

# Diretores de Escola: o desacerto com a democracia

Artemis Torres

Doutora em Ciências da Educação pela Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Espanha; coordenadora do Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Educação, do Programa Integrado de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Lindalva Maria N. Garske

Mestra em Educação pela UFMT. Atualmente, é secretária municipal da Prefeitura de Rondonópolis-MT.

O tema da formação de diretores de escolas encontra-se na agenda de administradores, educadores e todos os que, hoje, tomam decisões sobre educação escolar, nas mais diferentes instâncias organizadas da sociedade. Todo um conjunto de determinações faz com que tal tema se nos apresente de forma atual e instigante. Em primeiro lugar, há uma reivindicação de participação social já incorporada por vários segmentos sociais aos seus comportamentos políticos e ao seu entendimento sobre o conteúdo da cidadania. Há também as próprias necessidades de reforma, advindas do processo, em curso, de modernização dos instrumentos de gestão. Há, finalmente, a própria convicção de que será necessário rever as práticas sociais em geral e, especialmente, aquelas mais intimamente ligadas à educação dos pósteros, se quisermos sobreviver seguindo padrões humanísticos de convivência.

Pesquisadoras do processo de implantação da gestão democrática, em Mato Grosso, vimos acumulando um conjunto de reflexões sobre o tema. Neste artigo, dividido em três seções, o alvo de nossa atenção são os diretores de escolas. Na primeira seção, apresentamos algumas constatações recentes sobre o que consideramos poder caracterizar como um esforço de conciliação, pelos diretores, entre duas posturas: uma, que pretende ser a mais democrática possível; outra, que mantém o tradicional comportamento clientelístico, até mesmo como questão de sobrevivência institucional. Na segunda seção, fazemos uma breve retrospectiva histórica sobre o processo de implantação da “gestão democrática”, em Mato Grosso, concentrando-nos na descontinuidade político-administrativa que o tem caracterizado. Com isso, pretendemos fornecer subsídios ao leitor para que compreenda melhor e avalie as contradições desse processo, bem como as perspectivas que se apresentam. Finalmente, na terceira seção, levantamos algumas ponderações críticas sobre soluções que vêm sendo buscadas pelas Secretarias de Educação, em seu esforço de viabilização do novo modelo de gestão em pauta, em especial no que diz respeito à preparação de diretores.

## O resultado híbrido de uma democracia incipiente: constatações

Temos feito várias constatações sobre as dificuldades presentes no processo de implantação da gestão democrática, em Mato Grosso. As que discutimos aqui dizem respeito a dois tipos de situação. Uma delas se refere ao esforço de banimento da cultura autoritária pela própria comunidade escolar, ou seja, por aqueles que, convencidos da necessidade de mudanças, nem sempre se dão conta do quanto neles próprios se encontra instalada, também, uma certa convicção sobre a necessidade de atitudes autoritárias, como condição para se estabelecer a ordem, a organização, o mútuo respeito no ambiente escolar. A segunda situação de que falamos na segunda seção está relacionada com as dificuldades decorrentes da descontinuidade administrativa e política no interior do setor educacional, responsável pela sustentação de um processo que não pretende alcançar apenas uma ou duas escolas, e sim todo o sistema escolar, em âmbito municipal e estadual.

Neste momento, focalizamos o primeiro tipo de dificuldade, que se encontra relacionada com a convivência contraditória de duas posturas distintas: uma, autoritária, refletindo o *modus vivendi* da sociedade brasileira, originária de uma tradição cultural escravocrata e classista; outra, democrática, que ensaia ainda seus primeiros passos e, como todas as práticas inaugurais, cheia de ilusões ingênuas sobre seu próprio poder de mudança.

Na verdade, não se trata de negar a ocorrência de mudanças efetivas no curso dos acontecimentos referentes à gestão escolar e, em especial, à postura do diretor. Há evidências disso nas práticas administrativas, nas relações com os pais de alunos, nas relações interpessoais no interior da escola, no modo como o diretor conduz os trabalhos junto a professores e alunos, na forma como se processam as reuniões, sejam as da equipe técnica, sejam as do tipo assembléia, sejam as do Conselho Deliberativo. É possível salientar mudanças de comportamento concretas, reveladas inclusive no cruzamento com depoimentos

daqueles que mais convivem e são geralmente mais sensíveis ao modo de o diretor conduzir a escola: o secretário, o coordenador pedagógico e, ainda, aquele professor ou auxiliar administrativo que já se constitui pedra fundacional, porque dali se encontra “desde que a escola começou”, detendo o conhecimento da sua história.

Indagando a pais, auxiliar de limpeza, secretária e professores sobre uma nova diretora, eleita após disputa acirrada com outra concorrente, deparamo-nos com certa unanimidade de opinião acerca de sua postura: *democrática, aberta, flexível*. Servimo-nos de um comentário para exemplificar essa aprovação: “A única coisa que desaprovamos na diretora, e meu marido até reclamou, é sobre piolho. Meu marido até sugeriu que a diretora mandasse bilhete pros pais e agora já melhorou”.

Nos muitos depoimentos até agora registrados, encontramos informações esclarecedoras da riqueza que apresenta esse novo cotidiano, desafiador e incerto. Já não temos a mesma escola, calcada em princípios de disciplina, ordem e autoridade, traduzidos em posturas inflexíveis e hierárquicas. Ela está ainda presente, sim, mas há uma outra escola, à espreita, um tanto desconfiada, que se expressa através de iniciativas que não surgem somente do diretor e, por isso mesmo, são até mais valorizadas, pelo seu caráter diferenciado, porque são um sinal de que o diretor é *democrático, deixa fazer, aceita outras iniciativas*.

Contudo, há fortes contradições que precisam ser examinadas, até porque nos parece serem muitas delas imobilizadoras e concorrentes no processo de desmonte desse sonho de uma escola democrática. E é isso que nos propomos a fazer neste momento, apresentando algumas evidências.

Em recentes visitas a escolas públicas onde uma das autoras está desenvolvendo um estudo sobre as práticas gerenciais de diretores eleitos e seu modo de fazer democracia na escola, foram recolhidos trechos de discursos bastante expressivos dessa convivência contraditória de duas concepções sobre gestão, democracia, educação, finalidades da participação, etc.

Os diretores expressam-se com desconfiança a respeito da gestão democrática e da autonomia financeira da escola. Opinando sobre o Conselho Deliberativo, afirmam:

– O Conselho Deliberativo [...] parou dois anos e, no ano passado, foi reativado com a perspectiva de financiamento. O Conselho mais atrapalha, fica tudo em cima do presidente. A comunidade é carente e sem instrução. Eles [os pais] vêm à escola, mas não têm aquela participação, não tomam iniciativa. Agora nós tamos pensando no Nilson, que é bem participativo. Tem duas filhas e um filho na escola.

– O Conselho Deliberativo virou unidade executora no ano de 1998. O Conselho é interessante para divisão de responsabilidades. Mas nunca funciona paritariamente, pois não há boa vontade dos participantes, porque não ganham nada com essa participação.

Nesses discursos revela-se o entendimento de que a via democrática parece trazer mais problemas que soluções, preferindo os diretores recorrerem às práticas que lhes são familiares:

Certa diretora diz: “A gente mesmo, ao longo do tempo, vem mudando... É difícil fazer esta tal da adaptação. A palavra autonomia não existe. Existe a famosa coisa ajeitada” (o conhecido “jeitinho”). A título de exemplo, fala da pressão sobre matrícula, indicando que, se a escola quiser matricular mais um aluno, fora de época, não tem autonomia para tal, a não ser assumindo os custos desse aluno ou tentando através do famoso “jeitinho” alguma solução que atenda a ambos, escola e aluno. Claro está que, para ela, o “jeitinho” continua sendo a mais segura forma de superação dos grandes problemas enfrentados para, minimamente, viabilizar a escola.

Falar do “jeitinho” é também falar da dificuldade encontrada na relação com as Secretarias de Educação. Ele permanece como o melhor recurso, porque a ineficiência existe. Diz

um diretor, a propósito da polêmica cobrança de matrícula por alguns diretores, ilegalidade que derivou em processo de exoneração pela Secretaria de Estado de Educação (Seduc): “Quero que a Seduc dê e não que a comunidade pague. Mas achei injusta a exoneração de diretor que cobrou mensalidade. A Escola não recebe apoio da Secretaria, por isso, precisa procurar outras soluções”.<sup>1</sup>

Ainda sobre as relações com a Secretaria de Educação e a nova realidade, na qual o diretor “tem de se virar”, diz um diretor: “Caixa Escolar existia. O governo acabou com ela. Se ainda existisse, eu estaria fazendo muito mais pela escola, sem precisar prestar contas ao governo. O governo dá pouco e as escolas ficam em petição de miséria”.

Essa é uma opinião corrente, a de que o aparelho de Estado não tem respondido à altura das necessidades das escolas. Daí a recorrente utilização da pressão política ou do “jeitinho”: “A greve está conseguindo algum resultado. Mas a denúncia, como a que fizeram no CPA, não! É preciso conseguir as coisas com “jogo de cintura”, é o que estou fazendo”.

A participação da comunidade, ou seja, de pais de alunos e outros moradores, jovens e adultos, está longe de significar algo em vias de concretização. Vários diretores revelam forte descrença quanto a uma efetiva participação. Assim, em muitos depoimentos, encontra-se a idéia de que a população é equivocada a respeito de uma suposta exclusiva obrigação do Estado para com a educação escolar. A essa mentalidade atribuem os diretores a postura parasitária com a qual muitos se postam, à espera de iniciativas do Estado. Esse nos parece ser um ponto de vista altamente

<sup>1</sup> A diretora refere-se, aqui, ao processo de exoneração de diretores que haviam cobrado taxa de matrícula, por ser ilegal. Em muitos casos, a cobrança foi decidida em comum acordo com representantes da comunidade e esse pode ter sido um dos motivos que levou a opiniões controvertidas a respeito do caso.

<sup>2</sup> Faz alusão à notícia divulgada pelos jornais, que lhe pareceu um método equivocado, por enfraquecer e desprestigiar a instituição pública.

difundido, tamanha a convicção e firmeza com que o expuseram. Vejamos alguns depoimentos:

– Os pais têm acesso livre. As reuniões são reuniões de massa. Eles [os pais] aplaudem, são bons ouvintes, mas se chamar pra um mutirão, não vêm.

– Os pais participam das reuniões apenas como ouvintes, poucos opinam. Trazer pais para a escola exigiu pesquisa. Chegamos ao horário de 16h, tendo hoje uns 200 pais, aos sábados. (...) Os pais somente escutam. Eu digo: “A força da escola são vocês!” Mas, nada! Para eles, se pagam imposto, é problema do governo. Eles não tomam iniciativa.

Os diretores buscam explicação para tal imobilidade dos pais na visão que estes parecem ter sobre a exclusiva obrigação do Estado, qualificada como um profundo equívoco: “O pai da escola pública pensa assim: se meu filho está em escola pública, o governo tem de dar tudo”. Ilustra com o caso do livro de Artes, que não veio do MEC: “Fizemos xerox e saiu por R\$ 1,00 e pouco. Era um livro de R\$ 27,00. Ainda assim, um pai veio reclamar”. Para alunos do noturno, a escola faz uma apostila de 14 disciplinas, que sai por R\$ 7,00, e os alunos não querem comprar. Ora, o governo não banca o supletivo! Não paga nada!”

Sobre o papel do diretor no trabalho de parceria com todos os segmentos da escola, na gestão compartilhada, certa diretora revela, através de um discurso bastante contraditório, uma postura egocêntrica, nada condizente com o perfil ideal de um diretor democrático: “Eu já realizei grande coisa aqui. Quando falo que vou sair, eles não querem. [...] Às vezes eu deixo até os coordenadores conversando. A escola não tinha regimento interno, nós [eu?] fizemos [fiz?]”.

Ainda sobre exercer o cargo de forma democrática, outra diretora faz o seguinte depoimento:

– A diretora anterior era exclusivamente administradora, não se comunicava com os demais, fazia trabalho solitário. (...) Na relação com os professores, eu falo assim, pergunto pros professores: “O que você acha, professor?” Autoritariamente, se algo der errado, ninguém tem responsabilidade! Eu já passei por diretor autoritário, por diretor democrático, por diretor que fica em cima do muro. Tirei um pouco de cada um.

Mesmo quando os discursos apresentam uma consistência interna, podem vir a ser desmentidos pela prática. E disso temos muitas ilustrações. Uma diretora falou, preocupada a respeito das dificuldades que enfrentava, após as eleições, no concernente às cobranças internas e, mesmo, externas da comunidade. Bem ao estilo do que, comumente, se encontra no campo político-partidário.

Investigando com mais profundidade, inclusive através de outros depoimentos, chegamos à conclusão de que o próprio candidato a diretor estabelece um contrato clientelístico com seus eleitores, sem muitas vezes dar-se conta do que ele representa, das dificuldades que esse contrato poderá trazer, posteriormente. Certamente, tal comportamento, mais comum do que se possa esperar, gera os sintomas de uma espécie de Tensão Pós-Eleitoral (TPE) em diretores eleitos, bem em conformidade com a cultura vigente, mas a contragosto dos que ainda apostam na democratização da escola como sinônimo de evolução da espécie humana, no que tange aos padrões de relacionamento.

Em meio a tantas evidências de contradição, apresente-se ela através do discurso ou da comparação entre este e a prática, os dois tipos de postura são facilmente observáveis, hoje, nas escolas: a que conserva os padrões tradicionais da cultura autoritária, e a inovadora, que atende ao desafio de transformar-se e transformar as práticas sociais ainda vigentes.

## A dança do poder: descontinuidades e tropeços

A gestão democrática não foi uma invenção do governo peemedebista, nos idos de 1986, quando o País foi literalmente ocupado politicamente pelo PMDB, partido de oposição que mais se destacava naquele momento e que saiu vitorioso em 96% dos Estados brasileiros. A vitória da oposição sobre o conservadorismo político de mais de duas décadas coincidiu com o que se costuma caracterizar como a revitalização da sociedade civil. Nesta, foram efetivamente fermentadas idéias a propósito dos modos como deveria ser reorganizada a sociedade, as relações entre os homens, enfim, sobre os modos capazes de varrer da sociedade os sinais do período autoritário. Entre essas idéias novas, encontrava-se a que propunha um novo tipo de escola, baseado no entendimento de que a “democracia” deveria permear todas as práticas sociais.

Se hoje o conceito de democracia tem múltiplos significados, naquele momento também o tinha. Mas nem por isso deixava de ser uma palavra de ordem. As diferenças daquele momento eram submetidas a um objetivo comum, o de varrer do País a ditadura militar, reinstalando o governo liberal, mediante o retorno à normalidade dos três poderes políticos (Executivo, Legislativo e Judiciário), as liberdades políticas individuais, etc. Hoje, no entanto, as diferenças de concepção sobre a democracia criam embaraços, pois se trata já de definir, qualitativamente, o perfil da nova sociedade.

O caso da “gestão democrática”<sup>3</sup> é um exemplo claro de que as necessidades são de outra ordem, para todos os que pretendem prosseguir, no sentido de mudanças já desencadeadas. O

<sup>3</sup> Costuma-se entender por gestão democrática o conjunto de transformações que compreendem a instalação de Conselhos Deliberativos, constituídos por representantes de diversos segmentos da comunidade escolar, a eleição do diretor da escola pela comunidade escolar e, também, a autonomia financeira representada pelo repasse direto dos recursos financeiros à escola e a delegação a ela da responsabilidade pela forma de utilização desses recursos.

não-esclarecimento do que se pretende, tanto da parte dos setores governamentais, responsáveis pela execução de políticas sociais, quanto da parte da sociedade, que viabiliza tais políticas, é causa de impasses e confusões.

A gestão escolar calcada em princípios estabelecidos pelo modelo burocrático vinha sendo submetida a fortes críticas, naquele momento de vitória do PMDB, e passava a se configurar como um modelo de gestão com condições insuficientes para corresponder ao movimento histórico que perpassava a sociedade. Inicia-se aí um movimento em favor da instalação da gestão calcada em princípios democráticos no interior da escola, em favor da participação de todos os segmentos que compõem essa instituição educativa na discussão acerca de seu projeto administrativo e pedagógico.

A ampliação das formas de participação se daria, num primeiro momento, através da criação de instrumentos institucionais, na escola, como a eleição direta para a escolha do diretor, a instalação de conselhos deliberativos e o projeto político-pedagógico. A idéia central era a de que esses instrumentos constituir-se-iam forças democratizantes capazes de modificar a lógica interna da escola, alterando suas relações de poder, o seu projeto administrativo e pedagógico, levando a escola a se reorganizar em bases mais igualitárias em que a participação, um dos elementos centrais da democracia, passasse a ter o seu lugar.

Faremos mais adiante, na terceira seção, uma avaliação desses instrumentos. Agora, propomo-nos a discutir as dificuldades decorrentes da descontinuidade político-administrativa, no interior do setor governamental. O processo de implantação da gestão democrática, em Mato Grosso, tem sofrido com essa descontinuidade e tem sido avassalado, em conseqüência, por um conjunto de problemas suficientemente capazes de criar um clima de insegurança e descrença quanto às políticas em curso. Invocamos, primeiramente, a suspensão da gestão democrática, mediante decisão liminar concedida em ADIN nº 282, na qual se discutiu a *inconstitucionalidade das eleições para diretor de escola*. Isso ocor-

reu ainda na vigência de mandato do próprio PMDB e teve seu desfecho no governo posterior, da coligação União por Mato Grosso, de perfil conservador.<sup>4</sup>

Sem entrar no mérito da referida ADIN, até porque este não seria o espaço mais adequado para fazê-lo, salientamos seu enorme e desastroso impacto na comunidade escolar. É possível que ela tenha sido de todos os descompassos governamentais o principal responsável, efetivamente, pela parcela de descrédito em relação à política de democratização.

Vejamos, a título de ilustração, depoimentos<sup>5</sup> de alguns professores sobre os efeitos daquela medida:

– Caiu uma apatia sobre o professorado. Ninguém se manifestou, nem colaborou na nova gestão [com diretor indicado, em substituição ao diretor eleito]. Caiu a partir de então uma nuvem sobre a escola, que nunca mais saiu. Morreu o entusiasmo para qualquer luta (professor de Canarana- MT).

– Em todas as escolas de Barra do Garças houve resistência [...] pais, alunos e profissionais da Educação colocavam para fora da Escola os “interventores” (professor 01 de Barra do Garças-MT).

– A gestão democrática não se sustentou, mas todos resistimos muito. Os interventores foram recebidos como traidores da gestão democrática [...] eram recebidos por profissio-

<sup>4</sup> A retomada da gestão democrática (com as eleições diretas de diretores de escola e os conselhos deliberativos) ocorre, em âmbito municipal, através da Lei nº 3.201, de 10 de novembro de 1993 e, em âmbito estadual, através da Lei nº 7.040, de 1º de outubro de 1998, ambas no governo Dante M. de Oliveira. Esta lei, ainda que tardia, é no entanto antecedida de instruções normativas, editais e resoluções, que cuidam de colocar na ordem do dia as medidas democratizantes relativas à gestão escolar

<sup>5</sup> Esses depoimentos foram extraídos de Abich (1998, p. 100-101).

nais vestidos de preto, em protesto pela volta do “cabresto” (professor 02 de Barra do Garças-MT).

Esses depoimentos são um claro indicador de que, mesmo tendo havido diferentes reações da comunidade escolar, para os que se encontravam mais empenhados na implementação do novo modelo de gestão, aquele foi um duro golpe nas suas pretensões.

A descontinuidade não se expressa unicamente na abrupta interrupção de um processo, como ocorreu pela interferência da ADIN nº 282. Ela está presente potencialmente nos padrões de condução política dos assuntos da Educação. As Secretarias de Educação são talvez a pasta governamental mais sujeita a interferências político-partidárias e acertos de bastidores. São o campo das negociações, geralmente externas aos interesses da Pasta. Como resultado, elas assistem a uma grande rotatividade de políticos, cujo efeito mais imediato é invariavelmente a descontinuidade. Nesse contexto, as imprecisões, a dubiedade das instruções normativas, a falta de consistência interna entre as medidas legais tomadas e, mesmo, a dificuldade de processar tantas e tão rápidas mudanças de conduta pelos técnicos das secretarias, conduzem, por vezes, a uma verdadeira inversão do processo e, como conseqüência, a uma espécie de *stress* pavloviano.<sup>6</sup>

### **Soluções, possibilidades e impasses: uma tentativa de avaliação**

Nesta terceira e última seção, fazemos algumas ponderações críticas sobre as medidas que vêm sendo tomadas pelas

<sup>6</sup> Referimo-nos a uma das técnicas de condicionamento utilizadas pelo fisiologista russo Ivã Pavlov, em que se produzia “neurose experimental” mediante submissão do indivíduo a um processo de condicionamento em que a discriminação exigida entre o estímulo não-condicional e o estímulo condicional era altamente sutil (Cf. Mednick, 1967, p. 63).

Secretarias de Educação, em seu esforço de viabilização do novo modelo de gestão em pauta.

Antes, porém, vamos retomar as principais medidas criadas para promover a gestão democrática, já enunciadas na seção anterior. Essas medidas ou soluções, que visavam

à ampliação do espaço de decisão da escola, ou seja, de sua independência em relação à Secretaria de Educação e criação de sua identidade são: implantação do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, escolha do diretor da escola por critérios democráticos e a transferência automática e sistemática de recursos às unidades escolares (Amaral Sobrinho, 1997, p. 14).

Se nos reportarmos a um momento anterior, no propósito de compreender a forma como foi concebida e implementada a democracia no interior da escola, no contexto brasileiro, poderemos observar que parte dessa história representa, na verdade, uma forte tensão entre os processos de centralização e de descentralização, na tentativa de se garantir a transferência de responsabilidades, principalmente financeiras, de um sistema de ensino para outro.

O modelo de organização escolar proposto pelo Estado brasileiro, na realidade, tinha como eixos norteadores, princípios de cunho empresarial, que concebiam a gestão com base numa estrutura administrativa autoritária, vertical e hierarquizada, fundamentada, portanto, num sistema administrativo de caráter essencialmente burocrático e fechado.

Por outro lado, há de se concordar que a administração escolar ocorre num espaço determinado – o espaço da escola – configurado como um local em que forças conservadoras e progressistas se defrontam em defesa de interesses. Um espaço marcado, portanto, por uma série de contradições.

Assim, mesmo com o aperfeiçoamento alcançado pelo processo de burocratização da estrutura escolar, no sentido de per-

mitir um controle maior da escola pelo Estado, esse processo não ocorria sem contradições. Essas contradições, de certa forma, vêm à tona a partir do final da década de 70, com o processo de reorganização social e, conseqüentemente, com a luta por alterações nas relações de poder e de autoridade, em todas as áreas de atuação dos aparelhos de Estado, inclusive, no aparelho educacional.

Em contraposição a um modelo burocrático de gestão, surge, no interior da escola, com a chamada transição democrática, uma série de discussões que, articuladas a movimentos sociais mais amplos – sindicais, partidários, de moradores de bairros, entre outros – organizam-se com vistas à conquista de direitos sociais e políticos, dentre os quais o direito público e inalienável de acesso à educação e à cultura.

Data, portanto, dos meados da década de 80, o movimento efetivado pelos trabalhadores da educação, no sentido de garantir a construção de um projeto de gestão com contornos mais democráticos, diante das proposições político-educacionais do período. A administração da educação, entendida como conjunto de decisões de interesse da vida escolar, passa de certa forma a tomar nova feição.

Nesse sentido, foi instituída por alguns municípios e Estados da Federação, a gestão democrática, através da criação dos conselhos deliberativos, eleição para diretores e a possibilidade de construção do projeto político-pedagógico. Em decorrência disso, o governo federal tem-se preocupado em instituir, através de normas e regulamentos, algumas medidas pretensamente capazes de garantir à escola as condições necessárias para construção de sua autonomia. Dentre elas, podemos elencar: o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), que promove o repasse anual de recursos financeiros diretamente às escolas públicas do ensino fundamental, decorrendo daí a implementação de uma nova medida, ou seja, a transformação dos conselhos deliberativos das escolas em Unidades Executoras próprias, como entidades de direito privado, sem fins lucrativos, responsáveis pelo recebimento e pela aplicação dos recursos financeiros, advindos

da União, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ultimamente, o Ministério da Educação, em convênio com o Banco Mundial, instituiu o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), cujo objetivo é a melhoria do ensino fundamental, através do aprimoramento da gestão das escolas e das secretarias de educação.

A instituição dessas diferentes medidas se faz acompanhar da implementação de políticas de formação de gestores, através das secretarias estaduais e municipais. A Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, em 1998, por exemplo, ao modificar a forma de provimento para o cargo de diretor, implementou uma política de formação dos candidatos a candidatos à eleição. Através dessa formação, esses candidatos teriam incrementada sua chance de aprovação no teste seletivo pré-candidatura, realizado pela própria Secretaria. Esta, possivelmente, acreditava que, através do curso ou treinamento, estaria salvaguardando o mínimo de competência técnica daqueles que, após seleção e participação no processo eleitoral, estariam assumindo o cargo de diretor.

Outras medidas têm sido utilizadas pelo Estado e municípios, como a realização de cursos para dirigentes das unidades escolares na área de gestão. A intenção declarada é a de garantir a formação do diretor como articulador do processo de organização da escola e como intérprete de um papel institucional que lhe assegure o direito de cobrar e tomar medidas necessárias ao bom andamento dos serviços educacionais. Vale lembrar a participação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), no processo de formação desses gestores, através da oferta de cursos de extensão e de especialização na área de administração e organização do trabalho escolar, tendo como idéia central a implantação de processos democráticos no interior das unidades escolares.

A despeito de tantas iniciativas, um clima de desconfiança contamina funcionários, técnicos, coordenadores de políticas em relação aos objetivos pretendidos. Possivelmente, a endêmica descontinuidade tem sido responsável pela crescente desconfiança quanto aos reais interesses que regulam as políticas governamentais.

Enfrentar o desafio de construir uma gestão nos moldes democráticos, frente a uma série de limites impostos pela forma como a sociedade está organizada, exige dos diferentes segmentos da escola (professores, diretores, supervisores, funcionários, alunos e pais de alunos) a compreensão e a interpretação do sentido e do significado da democracia. Implica entendê-la a partir de elementos que a legitimem como “democracia do ponto de vista formal e democracia do ponto de vista substancial”, como enfatiza Bobbio (1992). Essa construção demanda ainda mudanças não só na concepção de democracia, mas também de educação, escola e prática educativa.

Percebe-se que, ainda hoje, a escola não conseguiu implementar processos democráticos no interior da escola. Isto decorre, obviamente, de questões estruturais mais amplas, mas também, de questões internas, pois, por mais que a escola tenha avançado com a criação dos conselhos, eleição direta para a direção e a construção de projetos político-pedagógicos, esse processo tem-se dado de forma limitada. Tais limites decorrem da própria concepção que a sociedade brasileira apresenta ter acerca de como construir processos democráticos.

A concepção de democracia evidenciada restringe-se ao aspecto formal do processo democrático, por implicar apenas o estabelecimento de regras e normas, sem incluir a participação direta nas tomadas de decisão. Ou seja, tem havido uma utilização de instrumentos democráticos sem a implementação de práticas democráticas, pela via da participação.

Não é possível pensar-se em democracia plena sem sujeitos democráticos para exercê-la. No caso brasileiro, segundo Uhle (1994), a atuação de grupos tidos como democráticos se restringe ao âmbito da formulação de políticas para o setor educacional, verificando-se total ausência dos mesmos no âmbito de sua implantação.

À escola não lhe é dado tempo suficiente ou condições adequadas para amadurecer novas práticas educativas. De um lado, os documentos das Secretarias de Educação, recorrentemen-

te, insistem no interesse em que a escola seja “mais independente, no sentido de que deve ter mais espaço para caminhar por seus próprios pés” (Amaral Sobrinho, 1997, p. 10). De outro lado, ao mesmo tempo, o próprio governo atropela a escola, no que tange às atribuições desta de implantar uma política própria, à medida que se antecipa intencionalmente, impondo uma série de medidas, de forma claramente autoritária. Entre tais medidas estão, por exemplo: parâmetros curriculares, processos de avaliação ditos institucionais, criação de unidades executoras, normas regulamentando práticas educativas e outras mais.

Para alguns estudiosos das questões educacionais, a escola que queira ser democrática, e esteja convencida de que a participação é essencial para a concretização de suas finalidades, precisa repensar o sentido e o significado das instâncias democráticas. Precisa entender que elas não operam, automaticamente, transformações. Precisa entender, por exemplo, que a eleição para diretor da escola tem sido marcada por avanços, mas também por retrocessos.

Avanços, por ter sido uma forma de superação da tradicional forma de escolha do diretor, via indicação político-partidária, independente das expectativas e interesses da comunidade escolar. Isto, sem dúvida, pode significar o embrião do processo de transformação das estruturas burocráticas e autoritárias, embora os diferentes segmentos da escola não detenham, ainda, a consciência dessa possibilidade.

Retrocessos ocorrem, por inexistir uma cultura que valorize os princípios da democracia, embora se entenda ser a eleição direta para diretores um instrumento democratizante de grande relevância. Nesse sentido, essa modalidade de escolha não pode, sob nenhuma hipótese, ser caracterizada como um fim em si mesmo. O processo eleitoral deve ser compreendido como um instrumento, um meio que dê suporte à construção desse modelo de gestão.

Para Silva Júnior (1990), a eleição para diretor, da forma como foi concebida, acabou possibilitando a retirada da indicação do diretor da órbita político-partidária, para situá-la no universo de decisão da comunidade escolar, persistindo ainda a ênfase no

plano político, uma vez que o centro da discussão continua sendo apenas a legitimidade do exercício do poder na escola, e não, necessariamente, a finalidade dessa instituição, que é a construção-assimilação do conhecimento.

A pertinente observação feita por Silva Júnior nos leva a considerar que a eleição, ainda que concebida como elemento essencial da gestão democrática, perde o seu sentido quando desvinculada do foco central da escola, que é a garantia da qualidade dos serviços educacionais.

Dessa forma, há que se considerar também que o processo eletivo só será eficaz, quando amparado por critérios que permitam a verificação da competência na sua dimensão técnica e na sua dimensão política. Técnica, no que se refere ao conjunto de conhecimentos, meios e estratégias de ação. Política, no que diz respeito ao compromisso do diretor eleito com o direcionamento a ser dado ao trabalho da escola. Tal direcionamento, entendemos, deve estar consubstanciado na clara determinação de assumir a tarefa educativa da escola: a de ensinar e ensinar bem a todos.

Como já foi dito em outra ocasião,

Parece-nos mais importante examinar se o candidato [a diretor] se apresenta (...) como alguém interessado na democracia, no fazer coletivo, [e] se esse interesse tem-no levado a tomar atitudes em favor do social. Isto que poderíamos chamar de vocação democrática é um requisito fundamental (...) a mudança de convicções e posturas sobre relações humanas, transformação social, etc. não ocorre tão rápida e formalmente, através de cursos técnicos preparatórios (Torres, Siqueira, 1997, p. 209).

Como um reforço a esta posição, em recente entrevista coletiva, o parecer unânime de diretores eleitos foi o de que a formação é essencial, devendo vir, contudo, necessariamente associada a um certo acúmulo de experiência e trato com a distribuição do poder, no dia-a-dia da escola.

Este pode ser um dos pontos de estrangulamento de uma gestão que se queira democrática, uma vez que não se tem, sequer, uma política consistente de formação dos profissionais que coordenam o projeto da escola, ou seja, dos chamados “gestores”.

O conselho deliberativo, elemento indispensável na construção de uma gestão, na perspectiva democrática, configurada como órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva e fiscal, tem como papel essencial assegurar, no âmbito da escola, o estabelecimento de critérios relativos à sua ação. Entretanto, ao longo desses anos, tem-se tornado um instrumento de manipulação, para o diretor e para os demais membros da comunidade escolar, variando a capacidade de manipulação conforme o peso de cada um, na correlação de forças.

A possibilidade de manipulação dos conselhos decorre, logicamente, da inexistência de políticas de formação que, estrategicamente, subsidiem essa instância, mediante a criação de condições de participação de todos nas tomadas de decisão. Outro determinante do fracasso dos conselhos é o entendimento de sua constituição como instância de caráter essencialmente burocrático, descaracterizando, de certa forma, o seu papel político.

Essa descaracterização acabou se concretizando efetivamente quando o governo federal, através do Ministério da Educação, transformou esses conselhos em unidades executoras, tornando-os entidades jurídicas de direito privado, alegando que somente através das referidas unidades a escola poderia vir a administrar as verbas repassadas diretamente da União; alegando, enfim, que a criação das unidades seria condição para o processo de descentralização, sendo esse, portanto, um mecanismo que a escola poderia utilizar para construir a sua autonomia.

### Considerações finais

Muito se tem estudado, pesquisado e escrito sobre o modelo de organização da escola. No entanto, as práticas inovadoras de gestão pouco têm contribuído para o alcance da melhoria da

qualidade do trabalho da escola. No nosso entendimento, essas reflexões são feitas somente a partir de enfoques macroestruturais, quando a grande necessidade é que esses estudos não só dêem conta das questões macro, mas priorizem a explicitação dos problemas do cotidiano escolar, o que pressupõe, por sua vez, uma análise da dimensão sociocultural da escola.

É preciso, desse modo, que os segmentos da escola comecem a perceber que as formas participativas apregoadas pelo Estado tornam o termo democracia uma simples adjetivação da gestão, retirando, com isso, o seu sentido humano e político. Daí a necessidade de se contar com a construção de um novo e diferente projeto de escola. Um projeto que seja financiado pelo Estado, mas que represente efetivamente os anseios, as expectativas e os sonhos dos segmentos da escola. Um projeto que garanta o desmantelamento da hierarquização do poder no interior das instâncias educativas, da fragmentação entre as tarefas de concepção e execução do trabalho, da centralização do comando, enquanto princípios que limitam a participação e que fortalecem o modelo de gestão fundamentado na burocracia.

Esse é o sentido a ser atribuído a um projeto de organização do trabalho escolar, sem nos esquecermos, entretanto, de que essa é uma tarefa difícil de ser concretizada. Daí a necessidade da compreensão, por todos os envolvidos com a escola, de sua força e de seus limites. Nesse sentido, o projeto deve ser concebido como um processo em construção, que define claramente o tipo de ação administrativa e de ação educativa que se quer realizar.

Em síntese, esperamos ter evidenciado que, para se compreender os fatores impeditivos da construção de um modelo de gestão escolar de caráter democrático, não é suficiente entendermos apenas os seus aspectos administrativos e burocráticos. É necessário entendermos, também, o caráter educativo desse modelo de gestão, o sentido e o significado de suas instâncias democratizantes e, a partir desse entendimento, a relação desse modelo com a função central da escola, que é o trabalho pedagógico.

### Referências bibliográficas

- ABICH, Lourivaldo. *A organização dos professores e a implantação da gestão democrática nas escolas estaduais de Mato Grosso (1987-1990)*. Cuiabá, 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa Integrado de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso.
- AMARAL SOBRINHO, A. *Gestão democrática no sistema de ensino*. Cuiabá : Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, 1997.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília : Ed. UnB, 1992. Tradução de João Ferreira.
- MEDNICK, S. A. *Aprendizagem*. Rio de Janeiro : Zahar, 1967. (Curso de Psicologia Moderna)
- SILVA JÚNIOR, Celestino Alves. *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1990.
- TORRES, Artemis, SIQUEIRA, M. C. Freitas. Diretores de escolas e implantação da gestão democrática. *Revista de Educação Pública*, v. 6, n. 9, p. 205-216, jan./jun. 1997.
- UHLE, Águeda Bernadete. Administração educacional : suas transformações e o perigo da corrupção da linguagem. In: FONSECA, Dirce Mendes da (Org.). *Administração educacional : um compromisso democrático*. Campinas : Papirus, 1994.