MODALIDADES DE ESCOLHA E DE PROVIMENTO DE DIRETORES ESCOLARES: DESAFIOS E ALTERNATIVAS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O ALCANCE DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Maria de Fátima Magalhães de Lima

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio

fatima_mlima@superig.com.br

Resumo

Este ensaio, realizado com base em pesquisa bibliográfica e documental, analisa as modalidades de escolha e de provimento no cargo de diretor escolar, em relação aos contextos políticos na atualidade brasileira. Expõe as políticas educacionais implementadas a partir dos anos 90 para a promoção da qualidade, e as estratégias construídas para a redução das desigualdades educacionais, em face das demandas federativas. Articula as políticas indutoras da qualidade, expressas sobretudo no alcance de resultados e *accountability*, à perspectiva de um perfil gerencial de gestão. Finalmente, analisa tendência que se configura homologamente em redes de ensino do país, que compatibiliza as expectativas técnicas e políticas para escolha, provimento no cargo e o exercício da função de diretor escolar.

Palavras-chave

Políticas educacionais, escolha de diretores escolares, *accountability*.

1. Introdução

Ao final do século XX, vencido quase totalmente o desafio da universalização do ensino fundamental, através da expansão do acesso ao sistema escolar para as camadas populares, a qualidade da educação, sobretudo a básica, constituiu-se como tema central e desafiador na implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades educacionais e, consequentemente para o desenvolvimento do país.

O processo integrado de descentralização das políticas e da regulação do Estado, concernentes ao financiamento e à avaliação da educação, acentuado partir dos anos 90, expôs a emergência de padrões de gestão pautados sob a forma de *accountability*, cujas operações integradas de avaliação, prestação de contas e responsabilização, impactam no incremento de competências técnicas e políticas aos gestores das redes públicas de ensino e de escolas da Federação.

A hipótese deste ensaio é que, no tocante as estes aspectos, os diretores escolares são pessoas-chaves da gestão escolar, e no plano da administração pública local, assumem o papel crucial de garantir direitos, prover serviços e operar com eficácia programas e planos estratégicos, cuja expectativa é, notadamente, melhorar a qualidade da educação enfatizada no IDEB.

Neste sentido, observa-se a evolução progressiva e a afirmação homóloga de formas mistas de escolha e de provimento de diretores escolares nas redes públicas de ensino, cujo propósito é compatibilizar mecanismos participativos, enraizados na gestão democrática, com as habilidades técnicas necessárias ao desempenho ocupacional do diretor. Conjugando, neste sentido, legitimidade política, responsabilização compartilhada e capacidade gerencial.

2. Políticas para melhoria da educação: contextos e estratégias no Brasil contemporâneo

No campo das políticas educacionais há um conjunto de estudos (Demo 1990; Oliveira & Araújo, 2005; Silva 2009, entre outros), que discute a qualidade da educação. As críticas aos sentidos atribuídos ao termo, em face da polissemia do conceito e de suas transformações histórias, se traduzem, em grande parte, no movimento pendular das pesquisas que oscilam entre a qualidade social da educação (de

forma mais abrangente e política), e a racionalidade gerencial (através do desenvolvimento de indicadores e índices de desempenho), em vista das necessidades prementes da mensuração dos resultados educacionais, do diagnóstico das deficiências e de mecanismos de monitoramento da aprendizagem.

Se por um lado a qualidade da educação enseja uma disputa conceitual, por outro, é inegável que perduram como problemas educacionais a ser enfrentados pelas redes públicas de ensino e instituições escolares brasileiras: o analfabetismo; a redução das taxas de reprovação e a decorrente correção do fluxo escolar; a distorção idade-série; o baixo desempenho da aprendizagem dos estudantes, observado em exames e avaliações de larga escala (Prova Brasil, ENEM e PISA); e os recursos disponíveis na infraestrutura escolar, necessários para estimular a aprendizagem e a permanência do aluno na escola.

Neste sentido, desde os anos 90, o Governo Federal vem implementando e aprimorando programas de repasse de recursos financeiros indutores da melhoria da gestão das redes e escolas da educação básica, como parte constitutiva de uma agenda política que procura elevar a educação a eixo estruturante das ações do Estado. Pode-se mesmo afirmar que, se o Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) destacou-se, no campo educacional, pelo desenvolvimento do FUNDEF, PDDE, SAEB[1] e Bolsa Escola[2], instrumentos importantes na formulação de políticas para ampliação do acesso e melhoria da educação fundamental nas redes públicas de ensino, o Governo Lula (2003-2010) reformulou, ampliou e articulou programas e ações a uma visão sistêmica da educação, e à necessidade de reafirmar a construção do regime de colaboração entre União, estados e municípios.

A instituição do FUNDEB[3], a ampliação da abrangência do PDDE[4], a concepção e aplicação da Prova Brasil para as 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, além da

[1] A implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica ocorreu em 1990 no contexto da agenda do Banco Mundial para educação, na qual sinalizava em 1988, entre outras demandas a ser atendidas pelo Brasil, a criação de um sistema de avaliação . Desde então, o Sistema, reformulado (1995) e aperfeiçoado (2007), é componente importante da cultura da avaliação educacional brasileira.

[2] O Programa Bolsa Escola, instituído em 2001, se constituiu como um programa de transferência de renda cujo objetivo era transferir recursos financeiros às famílias que se encontravam nas faixas da pobreza e extrema pobreza, através de condicionalidades, como a frequência escolar de 85% em estabelecimentos de ensino público.

[3] Em substituição ao FUNDEF, foi criado em 2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, cuja mudança inequívoca diz respeito à ampliação da abrangência do financiamento às etapas e modalidades do ensino excluídas do FUNDEF.

ampliação do Programa Bolsa Família e sua condicionalidade de frequência escolar, foram políticas e ações implementadas no Governo Lula voltadas para o aprofundamento de uma agenda que visava a redução da pobreza, a redistribuição e suplementação de recursos financeiros educacionais e a melhoria da educação básica nos municípios brasileiros, para assegurar o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos na escola.

Neste contexto destaca-se sobremaneira o Plano de Desenvolvimento da Educação. O PDE, constituído de 39 ações dirigidas sobretudo à educação básica pública, foi pelo MEC em 2007, com os propósitos fundamentais de: ordenar e conciliar a atuação dos entes federados, compartilhando ações técnicas, políticas e financeiras, orientadas para a melhoria da educação; *accountability*, no sentido de avaliação, transparência e responsabilização dos governos locais pelos resultados do desempenho da aprendizagem; e mobilização da sociedade, em torno do controle da qualidade da educação expressa nos indicadores e índices calculados e publicizados periodicamente pelo MEC. Cabe acentuar que o alvo principal do PDE é equiparar os indicadores da educação brasileira, aos das nações mais desenvolvidas até 2022, através do monitoramento de metas e da centralidade do IDEB.

Através da criação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em 2007, foi possível arbitrar e fixar metas bienais de desenvolvimento educacional. O Índice, calculado por escola, por rede e para o país, combina fluxo escolar (taxas de reprovação e aprovação) com o resultado do desempenho padronizado na Prova Brasil; monitora as ações do PDE; e é divulgado a cada dois anos, com acesso público no portal do MEC/INEP. Assim, além de constituir-se como instrumento de diagnóstico para a gestão, funciona como parâmetro do ensino ofertado pelas redes e escolas públicas da educação básica, permitindo identificar onde estão localizadas as maiores fragilidades, orientando, neste sentido, o aporte técnico e financeiro suplementar para o desenvolvimento institucional.

Além disso, cabe sublinhar neste processo, a importância estratégica do "Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação", como instrumento que provocou a

[4] O Programa Dinheiro Direto na Escola, criado em 1995, passa a incluir em seu escopo o PDE-Escola, o Ensino Médio Inovador, o Programa Mais Educação (atendimento no contraturno com extensão da jornada escolar), o Programa Escola Aberta (promoção de atividades de cultura, esporte e lazer aos alunos e comunidade nos finais de semana), e o Programa Escola Ativa (atendimento às classes multisseriadas das escolas do campo).

responsabilidade pactuada e a colaboração entre a União, os estados e os municípios, condicionando o apoio técnico e as transferências voluntárias do MEC à adesão ao Plano, e ao consequente alcance das 28 diretrizes estabelecidas. O Plano, que obteve a adesão de 100% dos municípios, vincula também o aporte técnico e financeiro, à elaboração dos Planos de Ações Articuladas, que deve ocorrer com a participação dos gestores, sociedade civil e educadores locais.

No âmbito das escolas, o repasse de recursos financeiros é condicionado à elaboração do PDE-Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola. O PDE-Escola constitui-se como planejamento estratégico, elaborado com a participação dos Conselhos Escolares ou Colegiados, no sentido de subsidiar as ações necessárias à melhoria da gestão. Desde a primeira edição do IDEB, o critério adotado para a seleção das escolas, que participam do Programa, é a observação dos Índices mais críticos da Federação, priorizando-se aquelas que estão abaixo da média do IDEB nacional. As metas e ações elencadas no PDE-Escola, devem estar necessariamente relacionadas aos objetivos e estratégias que tenham como finalidade melhorar o trabalho pedagógico e, consequentemente, alcançar a melhoria da aprendizagem e do desempenho escolar.

O que parece estar em jogo, no desenvolvimento da educação, é a necessidade de articular em colaboração os três níveis federativos (estados, municípios e a União), orientar e compartilhar as responsabilidades educacionais, reduzir as desigualdades regionais e estreitar a relação Estado-sociedade para a melhoria da educação básica.

Trata-se de partilhar objetivos e responsabilidades entre os níveis de governo, estabelecendo-se um pacto entre os entes federados, para consubstanciar ações que conformem a política educacional da Federação, compartilhando a soberania entre a União e os governos subnacionais, equilibrando a coordenação federativa e o processo de descentralização (Abrucio, 2006).

No tocante à descentralização, são muitas as dificuldades encontradas para incrementá-la no Brasil, conforme assinalam Abrucio (2006) e Souza C. (2006), e repousam, principalmente, na multiplicação desordenada dos municípios brasileiros, muitos dos quais criados sem capacidade financeira, técnica e de gestão para garantir padrões mínimos de atendimento aos cidadãos. Mas também, na ausência de um mecanismo constitucional claro que regule as relações intergovernamentais.

O processo de descentralização política foi amplamente defendido pelos movimentos de redemocratização do país, nos anos 80, em oposição ao regime autoritário, centralizador dos "anos de chumbo" e às estruturas oligárquicas do país. Os atores sociais, organizações, sindicatos e setores da sociedade civil, que defendiam a descentralização, postulavam a autonomia do poder local, o controle social e a gestão participativa.

A inscrição dos conselhos e da gestão democrática, na Constituição Federal de 1988, e a instauração de formas originais de gestão, como o Orçamento Participativo, estão radicadas neste contexto, que "atingiu seu ápice no momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações Estado-sociedade" (De Paula, 2005, p. 154)

Nos anos 90, a descentralização do financiamento e do gerenciamento da escola pública integrou as mudanças ocorridas no papel do Estado e nas políticas educacionais. Tais políticas relacionavam-se, sobretudo, às recomendações do Banco Mundial acatadas pelos governos Collor e Itamar Franco, e aprofundadas no governo Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 2002.

Para organizar as estruturas de gestão das redes públicas de ensino, que respondam aos desafios da eficiência e da eficácia, são redimensionados os argumentos de que a gestão gerencial, pelas características intrínsecas (flexibilidade, descentralização e participação dos atores na gestão), é matriz importante para o desenvolvimento de planejamentos estratégicos que definam metas a serem atingidas por redes e instituições escolares públicas de ensino.

Trata-se, como afirma Neto (2009, p.199) de "edificar um processo de planejamento, fundado na melhoria do processo de tomada de decisão e na delegação de autoridade e responsabilidade relativa às várias instâncias do sistema educacional e no gerenciamento adequado dos recursos".

Neste sentido, os Conselhos Escolares e os Projetos Políticos-Pedagógicos são resignificados e qualificados, como instrumentos importantes para a participação ativa dos atores sociais e comunidades escolares nos planejamentos estratégicos a serem elaborados pelas redes e escolas (Plano de Ações Articuladas e Plano De Desenvolvimento da Escola). O objetivo, ao menos do ponto de vista formal, é potencializar a mobilização social e as discussões sobre o diagnóstico e a deliberação

das ações necessárias para o melhor funcionamento da gestão das redes e das escolas na promoção do ensino.

No entanto, é importante considerar que "legisladores e autoridades podem aprovar as leis que desejarem, mas, a menos que essas leis sejam geridas com efetividade pela burocracia pública, pouco ou nada irá de fato ocorrer" (Peters e Pierre, 2010, p. 16).

Desta forma, é na administração das redes públicas de ensino e das escolas, ou seja, nas estruturas formais do setor público, em contato com os cidadãos, que os programas são implementados efetivamente. Assim, os gestores locais são pessoas-chave, no desenvolvimento de programas e projetos que afetam o funcionamento das escolas, a vida dos estudantes e de suas famílias. São eles, nos contextos locais, que fazem o nexo políticas–cidadãos, e que podem potencializar os processos participativos.

Portanto, ainda que não sejam os exclusivos responsáveis pelo êxito escolar, os diretores têm papel importante na administração das políticas públicas, frente aos novos desafios educacionais. E, combinados a outros fatores, a liderança profissional destes dirigentes contribui para a eficácia escolar.

Os diretores escolares precisam ter visão orgânica da escola, sendo capazes de integrar os diversos aspectos da gestão: financeiro, pedagógico, comunitário e administrativo. Tais demandas ilustram que as formas de escolha do dirigente escolar e de provimento no cargo, necessitam estar articuladas às atribuições e papéis que este ator social desempenha na função e na disposição política que precisa desenvolver ao longo de sua atividade. E, conforme afirma Dourado (2005), se o mecanismo de escolha não define o exercício, certamente influencia no curso da gestão.

3. Mecanismos de escolha e de provimento no cargo de diretor escolar

Até os anos 80 a administração das escolas públicas era marcada pela troca de favores, por intermediação de interesses e barganhas políticas. E, embora tenha o seu assento nas oligarquias políticas da ditadura Vargas, esta forma clientelista de operar a nomeação de diretores, cuja prerrogativa da indicação era destinada exclusivamente aos políticos, permanece ainda hoje em algumas redes de ensino do país.

O combate às características personalistas e patrimonialistas deste mecanismo de seleção dos dirigentes escolares integrou a agenda dos movimentos, sobretudo os

sindicais, pela reorganização democrática do Estado, que tinha na defesa da gestão democrática da educação a afirmação de instrumentos potencializadores da cidadania na administração das instituições escolares.

O princípio da gestão democrática foi consagrado no Artigo 206, da Constituição Federal de 1988 e reafirmado na LDB – Lei nº 9394/1996, que submeteu aos sistemas de ensino as normas para desenvolvê-la, frente às características peculiares dos entes federados. No entanto, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, alguns estados e municípios, em decorrência da eleição direta de governadores da oposição em 1982, já adotavam a eleição de diretores em suas redes de ensino, como corolário da democratização que pretendiam afirmar.

Este processo além de ter abrigado formas diferentes de procedimentos, não se manteve regular e contínuo nestas redes de ensino. Isto porque, governos que ingressavam em novos mandatos, declinavam muitas vezes deste mecanismo democrático de escolha, retomando às práticas clientelistas que permitiam o loteamento de cargos públicos nas escolas.

Apesar disso, estes mecanismos foram crescentes até o início da década de 90, tornando-se inclusive pauta das plataformas eleitorais de candidatos majoritários, os quais assumiam o compromisso com a eleição de diretores, sob o acirramento das lutas dos movimentos dos professores, que reivindicavam processos participativos na gestão escolar.

Se por um lado, num primeiro momento, a adesão à eleição de diretores contou com o pendor democrático de governadores, prefeitos e secretários de educação, por outro, num segundo momento, as formas de institucionalização passaram a ser empregadas na tentativa de assegurar respaldo sob a forma da lei. Por isso, tornaram-se frequentes as inscrições das eleições nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais de diversos entes federados durante a década de 90[5].

Contudo, por vezes, foi arguida a inconstitucionalidade da matéria. Os argumentos utilizados, naquela ocasião, e ainda na atualidade, é de que a nomeação e a exoneração dos diretores é prerrogativa do Executivo local, tendo em vista que os

[5] Dentre estas, Mendonça (2000, p. 207) cita Manaus, Vitória, Goiânia e o Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, no uso da Lei, Executivos recorreram algumas vezes às listas tríplices, justificando ser parte de um processo misto de eleição e seleção. Este foi o caso, por exemplo, de Manaus.

diretores são investidos para exercer um cargo em comissão. Como subterfúgio, os Executivos amparam-se no Art. 37, inciso II da Constituição Federal.

A despeito do questionável virtuosismo das eleições diretas, as ações interpostas flagram a tentativa de manter o clientelismo, e contrariam os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade inscritos no mesmo Artigo Constitucional.

Certamente o impacto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade refreou o aumento progressivo da eleição direta para diretores, o que não significa, em hipótese alguma, a sua extinção ao longo da história brasileira. Neste sentido, é importante considerar que mapeamentos realizados sobre as formas de escolha e de provimento no cargo de diretor (Mendonça, 2000; Dourado, 2008; Alves, 2009) indicam que a eleição passa a integrar também, em algumas redes de ensino, uma forma mista de seleção, na qual a eleição é parte de um processo que conjuga habilidades técnicas e políticas para o provimento no cargo.

A escolha de diretores escolares nas redes públicas do país tem se apresentado, frequentemente, por meio de quatro modalidades: indicação (política ou técnica), concurso público, eleição e modalidades mistas. Embora não haja estudos robustos que avaliem o impacto destes mecanismos sobre o desempenho escolar nas diferentes redes públicas, ponderando o êxito ou o fracasso do ensino sobre o processo que definiu o perfil e a escolha do responsável direto pela gestão escolar, os seus contornos podem identificar arranjos e intenções que repercutirão na implementação das políticas educacionais e que tenderão a reafirmar ou a inibir processos democratizantes de gestão.

Considero como *indicação*, o mecanismo de provimento que remete exclusivamente às autoridades do Executivo (prefeito, governador, secretário de educação), de determinada unidade subnacional, a nomeação do diretor. Pode ocorrer através da exigência de qualificação técnica e experiência profissional, ou sob pressão político-partidária e interesses clientelistas. Em ambos os casos este mecanismo prescinde da participação da comunidade escolar na escolha. Neste sentido, confere menores graus de legitimidade política ao processo, além de frágil reconhecimento da liderança do diretor escolar, pelos atores da escola.

No tocante à modalidade de *concurso público*, o processo seletivo abrange regularmente provas e títulos para nomeação e provimento no cargo. É, à primeira vista,

a alternativa legal que melhor atende aos critérios de transparência para o ingresso no cargo, considerando que resguarda a impessoalidade na escolha, ênfase na competência técnica e valorização de aspectos profissionais. Tais características são antagônicas ao modelo discricionário da indicação, que abriga práticas de favorecimento e de patrimonialismo.

Contudo, este mecanismo, em virtude da ausência de alternância na função, e de processos de avaliação que monitorem e aprimorem o funcionamento da escola, pode relativizar suas virtudes técnicas e expor formas cristalizadas de conduzir a gestão. Adicionalmente, o diretor nomeado por concurso pode, não somente sentir-se desembaraçado dos seus compromissos políticos com aquele que o nomeou (diferentemente da indicação), como também com a comunidade escolar que foi alijada do processo. Desta forma, a capacidade sociopolítica deste modelo exige aperfeiçoamento, a fim de que o processo gerencial tenha sustentação política e seja reconhecido pela comunidade, através da liderança legítima do diretor.

Conforme exposto anteriormente, a *eleição* representa o mecanismo de escolha que catalisou o apelo de segmentos sociais, de organização de professores e da sociedade civil pela democratização do Estado brasileiro e da educação nos anos 70 e 80. Os argumentos pautavam-se na ruptura com o regime autoritário e o clientelismo vigente, e ainda, no alcance de maiores graus de participação e controle social na gestão escolar, constituindo-se como um dos pilares da gestão democrática da escola pública.

Entretanto, autores como Dourado (2008) e Paro (1996) assinalam que esta forma de escolha para provimento no cargo de diretor, não cumpriu integralmente as promessas do passado. Concebida com a finalidade de romper com o clientelismo e o patrimonialismo de décadas anteriores, amalgamados em diferentes redes de ensino, a eleição de diretores carece, segundo os autores, de aprimoramento.

As *modalidades mistas ou híbridas* consistem em aliar processos técnicos e políticos com o intuito de minimizar as fragilidades dos mecanismos "puros" de escolha. Neste sentido, embora a eleição e o concurso estabeleçam critérios para a participação dos candidatos à direção, as modalidades mistas determinam, nas etapas do processo, instrumentos que pretendem tornar mais complexos os critérios que definem o perfil do diretor. Consideram, desta forma, os papéis e desafios, além das atribuições técnicas e políticas que estão em jogo.

As capacidades técnicas e políticas são articuladas geralmente em duas etapas. Durante a primeira etapa, nos entes federados que adotam esta modalidade são utilizados, geralmente, como instrumentos: prova, prova de títulos, apresentação de planos de trabalho, entrevistas e currículos. Na segunda etapa ocorre a eleição na comunidade escolar, com a participação dos candidatos aprovados na primeira etapa do processo.

4. Alinhamento das capacidades técnicas e políticas: novas tendências nas modalidades de escolha do diretor

A emergência de mecanismos de gestão educacional de face gerencial, voltados para a produção de resultados, transparência e responsabilização compartilhada de gestores (locais e intermediários), impulsionou a instituição de formas mais complexas de escolha de dirigentes escolares em diferentes redes públicas de ensino do país. Sugerindo, notadamente, o aperfeiçoamento de modalidades mistas, com a adoção de certificação, entrevistas, apresentação de planos estratégicos de gestão e adesão a cursos de especialização para gestores.

São exemplares, neste sentido, as redes públicas do Município do Rio de Janeiro, (Resolução SME 1132/2011); do Estado de Goiás (Portaria SEDUC 2383/2011); do Estado de Minas Gerais (Resolução SEE 1822/2011); do Estado de Pernambuco (Decreto 38.103 de 25 de abril de 2012) e do Município de Palmas, Tocantins (Edital SEMED/PMP/TO nº 01/2011) que adotaram a partir do último ano, procedimentos homólogos para a escolha dos diretores escolares.[6]

Estabelecendo-se comparação entre os documentos que regulamentam os processos de escolha destas redes de ensino, verifica-se que os candidatos a diretores escolares devem, como pré-requisito, participar de etapas seletivas que antecedem o processo político de escolha ou de consulta à comunidade escolar. Estas etapas consistem nos seguintes aspectos: certificação profissional/ocupacional que credencia os candidatos aptos, após a participação em capacitação; apresentação de planos estratégicos que comprovem o conhecimento de políticas públicas educacionais articulando-as a melhoraria dos índices de desempenho e de fluxo das unidades

[6] Os dados relacionados à pesquisa documental foram obtidos nos portais eletrônicos das referidas secretarias de educação.

escolares; capacidade de argumentação através de entrevistas com bancas examinadoras; uso das TIC, por meio de plataformas *online* em cursos de gestão.

Parece relevante considerar certa homogeneidade concernente às expectativas dos governos em relação aos perfis dos dirigentes escolares, e ainda, a necessidade de articular as competências exigidas com as políticas de gestão educacional.

As escolas precisam cumprir seus objetivos fundamentais para garantir o direito à educação. As crianças e os jovens precisam: frequentar a escola, aprender, e passar de ano. Esta tríade imprescindível para o sucesso, a permanência do aluno na escola e o acesso a outros níveis de ensino, deve ser monitorada, aperfeiçoada e garantida por meio de políticas e ações que parecem se prolongar mais como políticas de Estado do que políticas governamentais, face às expectativas sociais que a educação enseja.

Assim a tendência à adoção de novos mecanismos de escolha de diretores, observada a partir destas redes públicas de ensino, parece indicar o aperfeiçoamento das formas de escolha que combinam aspectos técnicos e políticos para o exercício da função. Esta medida parece ter como objetivo principal compatibilizar um padrão de gestão, cuja centralidade é o IDEB, como veio para alcançar, monitorar e promover a qualidade da educação nacional. Neste sentido, exige dos diretores capacidade de liderança e habilidades para implementar exitosamente programas e políticas educacionais, inclusive intersetoriais.

5. Considerações finais

A ampliação do acesso à escola para os estratos mais pobres do país expôs a fragilidade de assegurar educação pública a um contingente populacional maior e diverso. As diferenças sociais e culturais, passaram a impactar e comprometer o êxito do processo de escolarização, promovendo a seletividade por dentro da escola.

Se as promessas de expansão foram cumpridas, o fracasso escolar, evidenciado nas altas taxas de evasão e repetência no ensino fundamental e médio, expunha no final do século passado, a necessidade de fornecer meios adequados para promover melhores condições de ensino e reduzir as desigualdades sociais, aprofundadas pelas diferenças regionais do território brasileiro.

As políticas decorrentes da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, na década de 90, procuraram conferir à gestão pública uma conformação gerencial, pautada por maior eficiência e transparência "em bases modernas e racionais para poder chegar ao "cidadão", cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado" (Brasil,1995).

No Governo FHC foram criados programas e ações que induziram a autonomia e a descentralização, conferindo maior responsabilidade aos entes federados na implementação, monitoramento e controle social das políticas públicas. Sobretudo às políticas educacionais, em face da precariedade dos sistemas públicos de ensino e sua importância estratégica para o desenvolvimento do país.

O Governo Lula aperfeiçoou políticas e programas educacionais, diante da necessidade de implementar uma agenda de longo prazo que reduzisse as desigualdades, as clivagens regionais, aperfeiçoasse a visão sistêmica da educação e avançasse o regime de colaboração entre as três esferas federativas.

Neste sentido, o desafio de melhorar a qualidade da educação, requer esforços, qualificação técnica e o compromisso compartilhado de gestores públicos para o alcance de resultados. Mas, demanda também a participação da sociedade civil e comunidades escolares no diagnóstico, análise, acompanhamento e levantamento dos problemas educacionais para planejar ações que melhorem a gestão escolar e o ensino. A educação é responsabilidade de todos.

Conforme verificado nas análises das mudanças ocorridas no contexto das políticas educacionais, nas últimas décadas, os gestores locais, aqueles que estão na interface Estado-sociedade, são pessoas-chave para assegurar que o volume e a complexidade das políticas voltadas para a qualidade da educação sejam acessados com eficácia.

Assim, as formas de escolha, de provimento no cargo e as correlatas competências exigidas para o desempenho das funções dos dirigentes escolares, influenciam na maneira como a gestão escolar é conduzida. Sob este aspecto verificou-se que os mecanismos tradicionais de escolha dos diretores escolares nas redes públicas de ensino (indicação, eleição, concurso público, modalidades mistas) são adotados diferentemente. Visam atender desde arranjos clientelistas pautados nas trocas de favores organizados por autoridades locais, até interesses ético-políticos, que procuram salvaguardar princípios democráticos que ativam a cidadania.

Entretanto, o aprimoramento profissional observado nos processos de escolha dos dirigentes escolares delineia-se como tendência a ser adotada pelas redes de ensino. Tal procedimento, indica que este mecanismo procura induzir a construção de um perfil de gestor público que compatibilize eficiência técnica e liderança política. E, sobretudo, que o qualifique para planejar e implementar coletivamente planos estratégicos de gestão que interfiram favoravelmente na qualidade do ensino e no aprimoramento sociopolítico da gestão escolar.

Neste sentido, os argumentos apresentados neste ensaio permitem considerar que um processo homólogo de escolha e de provimento de diretores escolares prospera e tende a se espraiar nas redes públicas de ensino do país, configurando-se como integrante de uma nova agenda da gestão democrática da educação. Cabe entretanto ponderar se tal processo, que postula competências gerenciais para as lideranças escolares, promoverá iniciativas de participação ou o esvaziamento político da gestão escolar. Essa é uma questão que parece desafiaf futuras pesquisas no campo das políticas educacionais.

6. Referências bibliográficas

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno do *accountability* em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Orgs.) *Olhares e Interfaces: reflexões críticas sobre avaliação*. pp. 147-170. São Paulo. Cortez. 2010. p. 147-170.

ALVES, F. C. M. Mapeamento das políticas de escolha de diretores da escola e de avaliação na rede pública das capitais brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília. v. 90, nº 224, p.71-86, jan.-abr. 2009.

BALDIJÃO C; TEIXEIRA Z. A Educação no Governo Lula. *Coleção Brasil em Debate, v. 6*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Senado Federal. Brasília. DF. 2010.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995*. Brasília, DF. FNDE: 1995

_____. Lei 9394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Publicação UPPE* – Sindicato, Niterói. 1997.

_____. Lei 10.172/2001 - Plano Nacional de Educação. Câmara dos Deputados. *Centro de Documentação e Informação* – Coordenação de Publicações, Brasília. 2007.

_____. FUNDESCOLA - MEC/DIPRO/FNDE. *Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola.* 3ª ed. Brasília. 2006.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Brasília, 2007.

_____. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do *Estado.Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília. 1995.

DEMO, P. Qualidade de Educação: Tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, nº 2, p. 11-26, jul/dez. 1990. Disponível em: http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1187/1187.pdf. Acesso em 10/06/2010.

DE PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: O Desafio da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. In: Dados - *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, 1995. p.385-415.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: In: FERREIRA, N. S. C (Org.) *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios.* 6. ed., São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-95.

DURHAM, E. R. A Política Educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. *Novos Estudos nº 88.* nov. 2010. CEBRAP, SÃO Paulo. p. 153-179. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/nec/n88/n88a09.pdf. Acesso em: junho de 2012.

LIMA, M.F.M. *Conselhos Escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro*. 2011. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação) PUC-Rio. 2011.

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

NETO, A.C. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. IN: FRANÇA, M; BEZERRA, M. C. *Política Educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília, Liber Livro. 2009. p.169-204.

NUNES, E. *A Gramática Política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro/Brasília, Jorge Zahar Editora ENAP. 1997.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, C. G. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, nº 28, p. 5-24. 2005.

PACHECO, R.S. Reformando a Administração Pública no Brasil: Eficiência e Accountability Democrática. In: Melo, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, FUNDAJ, Editora Massangana. 1999. p. 223-237.

PARO, V. H. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: vol. 77, n. 186, maio-ago. 1996. p. 379-395

PETERS G.; PIERRE J. (Orgs.). *Administração Pública: Coletânea*. Editora UNESP, Brasília, DF: ENAP. 2010.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cadernos Cedes*, Campinas, vol. 29, nº 78, p. 216-226, maio-ago., 2009.

SOUZA, A. R. Os Dirigentes Escolares no Brasil. *EDUCAÇÃO: Teoria e Prática*. Rio Claro, São Paulo: v. 15, nº 27, jul-dez. 2006. p.51-82. Disponível em: http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/viewArticle/642. Acesso em maio. 2012.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instiuições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2006.