

A gestão educacional em perspectiva histórica: em foco o estado da questão em Mato Grosso do Sul¹

Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto

Doutora em Educação pela PUC/SP. Professora do Departamento de Educação/Campus de Dourados-UFMS.
e-mail: ded@ceud.ufms.br

Resumo

Este trabalho pretende apresentar, de forma panorâmica, a trajetória da gestão educacional no Brasil, delineando também o estado da questão no âmbito do sistema sul-mato-grossense de ensino e apresentando um diagnóstico da realidade da gestão da educação em municípios de Mato Grosso do Sul.

Palavras-chave

Gestão democrática; administração da educação; educação em Mato Grosso do Sul.

Abstract

The following article presents, in a general way, the course of educational administration in Brazil. Moreover, it brings a description of the South Mato Grosso way of teaching and also shows how real educational administration works in small towns and big cities of South Mato Grosso(Brazil).

Key Works

Democratic administration; educational administration; education in the state of South Mato Grosso (Brazil).

1 Considerações Iniciais

Estas reflexões pretendem traçar a trajetória da gestão educacional no Brasil e apresentar um diagnóstico da questão em Mato Grosso do Sul.

Em fins dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, o país começava a viver uma efervescência social que culminou na abertura política e no dismantelamento do regime autoritário iniciado em 1964.

Os movimentos de denúncia e resistência ao regime militar que emergiram no seio do sistema escolar público brasileiro, revelavam a face perversa do trato destinado à educação por esse regime. Assim, ao lado da luta pela democratização do ensino e pela autonomia da escola e das denúncias sobre o sucateamento da escola pública, refletido na falta de verbas, no abandono dos prédios e na carência de qualificação dos profissionais; aglutinava-se também o movimento por reivindicações salariais, por condições mais dignas de trabalho e pelo reconhecimento dos trabalhadores da educação como categoria profissional, portadora do direito à organização sindical.

O movimento dos trabalhadores da educação obteve projeção nacional e resultou na criação de entidades livres e autônomas, como a UTE/MG, a APEOESP e a CPERGS; pela primeira vez esses profissionais sentavam-se ao lado de outros trabalhadores organizados, tais como metalúrgicos e bancários, e assumiam sua condição de trabalhadores. Também era a primeira vez que a organização do trabalho na escola era questionada pelos traba-

lhadores da educação de forma coletiva e organizada.

Neste sentido é relevante destacar uma observação tecida por Ribeiro (1995: 113):

(...) foi a necessidade de enfrentamento das contradições, que se vão desenvolvendo e se impondo à consciência de determinados setores da categoria que levou muitos professores (...) avançar no grau de compreensão de sua condição de assalariado (...) [isto é,] vão entendendo que os seus interesses se integram aos interesses da maioria dominada da população brasileira.

A questão central na agenda desta nova visão dos trabalhadores em educação reside na responsabilidade pela administração da escola.

Estando inserida a gestão da escola na ordem do dia, o movimento dos trabalhadores da educação recolocou a escola perante a sociedade e exigiu a redefinição de seu papel. Questionou-se o controle do tempo e dos conteúdos, centralizado no autoritarismo e no burocratismo das direções. Passou-se a denunciar sua rígida divisão do trabalho, pautada pela hierarquia, verticalização e discriminação, bem como a falsa idéia de que a sociedade brasileira desprezaria a escola pública. Com efeito, esses trabalhadores, organizados em associações científicas, culturais e de representação de classe, exigiam o devido respeito para com sua condição de profissionais sujeitos a um intenso processo de proletarianização.

O movimento dos trabalhadores desnudou a concepção de educação que permeava a escola pública brasileira, des-

colada da realidade social e calcada na neutralidade, na isenção e no hermetismo. O movimento demonstrou que a escola é uma instituição social produtora e reprodutora das relações sociais capitalistas, assumindo essa escola como "local de trabalho" que é organizado segundo uma lógica objetiva, e introduzindo novas experiências que foram traduzidas em formas mais participativas e coletivas de organização (OLIVEIRA, 1994).

Diante dessa realidade e no bojo da exaustão do chamado "milagre econômico", o governo autoritário respondeu às reivindicações da sociedade civil organizada com o planejamento estatal, configurado no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND – 1975/1979) e principalmente, no III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND – 1980/1985). Esses planos para o setor educacional, denominado Plano Setorial de Educação e Cultura (PSDEC), previam também sua democratização, todavia como mais um dos instrumentos para apaziguar o caos social provocado por medidas econômicas excludentes.

Fruto do embate desses projetos diferenciados de sociedade e de educação, que confrontavam, de um lado, os educadores organizados e de outro, o governo autoritário, foi referendado o artigo 206, inciso VI, da Constituição do Brasil (1988): Gestão Democrática do Ensino Público, na forma da lei. Esta prescrição, "na forma da lei", indicava que tal dispositivo deveria ser regulamentado e desdobrado na nova LDB. Mas, para a frustração dos setores progressistas da educação brasileira, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacio-

nal não criou mecanismos consistentes visando a uma verdadeira gestão democrática nas escolas públicas. Em dois momentos, depara-se com referências à gestão democrática na LDB: no artigo 3º, inciso VIII, que praticamente transcreve o dispositivo constitucional, e no artigo 14, que remete a questão aos sistemas de ensino e que "definirão as normas da gestão democrática (...) de acordo com as suas peculiaridades (...)". A lei apresenta apenas duas exigências: "a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola", sem indicar quais profissionais e que tipo de participação eles deverão ter, e "a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes". No entanto, essas exigências aparecem no texto de lei de forma muito vaga e genérica.

Em que pesem os limites da LDB quanto à gestão democrática e mesmo antes de sua promulgação, quanto às novas experiências das formas mais participativas, alguns estados brasileiros, dentre eles, Minas Gerais (1983), Rio Grande do Norte (1985) e Mato Grosso do Sul (1991), criaram colegiados de escola como resposta à reivindicação da participação efetiva dos diferentes segmentos sociais na gestão da escola pública. As eleições diretas para os cargos de direção procuraram romper com um autoritarismo centralizador e clientelista, bem como inibir ou eliminar a influência de agentes políticos (vereadores, deputados, prefeitos, cabos eleitorais) na nomeação do diretor.

Nos anos de 1990, embora vários estados tenham inscrito em suas Constitui-

ções a obrigatoriedade da eleição como critério de escolha dos diretores nas escolas públicas (inclusive Mato Grosso do Sul), verificou-se um refluxo nas expectativas com a gestão democrática. Esse movimento deve ser entendido como desdobramento dos embates travados no âmbito estadual, decorrentes das alterações ocorridas nos padrões de intervenção estatal e que resultaram na emergência de novos mecanismos e formas de gestão.

Tais embates situam-se no contexto de mudanças tecnológicas e no reordenamento das relações sociais ocorridas sob a égide ideológica da globalização da economia, como sinalização objetiva do triunfo da política neoliberal que, redimensionando o papel do Estado, buscou minimizar sua atuação, redirecionando as políticas sociais empreendidas e rearticulando, automaticamente, o papel social da educação e da escola. A escola, nesse modelo, passou a ser entendida como importante insumo ao desenvolvimento.

Nesta nova perspectiva, a gestão requerida é a Gerência de Qualidade Total na Educação, um novo modelo de gestão do trabalho que transfere para a educação a administração e a qualidade da educação pública segundo os critérios do mercado e com seríssimas implicações para esse setor.

A introdução da Gerência de Qualidade Total na Educação (GOTE), juntamente com o avanço das políticas neoliberais, buscava vincular o financiamento das escolas públicas a uma política de avaliação das escolas levando em conta apenas os aspectos ditos "técnicos da problemática" (FIDALGO, 1994: 74). Observa-se que os

critérios adotados pela proposta da GOTE desenvolveram-se dentro dos quadros do chamado neo-tecnicismo: a educação passou a ser vista como um problema exclusivamente técnico, portanto, não político. A escola foi descontextualizada de seus determinantes sociais e econômicos, o que inviabilizou a construção de uma escola para todos (FIDALGO, p. 74, 1994).

Considerando a educação como um dos setores submetidos às preocupações dos organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial, BID, UNESCO), um novo modelo de gerenciamento de educação foi apresentado aos trabalhadores da educação e à sociedade, também transplantado do mercado; trata-se do **Plano de Desenvolvimento da Escola**, mais conhecido pela sigla **PDE**. Esse modelo de gerenciamento escolar tomou emprestado da qualidade total alguns conceitos-chave, como: participação coletiva, objetivo comum, responsabilidade individual e de grupo. Além disso, reaproveitou da "administração científica" a concepção de planejamento, desta feita denominado **planejamento estratégico**, porque parte do diagnóstico da realidade escolar, orientado pela missão da escola em oferecer respostas de sua função social à sociedade.

Não é objetivo deste ensaio avaliar o PDE, nem se disporia de elementos teóricos para tanto. Contudo, para estimular o debate, é possível afirmar que esse modelo de gerenciamento segue o receituário neoliberal para as políticas sociais, tentando a desvinculação do financiamento das escolas públicas das verbas estritamente estatais, propondo que as próprias esco-

las, com base no conceito de escolas “produtivas”, busquem ser financiadas com recursos privados, ou seja, com recursos dos usuários, os trabalhadores.

Após estas considerações iniciais sobre a gestão da educação, passemos ao segundo item destas reflexões.

2 Breve retrospectiva da gestão educacional no Brasil

No âmbito da educação, pode-se afirmar que a **Administração Escolar** é uma criação norte-americana, aparecendo como disciplina sistemática específica em fins do século XIX. Para entender e situar a centralidade da gestão escolar na agenda do MEC e dos organismos internacionais, é importante conhecer as diversas fases da administração do ensino no Brasil.

A história da construção do conhecimento em administração, no Brasil, começou com **Regimento** de Tomé de Souza, promulgado por D. João III, que determinou os objetivos da povoação do Brasil. Quanto à história da administração escolar escrita, o seu início pode ser marcado com um planejamento de Manoel da Nóbrega, em 1554, para a ação dos jesuítas na sua tarefa de conversão. Foi esse o primeiro programa educacional em que havia idéias gerais e medidas práticas de apoio aos que se convertessem à fé cristã.

O primeiro sistema de ensino estatal foi criado no Brasil pelo Marquês de Pombal em 1772. As denominadas reformas pombalinas “reservaram” para o ensino da Colônia medidas fragmentadas e tardias. No que se refere à gestão da educação, foi

criada a **Diretoria Geral de Estudos**, cujo objetivo era gerir os assuntos ligados ao ensino. A atividade do diretor de estudos era estendida a todo o Império por intermédio de diretores locais e comissários.

A transferência da Família Real para o Brasil, em 1808, e a emergência do Estado Nacional geraram a necessidade de se modificar o ensino herdado da Colônia, promovendo sua secularização. Com a proclamação da independência, em 1822, tratou-se de criar um **Sistema Nacional de Instrução Pública**.

Em razão das fortes pressões separatistas, a organização da educação, que era centralista por força da Constituição, foi alterada, graças ao **Ato Adicional de 1834**, emenda constitucional que descentralizou a administração pública no país e acabou resultando, no que se refere ao sistema de instrução, na transferência da competência relativa às Escolas de Primeiras Letras para os governos provinciais.

Quando se trata da leitura histórica da **gestão educacional**, é possível mencionar os Pareceres de Rui Barbosa (de 1882, sobre o ensino secundário e superior, e de 1883, sobre o ensino primário), nos quais, pela primeira vez, apareceu a expressão **Administração Escolar** como um dos problemas pedagógicos brasileiros. Os Pareceres conheceram tamanha repercussão que o Imperador anunciou a criação de um órgão específico para tratar da **Instrução Pública**.

No que diz respeito à **administração/gestão escolar**, a Primeira República não foi muito diferente do Império. A Constituição Republicana de 1891 conser-

vou o princípio da descentralização do ensino, instaurado pelo Ato Adicional de 1834. Vale ressaltar a extinção, em 1891, do Ministério de Instrução Correios e Telégrafos (criado em 1890), considerado esdrúxulo e que tinha o objetivo de fazer a ligação nacional, garantindo a presença oficial do Estado nas diversas áreas do país.

Durante a Primeira República, o Estado interveio também para criar órgãos de natureza consultiva e administrativa, como: Conselho Superior de Ensino; Departamento Nacional de Ensino e Serviço de Inspeção Profissional.

O Estado atuou de forma mais contundente no ensino secundário e superior, promovendo algumas mudanças, dentre elas, reformas comandadas por: Benjamin Constant (1890), Epitácio Pessoa (1901), Rivadavia Correa (1911), Carlos Maximiliano (1915) e João Luís Alves (1925).

Em 1932 a **administração escolar** voltou à ordem do dia, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Ao denunciar a falta de um sistema nacional de educação, os pioneiros afirmavam: "depois de 43 anos de regime republicano, no Brasil (...) as reformas não lograram criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado" (apud GHIRALDELLI JR., 1992: 54).

Na Era Vargas (1930-1945), vale ressaltar a criação do Ministério da Educação e Saúde (1930). No âmbito da sociedade civil, a Associação Brasileira de Educação e a Reforma Capanema, embora marcada por reformas parciais, representaram as primeiras iniciativas na República para que a educação brasileira fosse tomada como um

todo.

Em relação à gestão escolar, pode-se afirmar que a Era Vargas estabeleceu uma organicidade para a educação brasileira e pela primeira vez, diretrizes foram impostas a todo o território nacional. Na República populista, a Lei de Diretrizes e Bases representou um passo adiante rumo à unificação do sistema escolar e à sua descentralização.

Nos anos de 1960 e 1970, é relevante destacar a mobilização dos educadores com o fito de organizar a categoria, criando várias entidades, dentre elas, a ANPAE (Associação Nacional de Professores de Administração da Educação), que desempenhou e desempenha papel significativo no âmbito da gestão escolar.

Os anos de 1970 iniciaram-se com as reformas de ensino do governo militar, pautadas que foram, do ponto de vista teórico, pela teoria do capital humano. Quanto à administração escolar, ela deveria nortear-se pelos princípios da "administração científica do trabalho". O processo de trabalho na escola começou a ser mudado; a divisão técnica do trabalho intensificou-se; surgiram especialistas que aprofundaram a distância entre a concepção e a execução; os antigos "diretores de escola" foram substituídos pela figura do administrador escolar. A gestão instaurada a partir desse período foi orientada por uma lógica produtiva, expressa nas normas e nos comportamentos assumidos no interior da escola.

Os anos de 1980 marcaram o início de uma efervescência social que culminou com a abertura política e o desmantelamento do regime militar.

Nos anos de 1990, segundo Freitas (1997), em quatro momentos básicos ocorreu o processo de configuração da política educacional brasileira: na Constituição Federal de 1988, quando se definiram, com destaque para a presença da sociedade civil organizada, as diretrizes gerais da educação; na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993), ocasião em que foram propostos objetivos, metas e estratégias de ação para a educação básica; no lançamento do programa federal "Mãos à obra Brasil" (1994) e finalmente, em 1996, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96².

Quanto à administração da educação, tema que ora nos ocupa, ainda segundo Freitas (1997), ocorreu o privilégio da racionalização administrativa e a tendência à privatização, disfarçada sob o véu da "autonomia da escola".

3 A gestão educacional em Mato Grosso do Sul

Do ponto de vista do real/concreto, não existe uma gestão em Mato Grosso do Sul e sim duas: uma estadual e outra municipal. Para abordar essa duplicidade, num primeiro momento delineamos a gestão educacional no âmbito do sistema estadual de ensino e, num segundo momento, apresentamos um diagnóstico dos municípios sul-mato-grossenses.

A) A gestão educacional na rede estadual.

Mato Grosso do Sul é um estado novo. Pode-se referir à administração sistêmica no estado a partir de 1979. É interessante observar que Mato Grosso do Sul nasceu para ser "modelo", assim as propostas em todas as áreas de ação estatal deveriam pautar-se por uma perspectiva modernizante.

Cabe então uma pergunta: qual a face democrática do país no momento de criação do estado? Durante os governos Geisel e Figueiredo, vivia-se o período que Germano (1993) denomina **a ação consensual**, pautada por vieses conservadores, mas com forte apelo popular; foi a época de criação do II PND e do III PND, ambos já referidos neste ensaio.

Quanto à gestão educacional, assistia-se à montagem de um aparelho administrativo que atendia aos princípios da racionalidade e da eficiência da administração científica. Todavia, para atribuir a essa gestão um ar de modernidade, trocaram-se alguns "rótulos". A título de exemplo, as **Delegacias de Ensino** passaram a ser designadas por **Agências de Educação**. De modo geral, esse modelo de administração da educação permaneceu até o final da década de 1980 em todo o Brasil.

Assim como em muitos estados brasileiros, o movimento dos educadores de Mato Grosso do Sul integrou-se na luta pela democratização do ensino brasileiro. *Grosso modo*, observa-se (infelizmente não há pesquisas que corroborem esta observação) que a bandeira de luta desse movimento não foi a gestão democrática em seu sentido mais amplo, reivindicando, por exem-

plo, o direito de participação na definição de uma política educacional para o Estado. A luta dos educadores, no final da década de 1980, centrava-se na reivindicação pelo direito à eleição de diretor.

Na perspectiva das lideranças do movimento, a eleição de diretor era importante para desencadear o processo de democratização da escola, sendo sua implementação um primeiro passo de uma importante caminhada rumo à modificação da relação de autoritarismo existente entre a Secretária de Educação do Estado (SED) e a escola.

A gestão democrática foi instituída nas escolas estaduais de Mato Grosso do Sul pelo Decreto nº 5868, de 17/04/91, e incluía o Colegiado Escolar como um órgão deliberativo.

Em 1995, por ocasião da correlação das forças eleitorais que chegaram ao poder estatal, uma nova equipe técnica assumiu a SED, e a gestão democrática sofreu algumas modificações, dentre as quais se destacam: 1) a **instituição do diretor-adjunto**, evidenciando assim uma concepção de gestão baseada em um chefe monocrático e que a gestão democrática requer modificações na própria organização do trabalho e na distribuição da autoridade e do poder na escola; 2) uma avaliação escrita para os candidatos ao cargo de diretor, com a atribuição de um ponto a ser acrescido na média dos portadores da habilitação em administração escolar.

Como não é objetivo deste ensaio analisar a gestão educacional em Mato Grosso do Sul no período de 1995 a 1998, passa-se a discorrer sobre a nova fase da

gestão escolar do estado, compreendida no biênio 1999-2002, que faz parte da **Proposta de Educação do Governo Popular de Mato Grosso do Sul – 1999/2002 – Escola Guaicuru. Vivendo uma nova lição**. Numa leitura preliminar, logo nas páginas 6 e 7 do documento, tem-se a impressão de que a concepção de gestão democrática esboçada na proposta intenta ultrapassar a concepção de que a **eleição de diretor e do colegiado** esgota a questão, abrindo-se, inclusive, a possibilidade da comunidade escolar participar da definição da política educacional para o Estado.

É o caso da Constituinte Escolar, apresentada como “o instrumento estratégico de mobilização de todos os trabalhadores da educação e sociedade em geral para construirmos um projeto comprometido com a transformação social (...) e a escola pública que desejamos para Mato Grosso do Sul”³. O processo da Constituinte Escolar desencadeou um ciclo de debates no interior das escolas da rede pública estadual. No entanto, para refletirmos sobre a escola e a educação hoje, sem ilusões metafísicas, é preciso apreendê-la como instituição de uma sociedade capitalista transnacionalizada e nesta perspectiva, o trabalhador da educação como qualquer outro trabalhador capitalista que foi expropriado de seu objeto de trabalho. Com base nessa reflexão, são perceptíveis as dificuldades em vislumbrar a escola como um instrumento possível para a transformação social.

Em outras palavras: transformar a escola, numa sociedade capitalista, em instrumento a favor da maioria requer mais que vontade política, requer aquilo que

Saviani (1997: 235) denominou “estratégia da resistência ativa”, isto é, “a exigência de que a resistência se manifeste não apenas individualmente, mas através de organizações coletivas (...)”.

Quanto à democratização da gestão escolar, objeto deste trabalho, é um dos temas da Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul 1999 – 2002, inserida nas páginas 16 e 17. São princípios gerais que se aplicam a qualquer proposta, de qualquer escola, de qualquer país ou estado. Embora esses princípios sejam axiologicamente incontestáveis, entendemos que a referida Proposta deva apresentar uma forma operacional, a fim de que ganhe em objetividade.

Tanto a comunidade acadêmica quanto os estudiosos da gestão democrática devem estar atentos, por exemplo, para como a Secretaria de Estado de Educação conciliará os objetivos da Escola Guaicuru, os quais, segundo a bibliografia citada⁴, se assentam nos pressupostos de uma pedagogia socialista, com as metas do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), amplamente adotado e que se fundamenta na teoria do capital do humano.

B) A rede municipal

Mato Grosso do Sul conta com 77 municípios. Apesar de a Constituição estadual instituir em seu artigo 189, inciso VI, a gestão democrática na escola pública, as Leis Orgânicas Municipais parecem buscar atender às correlações de forças locais. Muitos governantes, pouco comprometidos com a democracia em seu sentido amplo e acostumados às práticas clientelistas e ao

favorecimento pessoal, argumentam que o democrático seria eles próprios indicarem os diretores, uma vez que foram eleitos diretamente, estando credenciados para decidir em nome do povo e, por conseguinte, em nome de alunos e de professores.

Considerando isso, fez-se uma consulta a todas as Secretarias Municipais de Educação, a fim de se estabelecer uma visão geral da gestão educacional municipal. Essa consulta foi feita por meio de uma carta postada para as Secretarias, contendo a seguinte questão: qual a forma de provimento do cargo de diretor nas escolas sob a jurisdição daquela Secretaria? Foram oferecidas três opções: cargo de confiança, cargo efetivo (preenchido por concurso) e cargo eletivo (preenchido por eleição). Caso o preenchimento do cargo fosse via eleição, havia uma questão complementar: as escolas contam também com o Colegiado Escolar ou equivalente, como órgão deliberativo?

Das 77 correspondências postadas, **38** foram devolvidas com resposta à consulta. Portanto, houve quase 50% de devolução. Nos **38** municípios cujas Secretarias atenderam à consulta, a questão apresenta-se da seguinte forma: em 28 deles, ou seja, em 73% dos **38**, o cargo de diretor é de confiança, sendo uma escolha do chefe do executivo; 10 desses municípios, ou seja, 26%, têm o diretor eleito pela comunidade escolar; constatou-se que, dentre os **38** municípios, não existe o cargo efetivo para diretor (preenchido por concurso público).

As respostas das Secretarias Municipais de Educação revelam ainda outros dados interessantes, como demonstra a Tabela 1:

Tabela 1

Modalidade de provimento do cargo de diretor nos municípios de Mato Grosso do Sul – 1999					
Total de Municípios de Mato Grosso do Sul	Número de municípios que responderam ao questionário da pesquisa	Modalidade de provimento do cargo de diretor nos municípios de Mato Grosso do Sul			
77	38	Confiança	Efetivo	Eletivo	
		28		Sem Colegiado Escolar	Com Colegiado Escolar
				05	05

Fonte: Levantamento realizado, via questionário, junto às Secretarias Municipais de Educação de Mato Grosso do Sul. Tabela organizada pela autora

- dos 38 municípios que enviaram respostas, em apenas 5 municípios a eleição de diretor é acompanhada por eleição de Colegiado Escolar. Portanto, 33 municípios revelam desconexão entre o provimento do cargo de diretor por eleição e seu referente conselho consultivo e deliberativo, demonstrando que, apesar de eleito, o poder decisório no interior da escola está à mercê da concentração do poder em um só cargo;
- 2 municípios informaram que os Conselhos estão em fase de implantação – Dourados e Tacuru;
- um município (Sete Quedas) informou que conta com Colegiado em apenas uma escola;
- 2 municípios informaram a previsão de eleição – Aparecida do Taboado (sem data definida) e Laguna Caarapã (março de 2000);
- 2 municípios indicaram a APM como órgão deliberativo - Angélica e Coxim.

De forma preliminar e mesmo provisória, a análise da gestão educacional em Mato Grosso do Sul, tanto no sistema estadual como no municipal, revela-nos que as propostas para a rede estadual sempre serviram como “modelo” a ser seguido pelas redes municipais. Contudo, com relação à gestão democrática, o que requer abrir mão de parcela significativa do poder sobre os rumos da educação pública, mesmo sendo este um dispositivo constitucional, a maioria dos executivos municipais⁵ parece resistir à inclusão desse princípio legal nas leis orgânicas do município.

Em suma, uma leitura possível dessa assimetria entre a gestão educacional estadual e a das redes municipais, é a de que, historicamente, o governo federal sempre ofereceu um padrão para todas as escolas do país, provocando sua uniformização. Por sua vez, os estados consideravam-se impotentes para arcar totalmente com os destinos da educação e, mais recente-

mente, os municípios viram-se responsáveis pela educação fundamental no que diz respeito às diretrizes pedagógicas (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1998).

Quanto à gestão da escola, esta se liga diretamente à questão do poder local e, neste sentido, Maquiavel, no século XVI, já recomendava ao príncipe:

Não é de pouca importância para um príncipe a escolha de seus ministros, os quais serão bons ou não segundo a prudência do príncipe. E a principal opinião que se faz da inteligência dele baseia-se na qualidade dos homens que o cercam: quando estes são eficientes e fiéis pode-se reputá-lo sábio, porque soube descobrir-lhes a eficiência e mantê-los fiéis (...) (1983, 97; grifo nosso)

Podemos perceber na gestão democrática, que os dirigentes das escolas deixam de dever fidelidade ao príncipe (prefeito), uma vez que seu compromisso maior passa a ser com a comunidade. Enfim, esse tipo de administração possibilita a emergência de lideranças descompromissadas com o poder local, constituído a partir do poder político partidário e econômico, rompendo com o “coronelismo” ainda reinando no interior do Brasil.

Diante da constatação de que no Brasil é prática corrente reivindicar o direito de votar e omitir-se na co-participação das responsabilidades do eleito, Boron nos ensina:

(...) aderiram a uma concepção que sustenta que a democracia é um projeto que se esgota na normalização das instituições políticas. (...) instauram a democracia (que) se reduz à criação e institucionalização (...) de um sistema de regras do jogo (...) que só coloca problemas de

governabilidade e eficácia administrativa. (1994: 7)

Boron, desta feita citando José Num, também nos alerta para a necessária compreensão dos efeitos do autoritarismo estatal sobre a sociedade civil e por extensão, sobre a escola:

(...) uma coisa é conceber a democracia como um método para formulação de tomada de decisões no âmbito estatal; e outra (...) imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano de relação (...) que orienta e que regula ao conjunto das atividades de uma comunidade. Estou aludindo ao contraste entre uma democracia governada e uma democracia governante, isto, é genuína. (apud 1994: 9)

O alerta do autor acima refere ao fato de, geralmente, tendermos encarar, equivocadamente, a democracia como uma questão de “engenharia política” e portanto completamente dissociada dos interesses e valores que animam a luta dos atores coletivos. Dito de outra forma, uma “democracia governada” ou “tutelada”, típica de sociedades fortemente marcadas pelo patrimonialismo, como a brasileira, evidencia a predominância de lideranças personalistas, votos clientelísticos com o conseqüente comportamento de liderados que delegam a seus representantes poder e exigem que resolvam seus problemas mais imediatos e urgentes.

Em resumo, nossa herança escravocrata nos legou um sistema de clientela e patronagem, uma ideologia do favor, que ao estabelecer a preeminência da relação vertical acaba por mascarar formas de exploração ainda vigentes com a conseqüente substituição dos direitos.

É nesse modelo de organização social que encontramos a escola. E por isso mesmo, ela (a escola) tende, nas suas relações de poder, reproduzir esta lógica societária. Diante disso, vale a pena apostar e insistir nos mecanismos de participação, como por exemplo, o Colegiado Escolar, na construção de novos valores a partir da reflexão crítica e criativa.

4 Considerações Finais

Do que se acabou de discutir e relatar, é possível observar que a situação de precariedade da escola pública só poderá ser superada com vontade política e com o provimento de recursos imprescindíveis para sua administração. Neste sentido, a gestão democrática em Mato Grosso do Sul, materializada na eleição de diretores e colegiados escolares, não foi e não é suficiente. No entanto, não se nega sua relevância, porque contribuiu para que a população pudesse contar com um recurso que lhe possibilitou exercer alguma pressão para que o Estado atuasse na direção desejada. Assim, a eleição para o cargo de diretor apresenta-se como mais um instrumento das mediações transformadoras das relações de poder no interior da escola, ao contrário das outras duas modalidades de provimento do cargo, uma vez que o diretor nomeado pode estar colocando seu compromisso político e social tão somente a serviço da burocracia estatal e do clientelismo político, e o diretor concursado pode instalar-se na cômoda posição da vitaliciedade.

Sabe-se também que por maior que seja o comprometimento do diretor e a sua

capacidade de articular-se com usuários e servidores para pressionar o Estado, esse é apenas um recurso para melhorar a escola. Há, mesmo que não aparente, um jogo de forças envolvidas na questão e que escapa ao controle do diretor eleito.

Também é preciso lembrar que quando se fala em democracia, gestão democrática, eleição para diretores, deve-se considerar que a participação e o envolvimento das pessoas como sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade, não uma garantia. No Brasil e especialmente em Mato Grosso do Sul, sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social, é muito difícil conseguir que os indivíduos não deleguem a outros, tarefas que fazem parte de sua obrigação como sujeitos partícipes da ação coletiva.

No caso da escola pública, a eleição para diretor desfez o mito de que a democratização e a participação eram inerentes ao processo, trazendo à tona a correlação de forças no interior da escola, tida até então como algo homogêneo e livre de disputas.

Enfim, parece não haver dúvida de que se o problema é a falta de tradição democrática, é insistindo no uso de mecanismos de participação e de exercícios democráticos que se conseguirá maior envolvimento de todos em suas responsabilidades.

Notas:

¹ Palestra proferida no evento “Gestão da Educação Básica: relações federativas, flexibilização e autonomia”, promovido Departamento de Educação/Campus de Dourados-UFMS, em dezembro/1999.

² Cf., especialmente o Capítulo 1, FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de

Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

³ MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Constituinte Escolar - Construindo a escola cidadã*. Campo Grande, ago. 1999, p. 9.

⁴ Constam da bibliografia, por exemplo, obras como: *O Capital*, de Karl Marx, e *o Manifesto do Partido Comunista*, de Marx e Engels.

⁵ Cf. Tabela 1, apresentada neste ensaio.

Referências

BORON, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FERNANDES, Maria Dilnéa Espíndola. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991-1994)*. Campo Grande, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Ciências Humanas, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

FIDALGO, Fernando Selmar. Gerência da qualidade total em educação: a privatização do público. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza. *Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital*. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Ciências Humanas, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

GERMANO, José Wellington. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1993.

GHIRARDELLI JR., Paulo. *História da educação*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 1992.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Constituinte escolar: construindo a escola cidadã*. Campo Grande: Graphos, 1999.

_____. *Proposta do Governo Popular de Mato Grosso do Sul (1999-2002)*. Campo Grande: Graphos, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Qualidade total na educação: questões relativas ao processo de trabalho e a gestão da escola. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza. *Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital*. Belo

Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

ROMANELLI, Otaíza, de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930-1973)*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. *A Formação Política do Professor de 1º e 2º graus*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

Recebido em 07 de outubro de 2004.

Aprovado para publicação em 08 de novembro de 2004.