

# O PODER POLÍTICO LOCAL E SUAS RELAÇÕES COM A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA

*Andréia Ferreira da Silva*<sup>6</sup>

## RESUMO

O texto analisa como os dirigentes de escolas públicas de Educação Básica do estado de Goiás, em processo de formação continuada no Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica do Ministério da Educação (MEC)<sup>7</sup>, percebem as relações da escola com o poder político local e as interferências desse poder nessa instituição. Para alcançar esse objetivo, apresenta, inicialmente, o perfil dos dirigentes em formação e, em seguida, aponta e examina como, segundo os gestores, vêm-se dando, no estado de Goiás, as relações entre a política partidária local e a gestão da escola.

**Palavras-chave:** Gestão Escolar. Poder Político Local. Dirigentes Escolares.

## LOCAL POLITICAL POWER AND ITS RELATIONS WITH STATE SCHOOL MANAGEMENT

## ABSTRACT

This paper examines how the leaders of basic education state schools from the state of Goiás in the process of continuing education through the National Programme: School of Basic Education Managers from the Ministry of Education perceive school relations with the local political power, and the interferences of that power in this type of institution. To achieve this goal, it initially presents the profile of the leaders in training and then points and examines how, according to these head teachers the relations between local party politics and school management in the state of Goiás.

**Keywords:** School Management. Local Political Power. School Leaders.

<sup>6</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Foi professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás e, atualmente, é docente na Universidade Federal de Campina Grande-Paraíba. Email: [silvaandrea@uol.com.br](mailto:silvaandrea@uol.com.br)

## INTRODUÇÃO

O artigo apresenta como os gestores de escolas públicas de Educação Básica do estado de Goiás, em processo de formação continuada<sup>7</sup>, percebem as relações da escola com o poder político e suas interferências. Apresenta, inicialmente, o perfil dos dirigentes em formação e, em seguida, examina como, segundo os gestores, vêm-se dando, no estado de Goiás, as relações entre a política partidária e a gestão da escola pública. O estudo<sup>8</sup> surgiu da necessidade de se conhecer melhor os dirigentes das instituições públicas de Educação Básica do estado de Goiás em processo de formação continuada na FE/UFG, suas concepções de gestão e o modo como percebem as relações da escola com o poder político local.

A investigação foi realizada por meio de uma pesquisa exploratória, visando a aproximação com o tema estudado. Foi desenvolvida mediante a revisão da literatura que trata da gestão escolar no Brasil, pelo exame de documentos do Curso de Especialização a Distância em Gestão Escolar, oferecido pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG), e pelo exame dos questionários aplicados aos gestores das escolas públicas do estado, em formação.

Os respondentes dos questionários, que forneceram os dados analisados no texto, são os gestores matriculados no referido curso de especialização, ocorrido no período de agosto de 2008 a outubro de 2009. De um total de 400 alunos que o iniciaram, 146 gestores de escolas públicas estaduais e municipais do estado de Goiás responderam aos questionários, o que equivale a 35% dos cursistas. Os questionários foram aplicados às vésperas das eleições municipais do ano de 2008.

<sup>7</sup> O curso integra o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica do MEC, que tem por objetivo “contribuir com a formação efetiva de gestores educacionais da escola pública, de modo a que disponham de elementos teórico-práticos que viabilizem uma educação escolar básica com qualidade social. Esse programa articula-se, pois, com o Compromisso Todos pela Educação, que é um plano de metas integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e diz respeito à mobilização em torno da melhoria da educação básica no Brasil” (UFG, 2007a, p. 5). Em Goiás, foi oferecido pela FE/UFG, em parceria com a Secretaria da Educação do Estado de Goiás (Seduc-Go), com o apoio de secretarias municipais de educação e sob a coordenação do Ministério da Educação (MEC). É importante destacar que o mencionado curso tem como pressuposto que “a gestão democrática das unidades escolares constitui uma das dimensões que pode contribuir significativamente para viabilizar o direito à educação como um direito universal” (UFG, 2007a, p. 7). Pautado por esses princípios, tem como objetivo, dentre outros, “incentivar os gestores a refletir sobre a gestão democrática e a desenvolver práticas colegiadas de gestão no ambiente escolar que favoreçam a formação cidadã do estudante” e “estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática e de organização do trabalho pedagógico que contribuam para uma aprendizagem efetiva dos alunos” (UFG, 2007a, p. 8).

<sup>8</sup> Esse artigo consiste em uma versão revisada de texto publicado inicialmente no livro “Formação de gestores: teoria e prática” (SILVA, 2011). Faz parte de uma pesquisa mais ampla realizada pelos docentes e coordenadores do curso de Gestão Escolar da FE/UFG. A pesquisa teve como objetivo conhecer os gestores em formação, suas concepções de gestão, as dificuldades enfrentadas em sua atuação profissional, as alternativas encontradas para solucioná-las e os temas de interesse dos projetos de intervenção dos cursistas desenvolvidos na sala ambiente Projeto Vivencial, que consiste no trabalho final da especialização. Esse artigo foi publicado inicialmente no livro “Formação de gestores: teoria e prática” (SILVA, 2011).

## PERFIL DOS GESTORES EM ESTUDO

A caracterização dos gestores que participaram do estudo teve como referência os seguintes indicadores: sexo, faixa etária, nível de formação, rede de ensino, forma como assumiu a função, dentre outros. A compreensão do conceito de perfil neste trabalho parte do pressuposto, de acordo com Souza (2007), de que:

A constituição do perfil se edifica a partir da análise dos diferentes tipos, visando à identificação e caracterização da heterogeneidade com vistas à classificação em grupos mais homogêneos, com a intenção de, a partir desses grupos, conhecer, ainda que não completamente, as especificidades, as diferenças e semelhanças dos indivíduos e/ou instituições componentes de cada grupo (p. 1).

O estudo pretende, portanto, apresentar e analisar dimensões comuns que permitem uma melhor compreensão do perfil dos gestores escolares em processo de formação na FE/UFG, sem ter como objetivo a descrição de todas as suas características. Desse modo, o artigo busca contribuir para a percepção de quem são os sujeitos que assumem a condução das escolas públicas de Educação Básica no estado de Goiás.

De acordo com o Ministério da Educação (BRASIL, 2007), a partir dos dados do Censo Escolar de 2004, 29,32% do total de dirigentes escolares do país possuem apenas formação em nível médio, sobretudo nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. O percentual dos dirigentes com formação em nível superior é de 70%, sendo que, destes, apenas 23% possuem curso de pós-graduação lato sensu, especialização.

Considerando essa realidade, o curso

de especialização em Gestão Escolar oferecido pela UFG privilegiou, no processo seletivo, os candidatos que não possuíam pós-graduação lato sensu. Desse modo, a maioria dos alunos que iniciou o curso, cerca de 70%, ainda não possuía essa formação. A definição desse critério objetivou assegurar que mais gestores do estado de Goiás tivessem acesso a um curso de especialização.

O curso de Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica do MEC tem como público alvo os profissionais que integram a equipe gestora da escola: diretor e vice-diretor, ou o equivalente nos diferentes sistemas de ensino (BRASIL, 2007)<sup>9</sup>. Constata-se, a partir dos dados dos questionários, que, em Goiás, 61% dos dirigentes em formação eram diretores de escolas, 22% vice-diretores e 17% coordenadores pedagógicos.

Os dados demonstram que o curso atingiu seu objetivo por atender, com 83% de suas vagas, diretores escolares que constituíam o alvo central do curso, mas também por não excluir os coordenadores pedagógicos, considerados membros importantes da equipe gestora da escola. Além dessa exigência, somente dois gestores poderiam ser selecionados por escola. Tal critério, definido pelo

<sup>9</sup> Os requisitos para participar do curso foram: a) ter concluído curso de graduação plena; b) ser gestor efetivo, em exercício, de escola pública municipal e/ou estadual de Educação Básica, incluído aqueles de Educação de Jovens e Adultos, de Educação Especial e de Educação Profissional; c) ter disponibilidade para dedicar, no mínimo, 10 horas/semanais ao curso; d) estar disposto a compartilhar o curso com o coletivo da escola; e) evidenciar disposição para construir, com a comunidade escolar e local, o Projeto Político Pedagógico no estabelecimento de ensino onde atua; e f) ter disponibilidade para participar dos encontros presenciais previstos no curso, realizados nos pólos indicados para a região de sua cidade (cf. UFG, 2007b). Também foram considerados os seguintes critérios: contagem do tempo previsto para aposentadoria, de no mínimo três anos (eliminatório) e não ter cursado especialização (não eliminatório) (UFG, 2007b).

MEC, objetivou possibilitar uma maior abrangência da intervenção do curso nas escolas públicas do estado, alcançando-se um maior número de escolas e de cidades. Esse critério foi seguido atentamente no processo seletivo. Desse modo, foram atingidas 324 escolas públicas do estado, que tiveram seus gestores matriculados no curso.

Dos dirigentes escolares em formação, 76% eram do sexo feminino. 53% possuíam até 40 anos; 23%, de 41 a 50 anos e somente 4%, mais de 51 anos<sup>10</sup>. O fato de majoritariamente mulheres ocuparem o cargo de gestor da escola ocorre também em outros estados do país. De acordo com Souza (2007), a partir dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2003, 78% dos gestores, no país, eram do sexo feminino. Em relação à faixa etária, observa-se que os gestores em formação no estado de Goiás, diferentemente da média nacional, são mais jovens. De acordo com os dados do SAEB de 2003, 65% dos gestores têm mais de 40 anos; em Goiás, esse número não ultrapassa 47%.

A maioria dos cursistas, 68%, atuava em escolas da rede estadual de ensino e somente 32%, nas redes municipais. Essa diferença não é aleatória e decorre do processo de implantação do curso no estado de Goiás, em que foi possível o estabelecimento de uma parceria entre a FE/UFG e a Secretaria da Educação do Estado de Goiás (Seduc-Go) na organização e na oferta do curso. Essa parceria viabilizou, inclusive, a participação constante de um representante da Seduc-GO na equipe de coordenação do curso, que se reunia semanalmente. Diferentemente da parceria com a Seduc-GO, que foi bastante exitosa, a articulação com as secretarias municipais

do estado não se constituiu em realidade. Inicialmente, foi proposto um trabalho em conjunto com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, seção Goiás (Undime-Goiás). Entretanto, essa entidade estava em momento de desarticulação no estado, o que inviabilizou sua presença na organização e na oferta do curso.

Diante da dificuldade para se assegurar o compromisso dos secretários municipais de educação com a garantia das condições para que os professores selecionados de suas redes frequentassem o curso<sup>11</sup>, a coordenação decidiu destinar 2/3 das vagas para a rede estadual de ensino, que se responsabilizou com os seus docentes. Tal decisão teve como objetivo possibilitar aos cursistas as condições básicas para a frequência ao curso, buscando-se reduzir a taxa de evasão. Desse modo, a definição dos cursistas privilegiou a aprovação de gestores da rede estadual de ensino que atenderam aos critérios da seleção na proporção mencionada<sup>12</sup>.

Dos que responderam ao questionário, somente doze cursistas informaram atuar, ao mesmo tempo, nas redes estadual e municipal de ensino, o que equivale a 8,2% dos dirigentes. Esse dado é bastante interessante e demonstra que o cargo de gestor vem exigindo “dedicação exclusiva” a uma escola, pois as responsabilidades atribuídas ao cargo parecem inviabilizar o trabalho em outras escolas.

<sup>11</sup> Tais como recursos para o deslocamento e diárias para os encontros presenciais.

<sup>12</sup> O processo de seleção ao curso de especialização a distância, *lato sensu*, em Gestão Escolar da FE/UFG ocorreu em quatro etapas: a) inscrição on-line realizada pelo candidato; b) pré-seleção dos candidatos a partir dos indicadores já apresentados na nota 3; c) análise das informações da ficha de inscrição; d) análise e avaliação do texto escrito apresentado na ficha de inscrição on-line justificando o interesse do gestor pelo curso (UFG, 2007b, art. 29).

<sup>10</sup> 7% dos cursistas não responderam a esse quesito

Em relação a essa temática, Oliveira (2002) afirma que as reformas educacionais implantadas desde os anos de 1990 tem, mediante novos marcos legais, alterado de forma significativa a organização da escola e a organização do trabalho docente. Essas mudanças tem resultado na definição de novas atribuições ao professor e ao gestor e em dispêndio maior de tempo para a sua realização.

Oliveira (2007) destaca que, nesse processo, a autonomia da escola, adquirida mediante os processos de descentralização, tem trazido “maiores custos para os trabalhadores docentes” (p. 369). Para ela, ao mesmo tempo em que ganham maior autonomia, “os trabalhadores docentes se tornam mais presos às suas atividades e compromissos. A responsabilização sobre os destinos da escola, dos alunos, dos projetos passa a ser cada vez maior” (p. 369). Essa situação tem levado à intensificação do trabalho do professor e do gestor escolar. Ou seja, esses profissionais, na mesma jornada de trabalho e, na maioria das vezes, com o mesmo contrato de trabalho, vêm assumindo novos encargos e atribuições bem como a responsabilidade pelo seu êxito.

Certamente, a sobrecarga de trabalho contribui para explicar a atuação da maioria dos gestores em apenas uma escola de uma rede de ensino. Além disso, o recebimento de gratificação por ocupar o cargo eleva a renda mensal do gestor, o que poderia dispensá-lo de buscar a complementação de salário em outra rede de ensino<sup>13</sup>.

No Brasil, segundo Mendonça (2001), tradicionalmente, o provimento da função de diretor das escolas públicas tem sido por nomeação do governador ou do prefeito, em geral, a partir de indicações feitas pelos secre-

tários de educação ou pelas lideranças político-partidárias das respectivas regiões. Essa forma de provimento resulta da livre nomeação do gestor por autoridade do Estado, podendo, inclusive, ser resultado de pressões político-partidárias. Desse modo, “baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática” (MENDONÇA, 2001, p. 89). A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil. Para o político profissional, conforme esclarece Mendonça (2001),

Ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público (p. 88-9).

Observa-se que, na indicação do diretor, ocorre uma troca de favores que beneficia tanto o político profissional quanto o próprio gestor. Essa indicação, como afirma Souza (2007), “representa uma intervenção direta do poder público nas escolas ou a utilização da direção escolar como peça do jogo político-partidário cotidianamente executado nas políticas regionais e locais” (p. 8).

A partir dos anos de 1980, a reorganização dos movimentos da área da educação, tanto sindicais quanto acadêmicos, a redemocratização da sociedade brasileira e as críticas apresentadas à indicação política como forma de preenchimento da função de diretor fizeram com que novos mecanismos fos-

<sup>13</sup> Nenhum gestor informou atuar na rede privada ou federal.

sem instituídos<sup>14</sup>. Entretanto, esses novos mecanismos de escolha do diretor não impediram a manutenção dessa prática em vários estados e municípios do país. No estado de Goiás, quando perguntados sobre como assumiram o cargo de diretor nas redes de ensino em que atuam, 70% dos cursistas afirmaram que ter sido por eleições que envolveram a comunidade escolar e 29%, por indicação de políticos.

O preenchimento do cargo de diretor por eleições pode implicar um nível mais alto de comprometimento do dirigente com a comunidade escolar e suas demandas ou, pelo menos, com o grupo que o elegeu. Ao contrário, a ocupação do cargo por indicação de políticos locais e pela secretaria de educação expressa, com frequência, a submissão da escola a esse poder. O fato de a maioria dos diretores que realizava o Curso de Especialização em Gestão Escolar afirmar ter sido eleita consiste em um indicador de democratização das redes de ensino de Goiás<sup>15</sup>. Entretanto, é importante ressaltar que a eleição direta para o gestor da escola não garante, sozinha, a concretização de processos mais democráticos de condução da escola<sup>16</sup>. Segundo Dourado

(2003), a democratização da escola requer um movimento muito mais amplo que “vislumbra [...] a possibilidade da criação de canais de mais efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas” (p. 79).

A partir de dados do SAEB do ano de 2003, Souza (2007) aponta que, no Brasil, mais de 43% do total de diretores foram escolhidos por meio de alguma forma de eleição, ou seja, 27,5% por eleição, 15,5% por seleção com eleição e 6% somente com seleção. Esses seriam, para o autor, mecanismos mais democráticos e transparentes de escolha. Registra também que as escolas estaduais adotam eleições e/ou seleção para a escolha de diretores com maior frequência que as escolas municipais. No país, na dependência administrativa estadual, 55,5% das escolas utilizam procedimentos mais democráticos, como a eleição e a seleção, enquanto somente 39,6% das escolas municipais o fazem.

O fato de 69% dos dirigentes cursistas afirmarem que foram eleitos parece indicar

<sup>14</sup> Nenhum gestor informou atuar na rede privada ou federal.

<sup>15</sup> Na rede estadual de educação do estado de Goiás, a eleição direta de diretores das escolas foi definida pela Lei n. 13.564, de 08 de dezembro de 1999, que estabeleceu critérios para o processo de eleição de diretores dos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual (GOIÁS, 1999). Até então, havia eleição direta nas escolas, mas combinada com a nomeação pelo governador, assim definida na Lei n. 9.631, de 17 de dezembro de 1984, artigo 148, inciso III, acrescido pela Lei n. 9.983, de 27 de janeiro, de 1986: “no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis após a realização das eleições, a Delegacia Regional encaminhará, em ordem alfabética, juntamente com a ata de apuração, os nomes dos 3 (três) candidatos mais votados ao Governador do Estado, quando por este deva ser feito o provimento” (GOIÁS, 1986; GOIÁS, 1984).

<sup>16</sup> Buzaim (2009), em sua dissertação de mestrado sobre o processo de implantação do sistema municipal de ensino de Goiatuba-GO, apresenta os seguintes indicadores de democratização dos sistemas de ensino e das escolas: a) criação, constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação; b) elaboração coletiva do Plano Municipal de Educação; c) instituição, composição e funcionamento efetivo de conselhos escolares formados por representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar e local com funções consultivas, deliberativas, mobilizadoras e fiscalizadoras; d) definição de eleições diretas para a escolha de dirigentes escolares; e) eleições diretas para o provimento da função de coordenador pedagógico; f) participação da comunidade escolar e local na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; g) autonomia pedagógica, financeira e administrativa; e h) existência de grêmios estudantis, ou outras formas de organização dos alunos nas unidades de ensino.

que o estado de Goiás teria um número superior em relação à média nacional, que é de 43% de diretores nomeados por critérios mais democráticos. Entretanto, é importante lembrar que a maioria dos respondentes, dois terços deles, vincula-se à rede estadual de ensino que, segundo Souza (2007), constitui a rede de ensino que mais adota mecanismos mais democráticos para a ocupação da função de diretor<sup>17</sup>. Desse modo, o maior número de gestores da rede estadual de ensino na amostra do estudo, 68%, não permite afirmar que o estado de Goiás apresente índices superiores à média nacional no que se refere à existência de formas mais democráticas da escolha de dirigentes.

Em relação ao fato de os gestores das escolas municipais ocuparem os cargos, com maior frequência por indicação política, Souza (2007) afirma que os municípios são esferas de maior controle político e que a indicação carrega uma forte carga da política patrimonialista. Nesses casos, enquanto a escolha por indicação política for mantida, os diretores, “se desejarem continuar onde estão, deverão cumprir com os acordos próprios da política patrimonialista” (p. 10). Caso contrário, a exoneração surge como única alternativa, “na medida em que o beneficiado com o cargo perde a confiança política do padrinho, a exoneração é acionada como consequência natural, como o despojamento de um privilégio” (MENDONÇA, 2001, p. 89).

O dado de que aproximadamente 25% dos gestores cursistas ocupam a função por indicação política revela que, após vinte anos da promulgação da Constituição de 1988, na

<sup>17</sup> De acordo com a análise de Souza (2007), quanto mais elevada for a etapa de ensino oferecida pela rede estadual maior o número de instituições em que seus diretores são escolhidos por mecanismos mais democráticos.

qual ficou definido o princípio da gestão democrática do ensino público, vários sistemas de ensino ainda não implantaram procedimentos mais democráticos e transparentes para a organização de suas escolas e para a escolha de seus dirigentes.

## A RELAÇÃO DOS GESTORES DE ESCOLAS PÚBLICAS DO ESTADO DE GOIÁS, EM FORMAÇÃO, COM O PODER POLÍTICO LOCAL

Para o curso de especialização a distância em Gestão Escolar da FE/UFG, Programa Escola de Gestores da Educação Básica/MEC, a gestão democrática consiste em um

[...] princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares, [e que] constitui-se na forma com que a comunidade educacional se organiza, coletivamente, para levar a termo um projeto político pedagógico de qualidade, ao mesmo tempo em que contribui na formação de cidadãos críticos e comprometidos com a transformação social (UFG, 2007a, p. 7).

Para assegurar a efetivação dessa gestão, o projeto do curso afirma a necessidade da “mudança de concepção de escola e as implicações disso em relação à gestão da instituição de ensino” (UFG, 2007a, p. 8). Para tanto, o curso objetiva incentivar os gestores a refletirem sobre a gestão democrática e a desenvolverem práticas colegiadas de gestão no ambiente escolar bem como propiciar a ampliação da reflexão de conceitos e de práticas fundamentais para a gestão escolar democrática, o que compreende o “enfrentamento dos desafios presentes na gestão do cotidiano das escolas públicas” (BRASIL, 2007, p. 8).

Dentre os desafios a serem enfrentados para a implantação de práticas mais demo-

cráticas no cotidiano das escolas públicas situa-se a superação de práticas clientelistas no interior da escola e em suas relações com o poder político local. Buscando contribuir para a compreensão do alcance desse desafio no estado de Goiás, o texto passa a analisar como os gestores em formação percebem suas relações com a escola e com o poder político local e, também, as interferências desse poder na instituição em que atuam.

Para 72% dos gestores, que participaram da pesquisa, a função de diretor consiste em um cargo político importante<sup>18</sup>. Essa visão origina-se da percepção de que o gestor é o “norteador do processo educativo” (Q. 9)<sup>19</sup> e “lida com a gestão de pessoas e recursos públicos” (Q. 19). Além disso, vários respondentes informaram que é um cargo político relevante porque a ação do diretor extrapola os muros da escola, como se percebe nos trechos a seguir: “o diretor passa a atuar na escola e conseqüentemente na comunidade em que esta se encontra inserida” (Q. 13) e o gestor deve “interagir com a comunidade e ser o viabilizador de mudanças em prol da comunidade” (Q. 82). Um cursista apontou, ainda, que o gestor “aproxima a escola dos setores que podem auxiliar diretamente no andamento e no desenvolvimento de ações junto à comunidade” (Q. 12).

É justamente o fato de o trabalho do diretor envolver uma determinada comunidade que, muitas vezes, extrapola o âmbito dos pais que possuem filhos na escola, que define o interesse dos políticos profissionais na indicação de seu titular. O pacto de favo-

res que se estabelece em muitos casos pode envolver a intervenção do diretor junto aos seus “padrinhos políticos” para a solução de dificuldades não somente da escola, mas também do bairro em que está situada.

Em relação aos processos eleitorais, locais ou regionais, 82% dos respondentes indicaram que a participação do diretor nesses processos pode trazer benefícios para a escola pública em que atuam. Assim, para a maioria absoluta dos gestores em formação, há relação direta entre a atuação política do diretor e a conquista de melhorias para a escola. Entretanto, há dois grupos de justificativas que explicam essa resposta.

Para um grupo, conforme afirma um dirigente, a participação pode trazer “[benefícios] se o candidato apoiado for eleito. Se quem apoiou perdeu, existe prejuízo” (Q. 1). Para outro gestor: “se ele for do mesmo partido do governo, sim [pode trazer benefícios], se não for, não” (Q. 39) e “os benefícios acontecem se o candidato que apoio ganhar, caso contrário pode haver prejuízos” (Q. 5). Os fragmentos citados revelam a existência de práticas patrimonialistas nas administrações municipais e estaduais nas escolas. Portanto, se o diretor, nos processos eleitorais, apoiar os grupos vitoriosos nas eleições, possuirá maiores facilidades de acesso às secretarias de educação e a outros órgãos públicos e poderá obter melhores condições para o funcionamento de sua escola. Caso o diretor tenha apoiado o candidato derrotado, poderá sofrer perseguição política. Confirmando essa situação, um gestor, justificando a ausência de seu envolvimento na “política”, afirma que “muito partidarismo traz perseguição, como já vi muito acontecer” (Q. 28).

A relação de aliança e de subordinação

<sup>18</sup> 23% informaram que não é um cargo político importante e 5% não responderam à questão.

<sup>19</sup> A partir deste momento, será usado no texto Q. para indicar questionário, seguido do número correspondente do instrumento aplicado.



do diretor aos políticos locais afasta a gestão das escolas e dos sistemas de ensino da impessoalidade necessária para uma condução mais transparente e democrática da coisa pública, reforçando práticas clientelistas e autoritárias. Nessa perspectiva, como esclarece um respondente, “ocorre a influência política, e os interesses passam a ser particulares” (Q. 46).

Para o outro grupo, cerca de 20% dos que indicaram que esse envolvimento pode trazer benefícios para a escola, a participação nos processos eleitorais fortalece a democracia no Brasil. Nessa perspectiva, um gestor afirma: “ao me envolver [no processo eleitoral] me sinto ainda mais no direito de cobrar dos meus candidatos” (Q. 71) e outro aponta que, desse modo, “estou exercendo o meu direito de cidadã” (Q. 37). Além disso, um respondente informou que a participação lhe permite “conhecer as propostas, para saber cobrar e fazer valer o voto e a democracia” (Q. 103). Esse dado é importante ao demonstrar a existência, dentre os gestores, de concepções mais democráticas de sociedade, que defendem a participação política como mecanismo para a sua efetivação.

Os dados acima apontam que, para cerca de 60% dos dirigentes em formação, a participação do dirigente no processo eleitoral pode trazer benefícios para a escola mediante a constituição de articulações políticas pessoais com o poder local. Percebe-se que, mesmo nas escolas em que os gestores afirmaram que o diretor foi eleito pela comunidade escolar, o clientelismo e o favor político fazem-se presentes. Além disso, demonstram a manutenção de práticas de perseguição política aos gestores “opositores” e às escolas, tanto municipais quanto estaduais, que dirigem. É importante registrar que, desde o final da

década de 1990, os diretores da rede estadual de ensino de Goiás são eleitos diretamente no âmbito da escola. Desse modo, é possível afirmar que, nos casos em que a eleição é o critério para a ocupação da função, os vínculos entre os diretores e os políticos locais vêm sendo recriados.

Corroborando a importância atribuída à participação dos dirigentes escolares nos processos eleitorais, 50% dos gestores indicaram que se engajaram ativamente na última eleição municipal<sup>20</sup>, assim distribuídos: 36% informaram que apoiaram ativamente um candidato; 8%, que foram candidatos a vereador; e 6% candidatos a prefeito ou vice. 50% apontaram que não se envolveram nas eleições ou que se envolveram muito pouco.

O baixo envolvimento ou sua ausência por parte dos gestores nos processos de sucessão aos cargos eletivos municipais pode ser explicado pelo fato de a sociedade brasileira experimentar atualmente um momento de arrefecimento da participação política em várias esferas sociais<sup>21</sup>. Entretanto, outro fator pode ajudar a compreender essa situação. Quando perguntados se a participação ativa do diretor no processo eleitoral local ou regional poderia trazer dificuldades para a escola, 25% responderam que sim e, quando questionados se essa participação poderia trazer prejuízos/problemas pessoais para o gestor, 33% indicaram que sim.

<sup>20</sup> A referida eleição ocorreu em outubro de 2008 e objetivava o preenchimento dos cargos de prefeito e vereadores.

<sup>21</sup> Em relação à participação política, 68% dos gestores responderam que não são filiados a partido político, e 30% informaram que são filiados. Esse dado contribui para a percepção do grau de envolvimento político dos gestores. O total de gestores filiados corresponde ao número de indicados ao cargo, e essa equivalência pode significar que a filiação ao partido do padrinho político seja condição para ser nomeado para o cargo.

Em relação à participação política, 68% dos gestores responderam que não são filiados a partido político e 30% informaram que são filiados. Esse dado contribui para a percepção do grau de envolvimento político dos gestores. O total de gestores filiados corresponde ao número de indicados ao cargo, e essa equivalência pode significar que a filiação ao partido do padrinho político seja uma condição para a nomeação para o cargo.

Os trechos a seguir demonstram o receio de vários gestores em engajar-se na política partidária e sofrerem algum tipo de represália: “acompanho a certa distância todo o processo eleitoral, [pois] caso apoie candidatos que perdem a eleição, ainda existe em nosso município perseguição política” (Q. 20); “procuro não [me] envolver com a política, pois acredito que a maior parte sempre busca uma ‘proteção’ política que acaba interferindo na prática pedagógica [...] há muitas perseguições políticas” (Q. 30); “se o candidato que eu apoiar perder, a unidade escolar pode ser prejudicada, então prefiro ser neutro” (Q. 16). Um diretor aponta, ainda, que se envolveu muito pouco nas eleições, pois “a direção pode ficar devendo favores e o político pode se sentir no direito de influenciar na sua gestão e [pode haver] perseguição política” (Q. 104). Também, outro gestor comenta: “quando se mora em município muito pequeno, é melhor ficar alheio” (Q. 41).

Os questionários revelam a existência de um temor dos gestores de que sua participação na política partidária possa gerar dificuldades pessoais e para a escola em que atuam. Essa situação materializar-se-ia na perseguição das pessoas que não apoiaram o grupo eleito e, sobretudo, para as que trabalharam para os grupos políticos derrotados. No

que se refere à escola, observa-se, nos questionários, a indicação de que suas demandas não são atendidas e da dificuldade de acesso às secretarias de educação. Quanto a isso, um gestor afirma que “ainda há muita perseguição política. [...] a participação atrapalha seu trabalho, somos vigiados e isso às vezes atrapalha” (Q. 19). Além disso: “a vinculação da pessoa do diretor com a escola é inevitável; caso o candidato não eleito seja o apoiado, a escola fica fora das prioridades do prefeito eleito” (Q. 55); e “[...] os políticos marcam muito, principalmente se for de outro partido” (Q. 34).

Vários gestores relataram, nos questionários, a dependência da gestão da escola em relação aos políticos locais. Para um gestor, “dependemos muito do apoio prestado pelos vereadores de nossa região [...]. Quando o candidato que é apoiado não ganha, as perseguições vêm com força total” (Q. 122). Para outro, “por trabalhar em uma escola do interior onde os políticos ajudam escolas ou não, depende de suas vontades” (Q. 36). Ou ainda: “porque se o candidato [que não recebeu o apoio do gestor] ganhar ele pode perseguir o diretor e não ajudar em nada na escola” (Q. 2).

Vale registrar que 95% dos respondentes informaram nunca terem ocupado cargos eletivos municipais ou estaduais e somente 4% dos gestores indicaram já terem ocupado tais cargos. Esses dados podem demonstrar que os gestores escolares, quando se envolvem na política local ou regional, atuam em parceria com algum político profissional e parecem não objetivar a transferência dos ganhos políticos dessa parceria a favor de projetos eleitorais próprios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma educacional implantada a partir da segunda metade dos anos de 1990, segundo Azevedo (2002), buscou adotar uma prática gerencialista na educação, pautada na administração por projetos e na competição por recursos. A distribuição dos recursos financeiros da educação a partir do número de alunos objetivou uma maior eficácia no uso dos recursos, e a assinatura de convênio entre o concedente e o beneficiado para a liberação de recursos buscou o afastamento do clientelismo político<sup>22</sup>. Para Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003), a “modernização educacional” implantada no governo de FHC definiu critérios ‘racionais-legais’ para a distribuição de recursos, afastando-se do clientelismo. Entretanto, apesar dessas mudanças na gestão da educação no país, ainda se fazem presentes mecanismos de clientelismo político que concede aos aliados privilégios e aos opositores a perseguição. Ou seja, outras formas de apropriação privada do público estão sendo recriadas, apesar da implantação de mecanismos mais impessoais de gestão, pautados no modelo gerencial de administração do público e apesar, também, da implantação de eleições para diretores.

Ao considerar a permanência de práticas tradicionais calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal mesmo com a implantação das eleições diretas, Paro (2003) afirma que as eleições tiveram um importante papel em sua diminuição ou eliminação. En-

tretanto, isso não significa que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências na escola. Por um lado, em alguns sistemas continuaram a existir brechas para a penetração da influência do agente político na nomeação do diretor; por outro, as práticas clientelistas passaram a fazer parte também no interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, que durante o exercício de seu mandato (PARO, 2003, p. 96).

Nesse contexto, pode ocorrer a manifestação de práticas patrimonialistas que, segundo Dourado (1990), transforma a “escola naquilo que numa linguagem do cotidiano político pode ser designado como ‘curral eleitoral’ cristalizado na política do favoritismo e marginalização das oposições” (p. 103). Essa situação é apresentada por vários gestores nesse estudo.

Para Leal (1975), uma das grandes heranças do patrimonialismo no Brasil consiste no coronelismo<sup>23</sup>, que é “uma forma peculiar

<sup>22</sup> De acordo com Leal (1975), “o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem a referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.” (p. 20) Sobrinho, no prefácio à reedição do livro de Leal (1975), afirma que “o ‘Coronelismo’, em 1975, não será a mesma coisa que o de 1949 [ano da primeira publicação do livro de Leal]. Dia a dia o fenômeno se transforma [...]. O que não quer dizer que tenha acabado o ‘Coronelismo’. Foi, de fato, recuando e cedendo terreno a essas novas lideranças. Mas o ‘Coronel’ continua, apoiado aos mesmos fatores que o criaram ou produziram. Que importa que o ‘Coronel’ tenha passado a Doutor? Ou que a fazenda se tenha transformado em fábrica? Ou que os seus auxiliares tenham passado a assessores ou a técnicos? [...] O fenômeno do ‘Coronel’ persiste, até mesmo como reflexo de uma situação de distribuição de renda, em que a condição econômica dos proletários mal chega a distinguir-se da miséria. [...] O desamparo em que vive o Cidadão, privado de todos os direitos e de todas as suas garantias, concorre para a continuação do ‘Coronel’, arvorado em protetor ou defensor natural de um homem sem direitos” (p. XVI).

<sup>23</sup> Para Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003), o tradicional patrimonialismo clientelista veio a sofrer danos ainda maiores com o aprofundamento das iniciativas de descentralização na presidência do Sr. Fernando Henrique Cardoso.

de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa” (p. 20). Talvez se possa falar, hoje, na existência de um “novo coronelismo”, que, apesar da modernização da estrutura sócio-econômica e política da sociedade brasileira, mantém a hipertrofia do poder privado articulado ao poder público e à existência de um regime representativo sustentado no sufrágio universal.

Em relação à gestão da escola, observa-se que a implantação de eleições para diretor não vem impedindo, conforme demonstrado na análise dos questionários, a manutenção de mecanismos de submissão dessa instituição aos interesses privados. Desse modo, pode-se perceber a constituição de um “novo coronelismo”, que se mantém no país apesar das experiências de democratização e das tentativas de implantação de mecanismos de transparência da gestão do Estado e das escolas públicas.

Os gestores, em formação, defendem, em sua maioria, a gestão democrática da escola, mas revelam as dificuldades vivenciadas por uma organização estatal pautada no patrimonialismo e no clientelismo. É importante observar que, apesar de vários dirigentes defenderem a participação nos processos políticos como meio de democratização da sociedade, muitos gestores ainda revelam a permanência do clientelismo político. O estudo aponta a necessidade de novas pesquisas que investiguem os “novos” mecanismos de apropriação do espaço público por grupos políticos específicos e como esses mecanismos vêm se articulando à eleição dos diretores escolares, bem como às possibilidades de constitui-

ção e do fortalecimento da gestão democrática da escola e da garantia do direito de todos brasileiros a uma educação pública de qualidade.

**Recebido em: junho de 2012**

**Aceito em: março de 2013**

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, 2002, p. 49-71.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica. **Curso de especialização em gestão escolar lato sensu**. 2007. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13515&Itemid=944](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13515&Itemid=944)> Acesso em: 21, maio, 2009.

BUZAIM, R. S. **A municipalização e a institucionalização do sistema municipal de ensino em Goiatuba-Goiás (1997-2004)**: avanços e retrocessos do processo de democratização da educação básica pública. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendên-**

cias, novos desafios. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 77-95.

\_\_\_\_\_. **Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?** 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. 1990.

GOIÁS. Assembléia Legislativa do Estado. **Lei n. 13.564**, de 08 de dezembro de 1999. Estabelece critérios para o processo de eleição de diretores dos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual. Disponível em: <[http://www.gabinete-civil.goias.gov.br/pagina\\_leis.php?id=1872](http://www.gabinete-civil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=1872)> Acesso em: 20, janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.983**, de 27 de janeiro de 1986. Altera a Lei n. 9.631, de 27 de dezembro de 1984, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.gabinete-civil.goias.gov.br/pagina\\_leis.php?id=6081](http://www.gabinete-civil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=6081)> Acesso em: 20, janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.631**, de 20 de dezembro de 1984. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <[http://www.gabinete-civil.goias.gov.br/pagina\\_leis.php?id=6565](http://www.gabinete-civil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=6565)> Acesso em: 20, janeiro, 2010.

GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L.; GONÇALVES, M. C. M. Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão-dupla das relações intergovernamentais. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (orgs.) **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 169-89.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMA SOBRINHO, B. Prefácio. In: LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o muni-**

**cípio e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 22, n.75, 2001, p. 84-108.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 99, p. 355-75, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 21, maio, 2009.

\_\_\_\_\_. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

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

SILVA, L. G. A. (Org.). **Formação de gestores: teoria e prática**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. 184p.

SOUZA, A. R. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. **30.<sup>a</sup> Reunião Anual da Anped**. Caxambu. 2007. 17p. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3334-Int.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Faculdade de Educação. **Projeto do curso de especialização em Gestão Escolar lato sensu**. Goiânia: mimeo, 2007a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Regulamento específico do curso de especialização a distância em gestão escolar**. Goiânia: mimeo. 2007b.