

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERNAMBUCO: AUTORITARISMO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Jamerson Kemps Moura \*

### SOCIAL PROCESSES THAT INVOLVE THE EDUCATIONAL FIELD AND PUBLIC POLICIES IN PERNAMBUCO: AUTHORITARIANISM AND DEMOCRATIC MANAGEMENT OF EDUCATION

#### Resumo

Neste artigo analisamos como se deu a apropriação e viabilização da Política Pública de Gestão Democrática da Educação em organizações do campo educacional de Pernambuco, caracterizadas por culturas organizacionais advindas de práticas socioprofissionais ainda ligadas ao autoritarismo e novas demandas oriundas do processo de redemocratização. Questionamos: haveria ainda algum ranço comportamental não democrático nas culturas organizacionais escolares que influenciaria a apropriação e viabilização das políticas de gestão democrática? Consideramos o processo histórico de mudanças que caracterizam o campo educacional em questão e verificamos, dentre outras constatações, que a viabilidade dessa política foi ameaçada pelos processos subsequentes que envolvem a sua implementação. Diante das realidades já sedimentadas na cultura das organizações do campo educacional, a política de gestão democrática da educação foi sendo gradativamente influenciada por processos que deram margem à implementação da política de Lista Tríplice no sistema educacional de Pernambuco.

Processos Sociais. Autoritarismo. Gestão Democrática da Educação. Cultura Organizacional Escolar. Pernambuco.

#### Abstract

In this article, we analyze how happened the appropriation and viability of the Public Policy of Democratic Management of Education in organizations of the educational field of Pernambuco, characterized by organizational cultures derived from socio-professional practices still linked to authoritarianism and new demands stemming from the redemocratization process. We questioned: was there still some undemocratic behavioral rancor in school organizational cultures that would influence the appropriation and the viability of democratic management policies? We consider the historical process of changes that characterize the educational field in question and verified, among other findings, that the viability of this policy was threatened by the subsequent processes that involve its implementation. Faced with the realities already settled in the culture of organizations of the educational field, the policy of democratic management of education was gradually influenced by processes that gave way to the implementation of the Triple List policy in the educational system of Pernambuco state.

Social Processes. Authoritarianism. Democratic Management of Education. Organizational School Culture. Pernambuco.

\* Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, realizou Doutorado Sanduíche no Exterior (no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra - Portugal) Email: kempsjamerson@gmail.com

### INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, as demandas por universalização e popularização do acesso ao sistema educacional se apresentaram como primeiras e principais bandeiras para a constituição do sistema de ensino nacional. Silke Weber observa que, a partir da década de 1930, a democratização da educação referia-se, principalmente, à garantia de acesso à escola pública para as crianças com idades entre sete e quatorze anos e, de maneira subsequente, à permanência dessas crianças na escola (WEBER, 2004).

Esse período também ficou marcado pelo trabalho e envolvimento de vários profissionais e intelectuais brasileiros que viam na educação o caminho para o desenvolvimento de um país mais rico e justo. Redigido por autores como Anísio Teixeira, Roquette Pinto e Cecília Meireles, esse movimento ficou caracterizado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação que, dentre outras, defendia a bandeira de que todos os sistemas de ensino estatais deveriam possuir uma base nacional, além de serem públicos, gratuitos e laicos.

Apresentado a uma sociedade ainda mais oligárquica, elitista e conservadora do que a que temos hoje, obviamente esse Movimento sofreu resistência dos que representavam os grupos dominantes, inclusive da igreja católica. Todavia, ele passou por processos subsequentes que, dentre outros, deram margem ao movimento voltado à educação popular das décadas de 1950 e 1960.

Esse período é em muito influenciado pelas ideias e trabalhos de atores voltados ao desenvolvimento social e econômico do Brasil, como Darcy Ribeiro, Paulo Freire e o próprio Anísio Teixeira. Este último, inclusive, foi um importante interlocutor do governo progressista de João Goulart (1962-1964) e, também por isso, foi fortemente perseguido pela Ditadura Civil e Militar instaurada no Brasil entre 1964 e 1985. Esse regime ditatorial rompeu com os avanços conquistados pelo campo educacional até então. Com ele, cada vez mais o sistema de ensino foi ganhando um caráter tecnicista, padronizado e opressor, contrariando o que havia sido proposto pelos importantes intelectuais e educadores brasileiros acima citados.

De toda forma, os processos subsequentes que envolvem o campo educacional brasileiro deram margem à formulação e implementação da política de gestão

democrática da educação. Contudo, podemos inferir que o processo de implementação dessa política não se realizou de maneira harmônica. Em uma sociedade marcada pela experiência de relações de mando e obediência, exclusão e privilégio, a luta pela participação política como condição para a construção da cidadania tende a se deparar com muitas barreiras.

No caso brasileiro, por exemplo, percebemos que uma política subsequente ao processo de implementação de uma gestão democrática da educação apresentou-se na forma de escolha do diretor escolar via eleição direta (Lei nº. 23.583/2001), mas atualmente essa política foi suplantada por outra subsequente, a política de escolha do diretor via lista triplíce (Lei nº. 13.103/12), na qual cabe ao governador do Estado a escolha final sobre o candidato a ser nomeado.

Frente a observações como essa, desenvolvemos nossa tese de doutorado analisando a relação que se estabelece entre políticas públicas e cultura organizacional escolar no Brasil e Portugal, tese essa que deu origem ao presente artigo que, em específico, se debruça sobre os processos sociais que envolvem o campo educacional e a política de gestão democrática da educação em Pernambuco.

### **Políticas Públicas Educacionais e seus Processos Sociais**

Ao analisar as formas de gestão escolar no Brasil, Luiz Dourado percebeu que, em contraste com a forma de indicação do diretor via poder público, pautada no clientelismo, tem-se na eleição direta a crença de que o processo implica a decisão direta sobre a gestão escolar (DOURADO, 2003).

Em pesquisa na qual investigou as formas de gestão escolar no Brasil, Dourado classificou aquelas que seriam as cinco formas mais usuais: 1) diretor indicado pelo poder público; 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; e 5) diretor eleito por eleição direta.

Cada uma dessas modalidades se fundamenta em argumentos importantes, mas nenhuma parece garantir plena e isoladamente as exigências para o cumprimento das funções do diretor na gestão democrática da escola. Entendemos que a complexidade do processo de gestão implica considerar algumas exigências para a escolha do diretor: a efetiva participação das comunidades local e escolar, a proposta pedagógica para a gestão e a liderança dos postulantes ao cargo (idem, 2004, p. 36).

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

Como já ressaltamos, contrastando com a primeira forma, crê-se ser a eleição direta um processo que implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da escola, mas esse processo passa a sofrer distorções nos vários estados brasileiros. Essas distorções vão desde a restrição da definição do que se deve entender por comunidade escolar até a definição operacional sobre datas, locais, horários e valorização diferenciada dos votos de cada segmento do campo educacional.

A definição de comunidade escolar também pode variar, dependendo do nível de análise adotado. Contudo, conforme Luiz Dourado, comunidade deveria ser entendida como o conjunto dos profissionais da educação ligados à escola (diretores, coordenadores pedagógicos, professores, técnicos administrativos), dos alunos e respectivos familiares.

A gestão democrática da escola deve ser entendida como processo de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais, e no seio das práticas educativas (idem, p. 67).

Com a perspectiva de analisar a escolha de diretores via eleição direta na região metropolitana do Recife, a pesquisadora Luciana Marques (2012) percebeu que a eleição direta não garante a democracia nas unidades escolares. Sua pesquisa demonstra que a concepção de divisão de poder, um dos principais cernes de uma gestão democrática, está longe de ser praticada de fato, limitando o entendimento sobre democratização nas escolas apenas ao que se relaciona com o estabelecimento de formas de diálogo e opinião.

Mesmo compreendendo a eleição de diretores como um fator fundamental na institucionalização da democracia nas escolas da rede pública de ensino, Marques ressalta que um efetivo processo de democratização da gestão também depende da construção histórica e política pelas quais as sociedades desenvolveram ao longo do tempo.

Consideramos que a democratização não se limita à eleição, mas passa, fundamentalmente, pela construção de relações democráticas no espaço escolar. No entanto, esta compreensão não significa a desconsideração da importância da eleição como um elemento essencial nesta construção (MARQUES, 2012, p. 150).

Nesse sentido, observamos que, mesmo sendo escolhido pela maioria dos votos de sua comunidade, princípio essencial a uma eleição democrática, não necessariamente o diretor eleito conseguirá usufruir de condições necessárias para o exercício de seu cargo. Mesmo se tratando de uma política pública propositiva, o processo de democratização da gestão dependerá também do intrincado sistema de relações que envolvem seus atores sociais.

Compreendemos que muitas das políticas públicas implementadas no campo educacional não conseguem alcançar seus objetivos não necessariamente por possíveis erros ou lacunas deixadas quando do seu processo de formulação, mas também por conta da forma como elas são transmitidas ao campo e da maneira como elas mesmas são dinamizadas pelas organizações e atores sociais.

Nesse sentido, adotamos como premissa que, mesmo tratando de políticas propositivas, o desenvolvimento delas também dependerá dos processos subsequentes que envolvem sua formulação e implementação. Com base em Celina Souza, observamos que

a formulação de políticas públicas (...) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também a implementação, execução e avaliação (2006, p. 26-37).

Souza percebe que o campo de políticas públicas passou a ganhar mais evidência na medida em que o Estado também se viu com o dever de adequar seu orçamento à execução dessas políticas. Dessa forma, a implementação de políticas passou também a ser concebida a partir de preceitos baseados na ideia de *accountability*. Traduzindo para o português, esse termo pode ser entendido por responsabilização e indica o compromisso de agentes públicos em prestar contas de suas atividades de maneira transparente e ética, garantindo a racionalidade e qualidade dos serviços prestados.

Associado ao campo das políticas públicas, essa responsabilização subentende que as políticas sejam acompanhadas desde a formulação até a verificação do alcance

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

de seus objetivos. Esse acompanhamento deve contar não só com agentes representantes do poder estatal, mas, principalmente, com agentes e atores representantes da sociedade civil na sua forma mais ampla. Assim, políticas públicas podem ser compreendidas como “tudo o que o governo faz no que diz respeito às leis, medidas reguladoras, decisões e ações” (HEILBORNE, 2010, p. 19).

Na Europa Ocidental do Pós-Segunda Guerra Mundial, a área voltada às políticas públicas vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo. Cabia, naquele contexto, o desenvolvimento de políticas voltadas ao *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social. Assim, o Estado passava a assumir o compromisso de garantir o acesso a serviços e produtos tidos como básicos à população, a exemplo de saúde e transportes.

Sobre o papel do Estado em um contexto de garantia de serviços tidos como essenciais à população, Nobert Bobbio (1987) nos informa que o Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, mas não como caridade, e sim como direito político.

Já nos EUA, a área voltada às políticas públicas surge no mundo acadêmico, tratando diretamente daquilo que envolvia as ações dos governos, mas sem estabelecer relações teóricas sobre o papel do Estado. Naquele contexto, o Estado não necessariamente era visto como o principal responsável pelos serviços e produtos tidos como básicos aos indivíduos, já que a concepção sobre o seu papel e responsabilidade era norteadas pela lógica de liberalismo (SOUZA, 2003). Segundo essa concepção, o papel do Estado deve se limitar ao entendimento de que ele “é uma associação que, atuando através da lei promulgada por um governo, para esse fim investido de poder coercitivo, mantém dentro de uma comunidade delimitada territorialmente as condições externas de ordem social” (AZAMBUJA, 2008, p. 30).

Por sua vez, os países da América Latina, recém-democratizados, em desenvolvimento e ainda envolvidos em muita instabilidade econômica e social, sempre se defrontaram com a dúvida entre aderir a um modelo estatal mais voltado aos moldes europeus ou adotar o modelo liberal, e hoje hegemônico, tão propagado pelos Estados Unidos.

Na maioria desses países, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas

públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006, p. 21).

No caso especial do Brasil, o não estabelecimento dessa coalizão bem como as disputas pelo poder entre grupos políticos e econômicos distintos também explicam como os processos subsequentes que envolvem a implementação de políticas sempre estiveram condicionados a influência da alternância de poder e mudanças de governo. Não defendemos que a alternância de poder governamental é negativa, aliás entendemos a alternância de poder e mudança de governo como um dos pilares de uma sociedade democrática. Na verdade, chamamos atenção para o fato de que a forma como essas mudanças têm se dado é que é negativa, pois essa alternância de poder tem ocorrido entre grupos sociais com visões de mundo dicotômicas em relação ao que o Estado deve desempenhar junto à sociedade, sendo comum vermos a descontinuidade de políticas públicas.

Assim, essa compreensão dicotômica, e não apenas diferente, sobre o papel do Estado traz entraves ao desenvolvimento de políticas públicas. Para termos uma ideia mais aproximada disso, podemos destacar o fenômeno sociopolítico ocorrido no Brasil, no transcorrer do ano de 2016, com o processo de *impeachment* da então presidente eleita. Na continuação desse processo, os agentes do campo educacional, ligados ao grupo que assumiu o poder, decidiram, por meio de uma tomada de decisão unilateral, destituir o conselho responsável pelas ações voltadas à implementação do Plano Nacional de Educação.

Como exemplo de *accountability*, o Plano Nacional já vinha sendo discutido e fiscalizado por representantes de vários segmentos da sociedade civil ligados diretamente ao campo educacional. Ele estabelecia, dentre outros elementos, metas, estratégias, caminhos e objetivos a serem alcançados pela educação no Brasil no período correspondente aos anos de 2011 e 2020. Todavia, o argumento oficial da gestão que assumiu o poder para a destituição do Conselho foi o de que muitos dos preceitos propostos precisavam ser revistos.

Algo semelhante aconteceu em Portugal. No final do ano de 2015, a sociedade portuguesa foi surpreendida pela decisão dos seus representantes na Assembleia da República com a nomeação para Primeiro Ministro do candidato opositor ao então

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

governo. Preocupados em rapidamente estabelecer distinções entre o governo atual e o anterior, os agentes recém-nomeados para governar o sistema educacional decidiram retirar do calendário acadêmico escolar a obrigatoriedade de exames de avaliação para as turmas do 3º ano do 1º ciclo.

O argumento oficial explicava que essas avaliações não possuíam um verdadeiro teor pedagógico para a aprendizagem dos alunos e promoviam, sobremaneira, o aumento do estresse e ansiedade deles. Por outro lado, a mudança repentina gerou problemas, pois os professores e escolas já haviam preparado suas aulas tendo em vista essas avaliações.

Tomando como exemplo a principal política analisada nos dois campos educacionais pesquisados em nossa tese, percebemos que, enquanto alguns grupos que estiveram no poder estatal procuraram aprimorar o processo de gestão democrática, garantindo, dentre outros benefícios, mais participação social e escolha de diretores escolares via eleição direta, outros grupos que se sucederam no poder limitaram essas práticas na medida em que determinaram que a escolha fosse feita a partir de lista tríplice, no caso do campo analisado no Brasil, e da centralização da direção das escolas por meio de agrupamentos escolares, no caso português.

Diante dessas circunstâncias, somos levados a questionar como se dá a viabilização de políticas públicas educacionais em escolas com culturas organizacionais que mesclam práticas dinamizadas por atores sociais e influenciadas por grupos e agentes políticos que se alternam no poder de maneira dicotômica. Percebemos que essa alternância tanto pode refletir a herança de regimes ditatoriais como também a necessidade de mudança social advinda dos anseios de uma sociedade redemocratizada.

Diante dessas observações, questionamos: a cultura organizacional sedimentada nas organizações escolares dessas sociedades poderia constituir um fator de bloqueio ou resistência ao processo de implementação de gestão democrática da educação?

Tal qual nos orienta Barroso, concebemos que a análise de políticas públicas no campo educacional deve dar conta de aspectos sistêmicos e, assim, integrar o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão por parte das autoridades e,

similarmente, por parte dos atores implicados e as consequências das suas ações para os seus beneficiários e a sociedade em geral (BARROSO, 2006).

Destacamos que muitos dos processos sociais que envolvem as políticas públicas serão compreendidas a partir da Teoria Sociológica dos Processos apresentada por Norbert Elias (1994). Em seus trabalhos, o sociólogo alemão procura não atribuir qualquer aspecto excludente na relação que se estabelece entre indivíduo e sociedade, mas observar que essa relação deve ser analisada a partir de contextos específicos que levem em consideração as figurações e os processos sócio-históricos.

Elias destaca que as mudanças históricas de cada sociedade devem ser o viés de análise a partir de uma abordagem sociológico-processual. Dessa maneira, adotamos sua concepção epistemológica para compreender a gênese dos processos subsequentes que envolvem a implementação da política de gestão democrática da educação.

### **Princípios da Política de Gestão Democrática da Educação**

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente (FREIRE, 1996).

Como um dos principais pensadores brasileiros a tratar de questões ligadas à educação, Paulo Freire sempre se colocou como um entusiasta da gestão da educação pautada por premissas democráticas, cidadãs e libertadoras.

Em suas principais obras, o educador deu destaque à importância de se tomar os cidadãos e grupos sociais como os principais atores a quem as políticas públicas educacionais deveriam se destinar, ao mesmo tempo em que eles pudessem gradativamente se tornar protagonistas e gestores delas.

Freire entendia esse protagonismo a partir da sua concepção de educação dialógica, com a qual educador e educando aprenderiam um com o outro, evitando-se, assim, a prática de uma educação conteudística e bancária. A partir da concepção freireana de pedagogia, quanto mais libertadora fosse a educação, mais indivíduos

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

autônomos e capazes de promover a justiça e a igualdade social estariam aptos a também gerirem democraticamente o sistema socioeducacional que os envolvem.

Em qualquer comunidade ou bairro há uma rede de trocas e há mestres. Há redes sociais nas quais estão fortemente amarrados valores, identidades. O povo não é tão desestruturado. Há um tecido social pedagógico-educativo, onde seres humanos se constroem, se destroem, constroem suas identidades, seus valores. Temos que entender os pontos de encontro destas redes, não para destruí-los, mas para reforçá-los (ARROYO, 2010, p. 254).

Todavia, já destacamos que a força dos grupos políticos que governaram o Brasil e Portugal de forma autoritária durante décadas não se extinguiu e continua a influenciar a vida dos indivíduos e campos educacionais que pesquisamos. Para uma melhor compreensão dessas questões, nos debruçaremos sobre algumas das principais definições que regem uma gestão democrática e são definidas por alguns estudiosos e documentos que orientam uma compreensão do conceito de Gestão Democrática da Educação e contribuem com ela.

Destacamos algumas citações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que norteia a implementação da política de gestão democrática da educação. Com base na LDB, vemos que uma gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e gestão baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão sobre o funcionamento das escolas. Nesse sentido, a participação constitui uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos diferentes atores que constroem o cotidiano escolar.

Em seu Artigo 3º, Título II, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação define que o ensino será ministrado com base em alguns princípios importantes, sendo um deles o registrado no Inciso VIII: “a gestão democrática do ensino público, nas formas desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (LDB, n. 9934/1996, p. 6). Mais adiante, a lei dispõe sobre a importância desse processo em outro artigo:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (idem, p. 12).

Considerada um avanço dos anseios, discussões, ações e objetivos que envolveram o campo educacional no transcorrer do último século, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 também é resultado dos princípios apresentados pela Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988.

Com essa Constituição, a educação é tomada como um direito de todos, sendo dever do Estado e da família bem como promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Em seu Artigo 206, Inciso VI, essa Constituição afirma que o ensino será ministrado segundo princípios e um deles é o da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1996, p. 108).

Todavia, o que é garantido em lei e implementado pelo Estado por meio de políticas públicas, também é (re)interpretado e dinamizado pelos agentes, organizações e atores do campo educacional. Assim, uma gestão que se pretenda democrática precisa ter claro que a tomada de decisões sobre suas responsabilidades e objetivos, sua execução e sua avaliação devem envolver um número cada vez maior de pessoas. As decisões não podem ser centralizadas hierarquicamente, mas debatidas, fazendo emergirem as posições e interesses dos diversos segmentos que compõem a escola (ALMEIDA, 1993).

Além disso, uma gestão democrática da educação deve encontrar no Conselho Escolar, o principal polo de tomada de decisões, pois, além de ser um instrumento legal e normativo, ele também pode constituir uma forma legítima de organização do coletivo da escola.

O Conselho Escolar ganha maior legitimidade à medida que os representantes são eleitos pelos seus pares nos diferentes segmentos: pais, alunos, professores, funcionários. Esses representantes devem assumir as responsabilidades das decisões tomadas, sem esquecer que não falam por si, mas por todos aqueles a quem representam (idem, p. 14).

Todavia, consideramos que a forma de como deve se dar essa participação exige uma aprendizagem que dificilmente ocorre apenas com estudos teóricos, já que a participação acontece com o estabelecimento de relações pessoais, interpessoais e institucionais. Os envolvidos com a escola – direção, coordenação, professores, funcionários, pais, alunos e comunidade – são os principais atores de uma gestão democrática da educação. Nesse sentido, “se falamos de uma gestão democrática da

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

escola, parece estar necessariamente implícita a participação da população em tal processo” (PARO, 1991, p. 01).

Paro considera que o envolvimento dos atores da comunidade escolar deve estar inserido em todas as dimensões de gestão da organização escolar, a exemplo das dimensões políticas, pedagógicas, administrativas e financeiras (PARO, 2006). Ele compreende que, para o desenvolvimento do ensino pautado numa gestão democrática, é essencial que a avaliação do processo de aprendizagem ocorra de modo contínuo e gradativo, vinculado ao processo de planejamento e desenvolvimento do ensino.

No entanto, a estrutura da escola brasileira até então se apresentava hierarquizada e extremamente burocratizada, refletindo a organização do sistema de ensino. Centralizava o poder e a autoridade, e fazia do diretor o único responsável pela tomada de decisões, exercendo o papel de preposto do Estado e da comunidade (PARO, 1992, p. 43).

Assim, o gestor se coloca como coordenador de todas as ações nesse espaço específico. Dessa forma, faz-se necessário que ele tenha clareza do que deve e pode ser feito para que não se limite a situações que o levem a tomar atitudes caracterizadas pelo reagir aos problemas apenas quando eles aparecem ou, de maneira ainda pior, transferir para outrem essa responsabilidade. Dentro da gestão democrática, o gestor deve se colocar como o articulador dos diferentes segmentos com seus diversos interesses.

Dicotomizar “o pensar” e “o agir” reforça a distância entre “chefe” e “subordinado”, onde o primeiro pensa e arquiteta e o segundo executa. Da mesma forma que as relações na escola com outros órgãos acabam por transformar estes em “planejadores” e as pessoas da escola em “executores” (ALMEIDA, 1993, p. 89).

Dessa maneira, cabe ao gestor o papel de também lembrar e cobrar as decisões acordadas coletivamente para que elas não se percam dentre as várias dificuldades que se apresentam no cotidiano escolar. Ele deve ser o catalisador dessas dificuldades bem como dos efeitos positivos causados à escola, já que se coloca como um elemento intermediário entre os órgãos superiores e a comunidade escolar.

Assim, esse ator intermédio deve lembrar-se de que gestão da educação implica responsabilidade pela garantia da qualidade de uma “mediação no seio da prática social

global” (SAVIANI, 1980, p. 120), que se constitui como mecanismo de humanização a partir da educação e cidadania.

Outro principal alicerce do estabelecimento de uma gestão democrática passa pelo desenvolvimento do diálogo, que deve ser utilizado enquanto forma de comunicação e ação individual e coletiva, na busca por superar as estruturas de perpetuação do poder dominante e autoritário das relações sociais que ainda marcam as práticas educativas. Uma gestão escolar que se apresente sem diálogo nada mais será do que um instrumento de perpetuação da formação de indivíduos sem autonomia e empoderamento, incapazes de melhorar as condições de sua vida e o meio social com o qual convivem.

A gestão democrática exige a compreensão em profundidade dos problemas postos pela prática pedagógica. Ela visa romper com a separação entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre a teoria e a prática. Busca resgatar o controle do processo e do produto do trabalho pelos educadores (VEIGA, 1997, p.18).

Nesse sentido, Heloísa Lück (2013) atenta para o fato de que os processos de descentralização do sistema educacional, democratização da escola e construção da autonomia são etapas a serem desenvolvidas em uma gestão democrática. É importante destacar que descentralização é o processo no qual o Estado, ente central da administração pública, atribui funções e competências administrativas a outros entes da estrutura estatal. Nesse caso, o Estado repassa sua competência administrativa constitucional a entes descentralizados, atribuindo-lhes capacidade para gerir suas próprias funções e responsabilidades.

Diz-se que a atividade é descentralizada quando é exercida por pessoas distintas do Estado. [...] Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, [...], em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal (MELLO, 1998, P. 6).

Embora a administração descentralizada não desvincule os órgãos de sua subordinação da lei e hierarquia estatal, ela apresenta-se como um processo mais avançado da administração quando comparada à desconcentração administrativa. Esta última consiste em um procedimento interno e significa a substituição de um órgão por dois ou mais, na perspectiva de dinamizar a prestação de serviços públicos. Em outras

## **PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL**

palavras, a desconcentração promove mais agilidade do serviço público, mas não necessariamente a descentralização de sua gestão.

As implicações do processo de descentralização também vão incidir sobre a gestão do sistema educacional e ocorrem, especialmente, ao lado dos princípios de uma gestão democrática da educação bem como da autonomia escolar. Ao tornarem-se pessoas jurídicas, as escolas passam a gozar de autonomia institucional ao mesmo tempo em que também começam a ser responsabilizadas pela organização e competência do serviço público oferecido.

Algumas estratégias foram, então, instituídas pelos governos municipais e estaduais para viabilizar as determinações do governo central, como a exigência da criação dos Conselhos Escolares e a elaboração por parte das escolas de um Projeto Político Pedagógico (PPP) ou um Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE), estratégias estas vinculadas aos princípios da gestão democrática e da autonomia escolar. As escolas, por sua vez, foram pressionadas a institucionalizarem a democratização via autogestão a partir de um esforço de análise das questões pedagógica, administrativa e financeira adversas em sua realidade particular (BOTLER, 2004, P. 18-19).

De toda forma, enquanto organizações sociais que se encontram em um nível intermédio entre administração estatal e ações dos atores que as compõem, compreende-se que as implicações oriundas do processo de descentralização ainda se mostram desafiadoras ao funcionamento de organizações escolares.

Voltando as considerações de Lück sobre os principais princípios que regem a política de gestão democrática da educação, observamos que as práticas dessa política devem proporcionar o estabelecimento de um sistema de relacionamento e tomada de decisão em que “todos tenham a possibilidade de participar e contribuir a partir de seu potencial que por essa participação se expande, criando um empoderamento pessoal de todos em conjunto e da instituição” (LÜCK, 2013, p. 58).

### **Política de Gestão Democrática da Educação em Pernambuco**

Silke Weber é esclarecedora quando nos apresenta as apropriações pelas quais passa o termo “democracia” ao ser associado à educação ao longo do último século. Essa pesquisadora observa que, a partir da década de 1930, a democratização da educação referia-se, principalmente, à garantia de acesso à escola pública para as

crianças com idades entre sete e quatorze anos (WEBER, 2004). Esse processo viria a desenvolver-se ainda mais na chegada da década de 1960, momento em que se deu maior atenção à educação básica e investiu-se mais nela.

Observando as alternâncias e recorrências de temas que tratavam do acesso à escola, da seletividade, da repetência e da evasão, Weber destaca que, a partir da década de 1980, o restabelecimento do sistema democrático no país e a realização de eleições para prefeitos e governadores alteraram o sentido da democracia no debate sobre a educação.

As diretrizes formuladas no período eleitoral, ao enfatizarem o reconhecimento da educação como uma das instâncias de formação e exercício da cidadania (percebida esta última como uma conquista da luta quase secular da sociedade civil brasileira e do avanço do conhecimento sobre a situação educacional do país e do Estado) conduziam necessariamente a priorizar a educação básica (WEBER, 1991, p. 22).

Ao longo desse processo, o discurso sobre a universalização da educação básica continuou presente, todavia, junto ao processo de redemocratização e às demandas apresentadas durante os debates eleitorais, também ganhou relevância a redefinição do papel do Estado no que concerne, dentre outros aspectos, à universalização dos direitos de cidadania e à gestão democrática de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 veio a legitimar esse processo, instituindo a participação da população por meio de organizações representativas bem como a partir da formulação das políticas e do controle das suas ações em todos os níveis. Tomemos como referência inicial, para a compreensão do que se entende por democracia, o que diz essa mesma Constituição em seu Artigo 1º, Parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Todavia, é de imaginar-se que, desde sua implementação, tal processo não tem se realizado de maneira harmônica no campo social. Em uma sociedade marcada pela experiência de relações de mando e obediência, exclusão e privilégio, a luta pela participação política como condição para a construção da cidadania ainda tem se deparado com muitas barreiras, dentre as quais o monopólio do Estado como gestor e a subserviência dele a interesses de uma minoria.

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

A concepção que fundamentou o processo de formulação e gestão da política educacional foi a de que o Estado se constitui, nas sociedades capitalistas, representante e gestor de interesses em confronto, e que governos podem eventualmente se opor a interesses dominantes na luta pela superação da exploração e dominação. Nesse sentido, no âmbito da democracia representativa, o governo pode atuar como instância temporal de direção de um projeto político-social mais amplo de mudança das relações sociais prevalentes, suscitando a participação da sociedade civil e de outros grupos sociais, na escolha das formas de concretização do projeto submetido a escrutínio popular e na avaliação e controle de sua intervenção (WEBER, 1991, p. 22).

De toda forma, para Roberto Dagnino (2002), as novas definições atribuídas aos ideais de cidadania e participação popular possibilitaram a construção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, pois se baseia no reconhecimento dos seus membros como sujeitos partícipes da administração e organização social.

Dagnino percebe que, a partir desse contexto, o termo “sociedade civil” ganha evidência e começa a ser compreendido como ações coletivas que se caracterizam por um forte componente de solidariedade e integração, no qual sujeitos de vários segmentos da sociedade passam a interagir na deliberação, gestão e controle de políticas públicas em diversas áreas.

Dessa maneira, a premissa da democratização de todas as questões que envolvem a sociedade passa a ser incorporada pela área ligada à educação no Brasil. Sobre esse contexto, Silke Weber volta a nos esclarecer que, de maneira progressiva, foram sendo incluídos elementos que tratavam da descentralização da gestão de políticas educacionais, inclusive da municipalização e qualidade do ensino, passando pela formação e valorização dos salários e condições de trabalho dos profissionais da educação.

Além disso, Weber destaca a criação de conselhos municipais, colegiados e grupos gestores que possibilitaram uma maior participação, controle e fiscalização das ações de secretarias de educação. Dessa maneira, diz a pesquisadora, procurava-se reduzir a distância entre discursos governamentais e a prática efetiva de suas ações. A perspectiva era a de aumentar cada vez mais a participação dos variados atores e, assim, desenvolver práticas cada vez mais democráticas no seio do sistema educacional (WEBER, 1996).

Esse processo também é abordado por Márcia Ângela Aguiar que, por sua vez, nos informa que, entre os anos de 1987 e 1990, a Secretaria de Educação de Pernambuco empenhou-se em formular o seu Plano Estadual de Educação de forma participativa. Dentre outros aspectos voltados à democracia, esse Plano também seguia diretrizes ligadas à universalização da educação básica com qualidade, à dignificação do trabalho do educador e à democratização da gestão educacional.

Essas diretrizes foram submetidas a debate nos Fóruns Itinerantes de Educação, “canais de interlocução que permitiam apreender as aspirações e interesses da comunidade escolar e dos setores organizados da população” (AGUIAR, 2014, p. 204). Tais fóruns contaram com a participação de professores, pais, alunos, sindicatos, associações e outras entidades.

Além disso, esses fóruns conseguiram mais do que acompanhar os avanços e alcance de objetivos pretendidos com o plano estadual de educação, pois eles também respaldaram as medidas adotadas pela nova gestão da educação em Pernambuco que, dentre outras, pautava-se na substituição de um planejamento educacional de feição tecnicista por outro marcado pela participação e envolvimento de diversificados atores do campo. Em conformidade com os anseios da nova conjuntura social e política do país, os fóruns itinerantes também se caracterizaram como um espaço apropriado à realização de debates que se referiam a questões educacionais locais.

Coincidentemente, no Plano Nacional estava em discussão, naquele período, o capítulo da educação na Constituição Federal de 1988 e as propostas para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que ampliou a dimensão do debate sobre o Plano Estadual. A análise das condições da educação no plano nacional levava os governos subnacionais que assumiram no período da redemocratização a definirem como objetivos prioritários da gestão a garantia do acesso e permanência na educação básica (idem, p. 204)<sup>1</sup>.

Todavia, alguns dos temas levantados nos fóruns geraram polêmica, a exemplo do que tratava da escolha de diretores escolares. A Secretaria de Educação, na

---

<sup>1</sup> O atual Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020) apresenta objetivos e caminhos que visam combater as desigualdades e incrementar a capacidade de atendimento aos níveis e modalidades de ensino oferecidos pelas esferas administrativas do Brasil. Esse documento reflete os anseios da sociedade civil organizada quanto à consolidação da gestão sistêmica em cada nível de governo, no sentido de levar a efeito o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de educação. Todavia, ressaltamos que, desde a mudança ocorrida no governo federal, a partir do processo de *impeachment* que se iniciou em maio de 2016, que o PNE tem sido descaracterizado pelos novos agentes do Estado que chegaram ao poder.

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

perspectiva de amadurecer a concepção de gestão democrática, propôs reduzir o número de indicações de caráter político-partidário para o preenchimento dos cargos, o que suscitou muita resistência, tendo em vista a tradicional e costumeira prática administrativa marcada pelo clientelismo e fisiologismo.

Para dar uma ideia aproximada do tamanho das dificuldades encontradas pela gestão da Secretaria, mencione-se a decisão do governo, de redução para menos de mil indicações de caráter político aos quase seis mil cargos de confiança de diretores, vice-diretores, secretários de escola, supervisores escolares, coordenadores de laboratórios de apoio didático e de núcleos de merenda escolar, tradicionalmente distribuídos entre correligionários (idem, p. 205).

Evidentemente que uma medida necessária, mas impactante como essa, atingiu diretamente toda uma estrutura social e política baseada no clientelismo, conforme já citamos. Infere-se, então, que os desdobramentos de uma sociedade governada por mais de duas décadas por preceitos autoritários e não democráticos persistam ainda por um longo período no tecido social que envolve indivíduos e organizações.

Nesse sentido, temos em Norbert Elias (1994) a consideração de que processos de mudança social só podem ser de fato percebidos com o passar de, pelo menos, duas ou três gerações. Dessa forma, não é difícil concluir que muitos dos atores sociais inseridos no campo educacional continuaram a resistir às mudanças sociopolíticas propostas quando da implementação da política de gestão democrática da educação.

Podemos perceber que muitas dessas práticas expressam-se na forma de pressupostos básicos, conceito apresentado por Edgar Schein (2004) como um dos pilares da constituição de uma cultura organizacional. Segundo Schein, os pressupostos básicos podem se expressar na forma de comportamentos enraizados nos indivíduos que compõem as organizações e, por isso, refletem práticas não democráticas como aquelas com as quais muitos dos atores do campo educacional em análise estavam acostumados.

Apesar da polêmica e resistência enfrentadas durante o processo de mudança, tal política administrativa possibilitou a instauração de um antigo anseio dos agentes: tornar a gestão educacional em Pernambuco ainda mais democrática. Tal anseio primava pela possibilidade de se escolherem os diretores das escolas via eleição direta, e foi a partir da Lei nº. 23.583/2001 que os diretores escolares passaram a ser escolhidos por meio do

voto de representantes da própria comunidade escolar, substituindo a tradicional prática de indicação política já citada.

A democratização do acesso ao cargo de diretor escolar se deu com a implementação de um processo baseado em critérios de seleção e eleição, contudo poucas foram as escolas que apresentaram candidatos num primeiro momento. Por conta disso, a gestão à frente do governo da educação à época deliberou um novo processo, no ano de 2002, com o objetivo de ampliar o número de escolas participantes, intitulado de Projeto Escola Democrática.

Desse modo os educadores, funcionários, alunos e pais da rede estadual tiveram a oportunidade de deliberar acerca de quem conduziria os rumos das unidades escolares por um período de quatro anos. Houve alguns problemas que tumultuaram o andamento do projeto em algumas escolas, mas, embora os limites sejam um interveniente que não pode ser desconsiderado, as primeiras edições do Projeto Escola Democrática realizadas nos anos de 2001 e 2002 se configuraram como um considerável avanço na ruptura com a indicação política, favorecendo o fortalecimento da autonomia institucional, uma vez que a comunidade escolar pode participar ativamente do processo, desde a composição da comissão eleitoral da escola, passando pela discussão dos planos de ação dos candidatos a gestores escolares durante a campanha eleitoral e nos debates promovidos, até a eleição (SANTOS, 2016, p. 4).

Todavia, apesar das constatações apresentadas acima, gostaríamos de ressaltar o alerta de Elias para o fato de que os processos de mudança propostos ao campo educacional também estão sujeitos à influência das conjunturas políticas, o que, em sociedades recém-democratizadas pode se revelar na alternância de governos e concepções nem sempre congruentes.

Nesse sentido, destacamos que a gestão governamental à frente da Secretaria de Educação, desde 2007, decidiu modificar uma das principais concepções da política de eleição direta para escolha de diretores. O governo do Estado decidiu modificar essa forma de escolha mediante a formação de uma lista tríplice de candidatos a diretor.

Para se tornar diretor, agora, a Lei nº. 13.103/2012 passou a determinar que somente após a aprovação em um curso de formação em gestão é que o candidato pode concorrer com outros dois nomes dos mais votados pela comunidade escolar, mas que, ainda assim, a “escolha será feita pelo governador do Estado” (grifo nosso).

Dessa maneira, o Estado colocou em xeque o desenvolvimento da política de gestão democrática da educação, já que tal decisão governamental alterou o andamento

## **PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL**

do processo que vinha sendo construído, na medida em que possibilita o retorno de práticas que impedem a escolha direta para o importante cargo de direção escolar.

Com base nessa constatação, compreendemos que se faz importante, para a análise daquilo que caracteriza a relação entre indivíduos e organizações dos campos estudados nesta tese, tomar como referência dois conceitos importantes de nossos referenciais teóricos: o primeiro denominado por Edgar Schein como *assunções básicas* e o segundo apresentado por Norbert Elias como *sociogênese*.

Schein classifica como pressupostos básicos aquilo que está enraizado no comportamento e crenças dos indivíduos, e reproduz-se no ambiente organizacional. Dessa maneira e do ponto de vista da análise organizacional, percebemos que muitos dos indivíduos das organizações escolares pesquisadas podem possuir ranços comportamentais forjados ao longo de sua formação que não sejam compatíveis ou condizentes com as premissas que norteiam as políticas de gestão democrática da educação.

Nesse sentido, a identificação das características desses atores e a forma como elas são dinamizadas nas organizações escolares pode ser realizada e compreendida a partir do desenvolvimento de uma análise sobre a psicogênese e sociogênese desses indivíduos e organizações, respectivamente, concepção epistemológica baseada em Elias e que alicerçou a tese que dá origem ao presente artigo.

### **Política de Lista Tríplice em Pernambuco**

Enquanto processo subsequente que envolve a implementação da política de gestão democrática da educação, destacamos que a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE), diferentemente de outrora, quando estimulava a gestão democrática via eleição direta e a formação de colegiados, por exemplo, determinou que as comunidades escolares elaborassem uma lista tríplice para indicação e escolha dos diretores escolares.

Para que os candidatos sejam considerados aptos a serem eleitos, eles precisam ser aprovados em programas de treinamento conduzidos com exclusividade pela própria Secretaria de Educação. Somente após a realização desse curso de formação (que tem carga horária de 180 horas e requer aprovação) é que o candidato pode concorrer com

outros dois nomes dos mais votados pela comunidade escolar à” escolha e nomeação feita pelo governador do Estado” (grifo nosso).

Segundo o Decreto-Lei nº 38.103/2012, a investidura no cargo de diretor escolar deve se dar mediante a participação do candidato nas seguintes etapas:

I - Processo seletivo: conclusão pelo candidato do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar e certificação em conhecimentos em gestão escolar, que tem como finalidade identificar um conjunto de competências profissionais relacionadas à gestão escolar;

II - Processo consultivo: legitimação do candidato pela comunidade escolar e designação pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice, que tem como diretriz o estímulo à participação da comunidade escolar, sendo realizado nas unidades escolares, em período e calendário a ser definido por portaria do Secretário de Educação;

III - Processo formativo: efetivação da matrícula no curso de especialização ou mestrado profissional, com o objetivo de promover atualização, aprofundamento, complementação e ampliação de conhecimentos indispensáveis ao exercício da função, necessários ao desenvolvimento de novas competências em gestão, monitoramento e avaliação educacional (PERNAMBUCO b, 2012, p. 2).

A justificativa governamental para tal procedimento é a de que assim se evitaria que diretores fossem eleitos apenas por características que agradassem a comunidade, a exemplo de condescendência e simpatia, e não se privilegiasse o mérito. Contudo, no nosso entender, esse procedimento se apresenta problemático, pois ele implica a possibilidade de nomear-se um diretor que não tenha sido o mais votado pela comunidade escolar. Ao permitir-se essa possibilidade, o estabelecimento de uma gestão que se pretende democrática torna-se ameaçado pela probabilidade de não respeitar a forma de escolha do diretor escolar por meio do voto da maioria.

Entendemos que a formação de uma lista tríplice contradiz a concepção de uma gestão democrática, uma vez que ela expressa mais controle por parte do Estado e restringe, portanto, a autonomia das escolas. Percebemos que, ao determinar que só podem ser candidatos os aprovados em cursos elaborados e aplicados pelo órgão estatal responsável pela educação bem como ao submeter a escolha deles à decisão do governador, a escola só reforça o caráter de aparelho ideológico do Estado, conforme entende Louis Althusser (1985), impondo entraves ao desenvolvimento dos processos de fortalecimento da autonomia e democratização da gestão educacional.

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

Como podemos verificar no inciso III do Decreto-Lei nº 38.103/2012, o processo seletivo para a ocupação do cargo de gestor escolar organizado pela Secretaria de Educação também exige a participação de professores e outros profissionais da educação no denominado Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar. Uma vez aprovados, os candidatos (em um número máximo de dez) passam ao processo consultivo, que trata da eleição dos gestores, mediante o voto secreto de representantes da comunidade escolar.

Na pesquisa que realizamos nos órgãos administrativos, identificamos que a Secretaria de Educação tem em seu organograma um departamento diretamente responsável pela formação dos novos diretores, por meio do qual são definidas e apresentadas as prerrogativas que regem os cursos de aperfeiçoamento. Esse curso, entretanto, não é uma novidade, pois ele já existia. O que o diferencia do anterior é a ampliação da capacitação – antes realizada em 60 horas e, agora, em 180 horas – e a determinação de que apenas os professores que frequentarem 80% (oitenta por cento) da carga horária total poderão participar da etapa consultiva que compõe o processo. Além disso, ao fim do curso é realizada uma avaliação de caráter eliminatório, cuja aprovação requer aproveitamento mínimo de 70% (setenta por cento) das questões. Esse é outro requisito para a participação no processo de consulta à comunidade escolar.

Quanto à exigência de se realizar um curso exclusivamente oferecido pela Secretaria da Educação, compreendemo-la como uma barreira para o exercício da gestão escolar por parte de muitos candidatos que se identifiquem social e historicamente com cada comunidade escolar. Além disso, a partir da análise de conteúdo que realizamos do material destinado a ser trabalhado nesse curso e organizado pela SEE, percebemos que esse material não dá conta das particularidades locais de cada comunidade, tampouco orienta os futuros gestores sobre a importância de voltar-se às características que compõem as culturas organizacionais de cada escola.

Grande parte do material em questão foi elaborado por uma empresa de consultoria do ramo empresarial e vale-se de muitos autores que se fundamentam fortemente em conceitos voltados à área da administração, dominada por uma lógica empresarial de racionalização dos custos e padronização de atividades, por exemplo.

Ao que parece, há um interesse governamental em se fazer que o sistema de escolha via eleição direta seja gradativamente desativado. Observamos que a última grande eleição geral em todo o sistema educacional do Estado se deu em 2005, ainda quando o sistema era governado pelo grupo anterior ao atual. Além disso, desde a primeira gestão do atual governo, não observamos qualquer preocupação dos seus agentes em trazerem o assunto novamente à discussão e mantê-lo em pauta.

Os novos regulamentos dos procedimentos para a organização do processo de seleção de diretores escolares, além do diretor adjunto, estão registrados, conforme vimos acima, no Decreto nº 38.103/12. Ao analisarmos esse documento, identificamos que ele aponta para a manutenção de um modelo misto no que se refere ao processo de escolha de gestores escolares, mas se destaca, principalmente, o fato de não mais fazer alusão aos princípios de uma gestão democrática nas diversas escolas desse sistema educacional e à defesa de que ela se estabeleça.

Diante disso, diversos grupos da sociedade civil passaram a questionar tais práticas. Dentre eles, está o grupo representante do sindicato dos profissionais que trabalham no campo educacional. A mobilização e a reivindicação desses grupos levaram o governo a realizar um novo procedimento de eleição para escolha de diretores escolares entre o biênio 2013/2015, podendo o mandato ser prorrogado por mais quatro anos. Todavia, tais anseios continuam não sendo atendidos pela atual gestão governamental.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A constatação de que cada escola constitui uma cultura organizacional única está longe de ser considerada pelos agentes responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas. Apesar disso, verificamos quanto a implementação de políticas públicas tem a sua viabilização diretamente ligada às formas como ela é apropriada e dinamizada em cada cultura organizacional escolar. Uma das principais constatações de nossa pesquisa foi perceber como sociedades que foram governadas por regimes autoritários ainda tinham muitas das características desses regimes presentes na cultura das organizações do campo educacional.

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

O Brasil iniciou seu processo de redemocratização recentemente (décadas de 1980) e os princípios propagados por esse processo passaram a ser incorporados também pela área da educação. Exemplo disso é a implementação da política de Gestão Democrática da Educação. Contudo, a viabilidade dessa política foi ameaçada pelos processos subsequentes que envolvem a sua implementação. Diante das realidades já sedimentadas nas organizações do campo educacional, a política de gestão democrática da educação foi sendo gradativamente influenciada por processos que deram margem à implementação da política de Lista Tríplice no sistema educacional de Pernambuco.

Com a política de lista tríplice temos a ruptura de um processo que vinha sendo desenvolvido desde a redemocratização no Brasil. A política de gestão democrática, na década de 2000, havia se fortalecido com a política de escolha do diretor escolar via eleição direta, porém perdeu fôlego porque essa escolha agora está condicionada à aprovação do candidato a diretor em cursos oferecidos exclusivamente pela Secretaria de Educação do Estado e à escolha final por parte do governador.

A respeito das organizações escolares pesquisadas, verificamos que elas ainda compartilham culturas organizacionais que mesclam tardias práticas socioprofissionais herdadas dos regimes autoritários com novas demandas sociais influenciadas pela redemocratização. Nesse sentido, a viabilização da política de gestão democrática da educação, da forma como foi apropriada pelas interpretações e práticas de muitos dos atores sociais, ficou condicionada à prática de gestão individual dos diretores escolares.

Assim, se o diretor apresentasse predisposição para gerir a organização escolar de maneira democrática e não encontrasse forte resistência a isso, ele conseguiria desenvolver importantes princípios da política. Já se o diretor não tivesse essa predisposição e também não fosse cobrado pelos atores para que a desenvolvesse, a tendência seria que ele viesse a se valer dessas condições para desenvolver uma gestão escolar centralizada.

As evidências encontradas por nossa pesquisa empírica nos remeteram à sociologia de Norbert Elias, segundo o qual apenas após a passagem de acontecimentos que envolvam duas ou três gerações é que podemos perceber processos efetivos de mudança social. Ao recorrermos à sociologia processual eliasiana, percebemos que

ainda há um ranço comportamental não democrático nas culturas das organizações escolares, o qual influencia a apropriação e viabilização de políticas públicas.

Como o campo educacional pernambucano ainda se encontra no início da segunda geração influenciada pela implementação da política de gestão democrática da educação, percebemos que a mudança social esperada a partir da sua implementação ainda não se manifesta nas práticas socioprofissionais da maioria dos atores.

Em outras palavras, percebemos que a implementação de políticas públicas não deve apenas capacitar seus agentes a reconhecerem o que caracteriza cada cultura organizacional escolar, mas também, capacitá-los para o desenvolvimento de ações e estratégias específicas a cada realidade com o intuito de garantir o alcance dos objetivos almejados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia A. Política educacional e planejamento participativo: a experiência dos fóruns itinerantes de educação em Pernambuco. **Revista Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 201-209, maio-ago, 2014.

ALMEIDA, Alberto. **O céu era o limite!**: de agrupamento Escolas Fernando Magno. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2010.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**. Espaços, dinâmicas e atores. Coimbra, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOTTLER, Alice M. H. **A Escola como organização comunicativa**. 2004. Tese (Doutorado)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de Outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Lei Nº 9.394, de 20.12.1996. Publicada no Diário Oficial da União do dia 23.12.1996.

DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2002.

## PROCESSOS SOCIAIS QUE ENVOLVEM O CAMPO EDUCACIONAL

DOURADO, Luiz F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: Ferreira, Naura. **Gestão democrática da educação**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HEILBORNE, Maria L. et al (Orgs). **Gestão de políticas públicas**. CEPESC, Brasília, 2010.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos e gestão educacional**. Ed. 9. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MARQUES, Luciana R. **A eleição de diretores nas políticas de democratização da educação na região metropolitana do Recife**. Porto Alegre, mai./ago. 2012, p. 143-151.

MELLO, Celso A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1998.

PARO, Vitor H. **O caráter administrativo das práticas cotidianas na escola pública**. Em Aberto. Brasília, n. 53, p. 39-45, jan/mar, 1992.

\_\_\_\_\_. **Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1991.

PERNAMBUCO. **Diário Oficial do Estado**. Recife: Imprensa do Estado, Sábado, 5 de maio de 2012.

SANTOS, José. **Eleição de gestores escolares em Pernambuco: continuidades e rupturas na política de democratização da escola pública**. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/jornada/jornada11/artigos/2/artigo\\_simposio\\_2\\_950\\_jsantoseveraldo@yahoo.com.br.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/2/artigo_simposio_2_950_jsantoseveraldo@yahoo.com.br.pdf)>. Acesso em: 30.12.2016.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. n.10. São Paulo: Cortez, 1984.

SCHEIN, Edgar. **Organizational Culture and Leadership**. 3 ed. San Francisco: Jossey Bass, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. "Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa", **Caderno CRH 39**: 11-24. 2003

VEIGA, A. (Org.) **Projeto Político Pedagógico: uma Construção Possível**. São Paulo: Papyrus, 1997.

WEBER, Silke. Políticas do ensino fundamental em revista: um debate pela democracia. In: A.O. COSTA (org.). **Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas**. São Paulo: Anablume, p. 57-90, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org). **Democratização, educação e cidadania:** caminho do Governo Arraes (1987-1990). São Paulo: Cortez, 1991.

Recebido em 29/02/2017

Aprovado em 14/02/2018