. S. P. **Plano de Ações Articuladas**: propostas, cenários e desafios. Campinas/SP: Mercado das Letras, p. 49-74, 2016.

CATANANTE, B. R. A Política Educacional em Mato Grosso do Sul (1999 - 2002): os mecanismos de participação. **An. Sciencult**, Paranaíba, v. 2, n. 1, p. 66-73, 2010.

CATANI, A. M.; GUTIERREZ, G. L. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidade. In: FERREIRA: N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, p. 59-75, 1998.

CHAVES, V. L. J.; NOVAIS, V. S. M.; GUEDES, G. B. A gestão escolar e formas de provimento ao cargo de diretor escolar: o Plano de Ações Articuladas em foco. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 12, n. 3, p. 653-670, set./dez. 2018.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**: o capital humano das organizações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CHIECO, N. W. **Sistemas municipais de ensino**: uma sugestão de agenda. Mimeo. São Paulo, abril de 1997.

DEMO, P. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. 8. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, (Biblioteca de educação. Série I. Escola; v.11). 2001.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERNANDES, Naura S. C, AGUIAR, Márcia A. da S. (orgs.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez. 2013.

FERNANDES, F. **Brasil**: em compasso de espera: pequenos escritos políticos. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

FERNANDES, F. Constituinte e revolução. In: FERNANDES, F. **Democracia e desenvolvimento**: a transformação da periferia e o capitalismo monopolista atual. São Paulo: Editora Hucitec, p. 153-189, 1994.

FERNANDES, L. Os fundamentos da ofensiva neoliberal. **Princípios**, São Paulo, n. 39, p. 16-20, nov./dez./1994. Disponível em: <http://revistaprincipios.com.br/artigos/39/cat/1689/os-fundamentos-da-ofensiva-neoliberal-.html>. Acesso: 20 jun. 2020.

FERNANDES, M. D. E. Política educacional: a gestão democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul (1991-1994). **Intermeio**, Campo Grande, MS, n. 5, p. 65-73, 1997.

FERNANDES, M. D. E. **Políticas públicas de educação**: a gestão democrática na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: UFMS. 2000.

FERNANDES, M. D. E. **Políticas Públicas de Educação**: o financiamento da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso Do Sul (1991 a 1994). 2001. 250f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2001.

FERNANDES, M. D. E.; SOUZA, V. A. A gestão democrática da educação no município de Campo Grande: uma experiência tardia. In: Seminário de Política e Administração da Educação - ANPAE Centro-Oeste, 10, Campo Grande, MS, 14 a 16 ago. 2018. **Anais...**, Campo Grande, MS, 2018.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V Eleição de diretores e exame de certificação: continuidades e rupturas na política educacional (1991-2008). **Poiésis**, Tubarão, v. 6, n. 10, p. 479 - 496, 2012.

FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES. **Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos**. Salvador: FLEM, 2000.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa**. Relatório Final. Coordenação Maria Malta Campos. Nov. 2010.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. **Autonomia da Escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

GADOTTI, M. **Escola Cidadã**. São Paulo: Cortez, 2004.

GATTI, B. A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo**, Lisboa, Portugal, n. 9, p. 7-18, maio/ago. 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOIS, A. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros**. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

HATTGE, M. D. **Escola campeã: estratégias de governmentação e auto-regulação**. 2007. 116f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Programa Escola Campeã**. 2002. Disponível em: < www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna >. Acesso: 25 mai. 2020.

KATAYAMA, J. Bernal voltará à prefeitura da capital de MS 1 ano e 5 meses após cassação. **G1-MS**, Campo Grande, 25 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2015/08/bernal-reassumira-prefeitura-1-ano-e-5-meses-apos-cassacao-na-capital-de-ms.html>. Acesso: 24 jun. 2020.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. São Paulo: Heccus Editora, 2015.

LÜCK, H. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis: Vozes, 2006a.

LÜCK, H. **Gestão Educacional uma Questão Paradigmática**. Petrópolis: Vozes, 2006b. (Cadernos de gestão – vol. I).

MARTINS, J. P. **Administração Escolar: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MENDONÇA, E. F. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-102, ago.2001.

NOGUEIRA, K. F. P.; PASSOS, T. M. T. S.; PEREIRA, P. S. Conselho Municipal de Educação de Campo Grande/MS: uma possibilidade real de conhecimento. In: Jornada Brasileira de Educação e Linguagem, 3; Encontro dos Programas de Mestrado Profissionais em Educação e Letras, 3; Jornada de Educação de Mato Grosso do Sul, 12, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 6 a 8 de jun. 2018. **Anais...**, Campo Grande, p. 1-13, 2018.

OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão Democrática da educação: desafios contemporâneos**. 11 ed., Petrópolis, Vozes, 2015.

OLIVEIRA, J. B. A. Correção do fluxo escolar: um balanço do programa acelera Brasil (1997-2000). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 177-215, jun. 2002.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Relações entre o Setor Público e o Privado no Financiamento da Educação: provimento do cargo de diretor escolar em redes públicas de ensino. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 10, p. 1-15, dez. 2018.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan. /abr. 2005.

PARO, V. H. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.2, p. 11-23, jul./dez. 2002.

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

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012.

PINHEIRO, C. M. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. 2015. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2015.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 32. ed. Revista. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. **O legado educacional do regime militar**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, D. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 11 ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **RBPAAE**, [s.l.], v. 29, n.2, p. 207-221, mai./ago. 2013.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, M. R. S.; ABREU, C. B. M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 523-550, jul./dez. 2008.

SINDICATO CAMPO-GRANDENSE DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO PÚBLICA (ACP). **Notícias**: Numa manhã dedicada à educação, ACP promove debate entre candidatos a prefeito. 12 set. 2012. Disponível em: <http://www.acpms.com.br/numa-manha-dedicada-a-educacao-acp-promove-debate-entre-candidatos-a-prefeito/> Acesso: 24 jun. 2020.

SOUZA, S. A. **Gestão Escolar Compartilhada**: democracia ou descompromisso. São Paulo: Xamã, 2001.

SOUZA, Â. R.; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**: plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Tailândia: UNESCO, 1990.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Dakar, Senegal: UNESCO, 2000.

VIEIRA, S. F. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBP**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEITEZ, C. G.; DAL RI, N.M. A educação no movimento social: a luta contra a precarização do ensino público. In: LIMA, F.C.S.; SOUZA, J.U.P.; CARDOZO, M. J. P. (Org.). **Democratização e educação pública**: sendas e veredas. São Luís: Edufma, 2011, v. p. 133-165.

APÊNDICE A - Proposta de intervenção:

FORMAÇÃO CONTINUADA DE DIRETORES ELEITOS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS E DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL (EMEI)s

Introdução

O Mestrado profissionalizante tem como um de seus objetivos reverter a pesquisa realizada nas universidades em uma proposta de intervenção que colabore e contribua de forma significativa com a educação básica, uma especificidade que demonstra sua preocupação em contribuir para a melhoria da educação na sociedade contemporânea.

A organização do trabalho didático do gestor escolar tem que ser condizente com as necessidades e os recursos da unidade em que ele está lotado, o que se inicia pelo fortalecimento dos profissionais, por meio de suporte pedagógico e conhecimento administrativo, a fim de saibam se posicionar frente ao idealismo do capitalismo financeiro, pois o conhecimento e o uso adequado dos recursos consiste em uma ferramenta de resistência a esse modelo.

Nossa intenção não é propor uma especialização do saber e nem uma nova didática, mas sim uma contribuição em formato de proposta interventiva formativa, que para suscitar o interesse por novas ações voltadas para a reflexão sobre a organização do trabalho didático dos gestores durante as formações.

Essa proposta será apresentada a Secretaria Municipal de Educação como produto final da pesquisa do mestrado e nos colocaremos a disposição para fazermos parte da formação dos gestores, se for do interesse do órgão central.

Objetivo Geral:

- Fortalecer as discussões no campo educacional, com foco nas questões que se referem à formação dos diretores das escolas municipais e das escolas municipais de educação infantil (EMEI)s após o pleito eleitoral de 2020.

Objetivos específicos:

- Apresentar a pesquisa acerca da eleição de diretores em 2018;
- Debater o conceito de gestão democrática no âmbito escolar;
- Compreender a função dos órgãos colegiados em uma gestão democrática;

- Discutir a especificidade da gestão em estabelecimentos de educação infantil e ensino fundamental;
- Tratar a especificidade da gestão em estabelecimentos de educação infantil;
- Discutir o papel do diretor eleito frente a comunidade escolar.

Justificativa

A formação dos diretores da rede municipal de educação de Campo Grande, historicamente, tem sido realizada por meio de processos que visam à classificação e certificação dos professores, incidindo sobre a possibilidade de nomeação ou exoneração do cargo. A partir de 2018, com a inclusão do processo eletivo para o provimento do cargo de diretor e diretor adjunto para as escolas municipais, essa formação passou a ocorrer após a eleição, com um caráter não classificatório, voltado para os conhecimentos necessários aos novos diretores para que exerçam as atribuições inerentes ao seu cargo.

Com a previsão de eleições para o provimento do cargo de diretor nas Escolas Municipais e nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's), compreendemos que é preciso pensar um modelo de formação que leve em consideração as especificidades da gestão nesses espaços, bem como proporcionar, por meio de leituras, relações e reflexões, um embasamento teórico acerca da gestão democrática, da função dos órgãos colegiados e dos problemas educacionais que interferem no modo como essas escolas são administrados na contemporaneidade. Destacamos a importância de que esses profissionais compreendam as formas históricas que caracterizavam essa seleção e sua correspondência com a organização do trabalho didático em comunidade.

Acreditamos que esses momentos destinados à discussão teórica, e ao compartilhar de experiências além de fortalecer práticas e o compartilhamento de experiências e saberes, possibilita reflexões a todos os envolvidos, como dizia Larrosa (2002)

[...], no compartilhar a experiência, trata-se mais de uma heterologia do que de uma homologia, ou melhor, trata-se mais de uma dialogia que funciona heterologicamente do que uma dialogia que funciona homologicamente. Se o experimento é repetível, a experiência é irrepitível, sempre há algo como a primeira vez. Se o experimento é preditível e previsível, a experiência tem sempre uma dimensão de incerteza que não pode ser reduzida. (BONDIA, 2002, p. 28).

Por isso, acreditamos que embasados nessas leituras os professores, futuros diretores, poderão construir suas práticas como diretores de escolas mais fortalecidos, e durante essas

discussões as experiências podem tocar os sujeitos e quiçá mudar suas concepções de organização do trabalho em equipe e construir assim as bases para uma gestão democrática.

Metodologia

Para a proposta, os procedimentos metodológicos foram a pesquisa bibliográfica e documental, a fim de confeccionar um documento que sintetize o processo histórico da política de gestão na rede municipal de ensino de Campo Grande, o qual será disponibilizado à Secretaria Municipal de Educacional para a composição do acervo documental.

A metodologia do projeto de formação consiste em: num primeiro momento, apresentar e debater o histórico da política de gestão da rede, com vistas a discutir o conceito de gestão democrática, suas implicações e condicionamentos. Em um segundo momento, discutir, por meio de textos teóricos e das experiências concretas da rede, como se dá a formação e qual a função dos órgãos colegiados. Por fim, trazer ao debate as especificidades do trabalho do gestor em escolas de educação infantil, por meio do estudo sobre a infância, o currículo da educação infantil, a indissociabilidade entre o cuidar e o educar, a rotina nas creches e pré-escolas e outros temas pertinentes.

A formação poderá ser realizada presencialmente ou de forma semipresencial, a critério da Secretaria Municipal de Educação.

Avaliação

A avaliação será processual e de caráter formativo. Como atividade de fixação, os professores eleitos para o cargo de direção deverão apresentar um plano de metas para sua futura gestão, baseado nos conhecimentos propostos e discutidos durante o período formativo.

Cronograma

Os encontros (presenciais ou virtuais) serão realizados durante as formações aos diretores escolares eleitos, que ocorrerão com data estabelecida a critério da comissão eleitoral.

Referências

DUAILIBI, Viviane Martins Torres. **A Implantação da Eleição de Diretores Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020.

BONDÍA.L., Jorge. **Notas sobre a experiência e o saber de experiência**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 19, p. 20-28, abr. 2002.