

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE E  
GESTÃO DEMOCRÁTICA:  
UM ESTUDO EM ESCOLAS ESTADUAIS DE MATO GROSSO**

**SÉRGIO BALDINOTTI**

**Porto Alegre**

**2002**

Sérgio Baldinotti

“Participação da comunidade e  
gestão democrática:  
um estudo em escolas estaduais de Mato Grosso”

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial  
para obtenção do  
título de Mestre em Educação.  
Orientadora:  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Beatriz Luce

Porto Alegre  
2002

## Dedicatória

Dedico este trabalho às pessoas mais importante de minha vida; Elaine pela sua beleza de “ser” sempre generosa e paciente, com seu amor e dedicação me socorreu nas horas mais difíceis dando-me força e coragem para seguir adiante. Aos meus lindos e maravilhosos filhos, Rodolfo e Heloísa que sofreram com a minha ausência física e emocional, a qual fomos submetidos pela exigência da ciência, nos tornando por vezes não-humanos.

## Agradecimentos

Agradecer é algo que tem de ser feito com sinceridade porque do contrário, transforma-se em banalização de um sentimento humano. Por isto deve não por formalidades, mas sim pelo envolvimento com o “outro”. Isto posto, passo aos agradecimentos. Agradeço primeiramente à UNEMAT, CAPES e UFRGS que me oportunizaram a realização deste trabalho, à SEDUC, nas pessoas da Professora Marlene de Oliveira Santos e ao Professor Alfredo Ojima pelo apoio com informações e pelas passagens concedidas, à Secretaria Municipal de Educação de Tangará da Serra, na pessoa do Professor Fábio Martins Junqueira, pelo apoio de transporte para a realização da etapa de aulas em Cáceres e pelos recursos que foram disponibilizados. Agradeço, também, aos funcionários da Secretaria da Pós-Graduação da UFRGS, Eduardo Assunção Rocha, Adalberto Felipe Cheiran, Ioni Castro da Silva, Marisa Behn Rolin, Fernanda Costa, Jean Cheiran, Maria Aparecida Rodrigues da Silva, Cecília Catelan Costamilan, Meri Ignês Pirês, Neusa Sumariva, Margareth Panezzutti e Douglas Boenavides os quais sempre foram muito atenciosos e dedicados, atendendo aos meus chamados: aos Bolsistas do Núcleo de Políticas e Gestão da Educação, Nelson Scapinski, Leticia Schmarctzek Figueiredo, Patrícia Souza Marchand, Suzane Fátima Machado e Joel Marques Calegare, que sempre foram prestativos e entenderam as minhas saudades, me confortando. Agradeço a professora da URI Tatiana Lensky, doutoranda e colega de estudo, pelas observações sobre o trabalho, que colaboraram para enriquecê-lo, e ao, também doutorando e colega, Cristiano Goergen Pörtner, pela rápidas, mas entusiasmadas palavras que sempre me levaram à refletir. Agradeço à Casa dos Estudantes que me acolheu com muita hospitalidade. Agradeço a todos que não citei nominalmente, mas anonimamente estiveram perto de mim no decurso deste trabalho.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>9</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>11</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 NO CONTEXTO DAS REFORMAS, GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO .....</b>	<b>19</b>
2.1 GLOBALIZAÇÃO E AS MUDANÇAS NO CAMPO DA PRODUÇÃO .....	21
2.2 NEOLIBERALISMO: A DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO MÍNIMO.....	25
2.3 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA NO ESTADO DE MATO GROSSO.....	31
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS .....	33
2.5 CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA .....	37
2.6 A PARTICIPAÇÃO COMO AÇÃO EMANCIPATÓRIA.....	43
<b>3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>52</b>
3.1 DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA.....	63
3.2 OS CONSELHOS ESCOLARES.....	65
3.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ORDENAMENTO FEDERAL.....	68
3.4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ORDENAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL DE MATO GROSSO.....	70
3.5 DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO ESTADO: DESCENTRALIZAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS.....	72
3.6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTADO DE MATO GROSSO – 1995 A 1998, DO FÓRUM ESTADUAL À LEI DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	74
3.7 A AUTONOMIA ENTRE A INTENÇÃO E O GESTO.....	81
3.8 RETRATO DA ESCOLA.....	83
<b>4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA DE CAMPO.....</b>	<b>87</b>
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	88
4.2 SELEÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA.....	88
4.3 SELEÇÃO DOS INFORMANTES E CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS .....	90
4.4 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	92
4.5 INDICADORES .....	93
4.6 AS ENTREVISTAS.....	96
<b>5 ANÁLISE DOS DADOS, ENTRE O FORMAL E O EMANCIPATÓRIO .....</b>	<b>99</b>
5.1 ENTREVISTAS COM OS ASSESSORES PEDAGÓGICOS.....	100
5.2 ENTREVISTAS COM DIRETORES.....	104
5.3 ENTREVISTA COM EX-DIRETORA DA ESCOLA .....	114
5.4 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS COM OS ROTEIROS DE ENTREVISTAS .....	117
5.4.1 MEMBROS DA COMUNIDADE QUE NÃO INTEGRAM O CONSELHO DELIBERATIVO DA COMUNIDADE ESCOLAR.....	118
5.4.2 ENTREVISTAS COM INTEGRANTES DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DA COMUNIDADE ESCOLAR.....	125
5.5 ANÁLISE DAS ATAS DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DA COMUNIDADE ESCOLAR.....	131
<b>6 CONCLUSÕES POSSÍVEIS.....</b>	<b>134</b>
6.1 RECOMENDAÇÕES.....	144
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>146</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>153</b>

ANEXO I.....	154
ROTEIRO PARA A COMUNIDADE.....	154
ANEXO II.....	160
ROTEIRO PARA OS MEMBROS DO CONSELHO .....	160
ANEXO III .....	167
ROTEIRO PARA OS DIRETORES .....	167
ANEXO IV .....	170
ROTEIRO DA ASSESSORIA PEDAGÓGICA.....	170

## Resumo

O objeto de estudo nesta dissertação é a participação da comunidade na Gestão Democrática das escolas estaduais de Mato Grosso. Escolhi este tema porque acredito que a democracia, como processo de decisão coletiva no plano institucional, concretiza-se com a participação dos agentes envolvidos a quem se destinam as ações. A Gestão Democrática deve ser inserida nas transformações da reforma do Estado, provocadas pelas alterações no mundo da produção. Estas alterações estão repercutindo com muita intensidade nos procedimentos administrativos das instituições escolares, sejam elas públicas ou privadas.

Nesta perspectiva desenvolvi o exercício de conhecer a participação na gestão escolar, procurando identificar quem participa, onde participa, como participa e quais são os veículos facilitadores, ou não, da participação, ou seja, tentando entender o grau de participação da comunidade nesse processo – o seu sentido político e pedagógico.

A noção de democracia utilizada para compreender a Gestão Democrática tem suas bases nas idéias de Norberto Bobbio (2000b), para o qual o processo decisório deve envolver as pessoas que terão suas vidas reguladas pelas decisões tomadas pelo órgão ao qual pertence.

Para desenvolver de reconhecimento da participação utilizei entrevistas com pessoas da comunidade que integram aos Conselhos Escolares, e pessoas que não os integram, Diretores destas escolas e de Assessores Pedagógicos, os quais são representantes da Secretaria de Estado de Educação, nos municípios. Este procedimento foi realizado em 8 escolas de 4 municípios, sendo 2 em cada.

A pesquisa é de característica qualitativa, para isto utilizei como instrumento entrevistas semi-estruturadas, guiadas por roteiros elaborados a partir de revisão da literatura, especialmente sobre políticas de gestão e a participação da comunidade na gestão. Além destes instrumentos de coleta de dados, analisei as atas de reuniões dos conselhos, nas quais observei os assuntos tratados e a freqüência das reuniões, uma vez que não havia nelas outro tipo de informação, como quem participou, quem fez algum comentário e os votos de aprovação ou não de determinados assuntos. Esta constatação serve para perceber que, possivelmente, não há preocupação de caráter político, com o

processo deliberativo, as sessões e seus registros que são, apenas para cumprimento de formalidades.

Além destes mecanismos de coleta de dados, utilizei documentos oficiais: Decretos Governamentais, Portarias, Projeto de Reforma para o Estado, bem como a Lei de Gestão Democrática das escolas estaduais de Mato Grosso, a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Reunindo as informações das entrevistas, a análise das atas e minhas observações durante visita às escolas conclui que, a participação da comunidade é tipo formal, uma vez que esta foi burocratizada, transformando-se num processo rotineiro e sem sentido de planejamento, negociação de prioridades e avaliação de resultados.

A partir desta organização, pude observar que a participação concentra-se nas mãos dos professores e funcionários, garantindo-lhes o domínio sobre os interesses dos demais segmentos, ou seja, de pais e alunos. Isto se deve, em especial, à falta de instrumentos de comunicação que permitam a transmissão dos assuntos e questões a serem discutidos nas reuniões. A matéria em discussão, em geral, é de caráter profissional, pedagógica ou administrativa, sobre a qual pais e adolescentes têm pouco conhecimento e argumentos.

Ao final da dissertação são oferecidos comentários e sugestões sobre a problemática da participação e da Gestão Democrática nas escolas públicas, assim como para futuros estudos neste tema.



## **Abstract**

The object of study for this dissertation is the community's participation in the so-called 'Democratic Administration' of the state schools of Mato Grosso. I have chosen this theme because I believe democracy in the sense of collective institutionalised decision making comes into being with the participation of involved agents.

Democratic Administration in this work is seen as included in the State reform, provoked by production world changes. These are strongly reflecting on the administrative procedures of the public or private scholar institutions.

From this perspective I have developed this exercise to know participation in the school administration, seeking to identify who participates in, what s/he participates in, how participation occurs, and what facilitating or non-facilitating vehicles for participating are used. So I intend to understand the type, or degree, of participation, its political and teaching meaning.

To develop this work of understanding participation I have used interviews with common people from the community who make up the 'Conselhos Escolares' (Schools Councils) and with people who do not belong to these, and these school principals and teaching advisers, who represent the State Secretary in Education in the towns. This was done at 8 schools in 4 towns, where there were two schools in each town.

In these interviews I have used routes that were based upon literature review, especially on administration policies and the community participating in the administration. Besides these instruments to collect data, I have analysed records of the Council meetings, where I have observed the covered subjects and the meeting frequencies, once there was no other kind of information about who has participated in them, who has any commentary, or the approving or disapproving votes for particular subjects. This very acknowledgement may help us to note that probably it is not intended to give a political character to the deliberative process, and that the sessions and records are probably designed only for observance of formalities.

By bringing together information on interviews, analysis of records and my notes when I visited the schools, I concluded that the community's participation was

basically formal, once it was bureaucratised, turning into a routinised process without sense of planning, priority negotiation, and result evaluation. It does not seem to be a teaching instrument in a socialising institution.

Participation is centralised upon teachers and school workers, their domination over other segments' interests, such as parents and students, is ensured. This is especially due to a lack of instruments of communication that enables that subjects and questions to be discussed at the meetings are conveyed. The matter to be discussed is usually pedagogical, administrative, or of a professional character, of which parents and adolescents have little knowledge or arguments.

At the closing of the dissertation notes and suggestions on the problematics of participation and the Democratic Administration in the public schools as well as further studies on this subject are offered.

## **Resumen**

El objeto de estudio en esta investigación, es la participación de la comunidad en la Gestión Democrática de las escuelas estatales de Mato Grosso. Escogí este tema porque creo que la democracia, en un sentido de proceso de decisión colectiva en el plano institucional, se concreta con la participación de todos los agentes envueltos.

La Gestión Democrática es tratada en este trabajo, inserida en las transformaciones de la Reforma del Estado, provocada por las alteraciones en el mundo de la producción. Estas alteraciones, están repercutiendo con mucha intensidad en los procedimientos administrativos de las instituciones escolares, sean estas públicas o privadas.

En esta perspectiva, es que desarrollé este ejercicio de conocer la participación dentro de la gestión escolar, procurando identificar quién participa, en qué participa, cómo participa y cuáles son los vehículos facilitadores o no de la participación. O sea, procurando entender el tipo o grado de participación existente - su sentido político y pedagógico.

Para desarrollar este trabajo de reconocimiento de la participación, utilicé entrevistas con personas de la comunidad, que integran los Consejos Escolares y con otras personas que no los integran, además de los Directores de estas escuelas y de Asesores Pedagógicos, que son los representantes de la Secretaría de Estado de Educación en los municipios. Este procedimiento fue realizado en ocho (8) escuelas de 4 municipios, correspondiendo dos(2) escuelas a cada uno de estos.

En estas entrevistas, utilicé guías de cuestionarios elaboradas a partir de una revisión de la literatura, especialmente sobre políticas de gestión y la participación de la comunidad en la gestión. Además de estos instrumentos de colecta de datos, analicé las actas de reuniones de los consejos, en las cuales observé los asuntos tratados y la frecuencia de las reuniones, toda vez que no había en ellas otro tipo de informaciones, tales como: quién participó, quién hizo algún comentario y los votos de aprobación o no de determinados asuntos. Esta constatación, ya sirve para percibir que, posiblemente, no hay preocupación de carácter político, con el proceso deliberativo, y que las sesiones y sus registros son, probablemente, apenas para cumplimiento de formalidades.

Reuniendo las informaciones de las entrevistas, el análisis de las actas y observaciones durante las visitas a las escuelas, concluí que la participación de la comunidad es, básicamente, de tipo formal, toda vez que fue burocratizada, transformándose en un proceso rutinario y sin ningún sentido de planeamiento, negociación de prioridades y evaluación de resultados. No parece ser un medio pedagógico en una institución socializadora.

La participación se concentra en las manos de los profesores y funcionarios, garantizándoles el dominio sobre los intereses de los demás segmentos, o sea, de padres y alumnos. Esto se debe especialmente a la falta de instrumentos de comunicación que permitan la transmisión de los asuntos y cuestiones a ser discutidos en las reuniones. La materia en discusión, en general, es de carácter profesional, pedagógica o administrativa, sobre la cual padres e adolescentes tienen poco conocimiento y argumentos.

Al final de la disertación se hacen comentarios y sugerencias sobre la problemática de la participación y de la Gestión Democrática en las escuelas públicas, así como para futuros estudios en este tema.

## **Lista de Quadros**

- Quadro 1 Número de entrevistados por tipo de escola, categoria e ocupação na comunidade .....p. 86**
- Quadro 2 Presença da burocracia nos assuntos tratados nas reuniões – comunidade externa ao conselho.....p. 117**
- Quadro 3 Formas de comunicação e divulgação de assuntos – comunidade externa ao conselho.....p.119**
- Quadro 4 Nível de conhecimento sobre a organização escolar – comunidade externa ao conselho.....p.121**
- Quadro 5 Presença da burocracia nos assuntos tratados nas reuniões – comunidade interna ao conselho.....p.124**
- Quadro 6 Formas de comunicação e divulgação de assuntos – comunidade interna ao conselho.....p.126**
- Quadro 7 Nível de conhecimento sobre a organização escolar – comunidade interna ao conselho.....p.127**
- Quadro 8 Assuntos tratados nas reuniões dos conselhos.....p.129**

## **1 INTRODUÇÃO**

O objeto deste estudo é a participação da comunidade dentro da Gestão Democrática de escolas estaduais de Mato Grosso, introduzida no processo de reforma do Estado como resultado de pressões econômicas e sociais no contexto local e consoante movimentos nacional e mundial neste sentido. Tal fato dá ao estudo características particulares, pois a preocupação centra-se na manifestação das políticas desenvolvidas pelo Estado de Mato Grosso como aparelho de regulação.

O interesse em discutir a Gestão Democrática de escolas públicas estaduais de Mato Grosso surgiu quando eu exercia as funções de Gerente de Assuntos Pedagógicos e, posteriormente, de Assessor Pedagógico na região de Tangará da Serra.

Nesta ocasião, eu participava diretamente da implantação de políticas educacionais do governo estadual, sendo uma delas a que visava a Gestão Democrática das escolas estaduais, a qual compreendia eleições diretas para diretores e a constituição de Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar em todas as unidades de ensino, com a participação de pais de alunos, alunos, professores e funcionários da respectiva escola.

Como se sabe, a Gestão Democrática das escolas públicas tem sido pauta de luta dos educadores mais organizados e de movimentos sociais, no contexto da democratização do país. É também um tema das discussões mais progressistas no campo da Política Educacional e da Administração Escolar.

Em Mato Grosso, esta proposta teve discussões preliminares em 1995, vindo a concretizar-se em forma de Lei, para o sistema estadual de ensino, somente em outubro de 1998. Durante o período que antecede este fato ocorreram eleições para diretores e formação de Conselhos, através de portaria e decreto governamental.

Foi neste contexto que acompanhei as discussões e práticas de democratização da escola, e vim a crer no processo de participação da comunidade escolar, como um caminho para a transformação da escola em instrumento de mudança social, podendo ser uma estratégia e uma consequência na construção de uma sociedade mais democrática. Assim, tive oportunidade de participar, em diferentes papéis, desde a elaboração das primeiras propostas, em 1995, até a sua formalização como legislação e sua implantação.

Nesta trajetória, como muitos educadores e ideólogos, idealizei a participação efetiva da comunidade dentro da escola, concebendo-a como um espaço de diálogo e de emancipação social. Observava-se, no entanto, que a participação dos pais e alunos, ou mesmo dos professores e funcionários, era pequena, limitada.

Estas observações levaram-me a indagar sobre os limites das transformações idealizadas pelos movimentos sociais da educação e das próprias discussões sobre democratização da educação: sendo esta democratização um caminho para a valorização do ser humano e de formação do cidadão. A participação nas decisões sobre o cotidiano, a vida escolar, deveria culminar na construção de uma sociedade mais justa e com melhores condições de vida para todos.

Ficou evidente para mim, logo num primeiro momento, que a mudança de uma prática de gestão (verticalizada) para outra (democrática), não se faz somente com o debate e a publicação de uma Lei, mas implica uma nova ética para as relações interpessoais e novas práticas no cotidiano da escola e da comunidade. É um trabalho de construção de novos significados e novas formas de relação entre os sujeitos para que o processo decisório seja de fato participativo e transparente. Ao mesmo tempo, crescia minha noção de quão pouco se conhecia sobre este fenômeno e, particularmente, naquele contexto, para que se pudesse avançar na edificação da Gestão Democrática que estava sendo praticada nas escolas estaduais de Mato Grosso, especialmente naquilo que entendo como a essência do processo que é a participação da comunidade.

A transformação destas inquietações em projeto de pesquisa foi possível quando a UNEMAT – Universidade Estadual de Mato Grosso, onde eu, concomitantemente, exerço função docente, celebrou um convênio com a CAPES e a UFRGS -

Universidade Federal do Rio Grande do Sul –, que me permitiu realizar o Mestrado em Educação. Esta é a origem desta dissertação.

Não faço uma simples crítica à democratização da escola pública, ao concluir dois anos de estudos, sendo apenas um ano de investigação mais sistemática sobre a referida problemática. Ao contrário, quero resgatar dentro deste processo, predominantemente de regulação e criado nas contingências mediáticas da globalização e do neoliberalismo, o que de emancipatório tem e pode implicar, procurando nas “rachaduras” abertas pela resignificação das propostas progressistas - socialistas - dos neoliberais, da social-democracia, a saída para a construção de um projeto de escola e de sociedade esteado na Cidadania e na descolonização da educação. Quero contribuir para a construção de uma gestão participativa e politizada, como consta na essência da proposição de Gestão Democrática da escola pública.

Seguindo nesta perspectiva, procurei estudar as noções de gestão democrática e de participação dentro do arcabouço das políticas nacionais de educação. E, para tal, coube compreender as interferências mais globais, no conjunto das políticas públicas, que demonstram mudanças na constituição do Estado e de sua relação com a sociedade civil.

Faço, pois, um estudo da participação da comunidade na Gestão Democrática, dentro do processo de reforma do Estado, motivada pela globalização do capitalismo e pelo neoliberalismo, nesta etapa da sociedade ocidental e latino-americana. Busco compreender a participação da comunidade como um dos processos que pode contribuir para emancipação desta mesma comunidade, no sentido de fazer com que a escola venha a atender suas demandas e lhe dar significado, segundo suas perspectivas. Neste intento, precisei revisar concepções de Estado, esfera pública e privada, democracia e a descentralização. Também, considerei necessário esclarecer concepções de educação e liberdade, compreendidas, todas, dentro da crise de paradigmas em que vivemos. A democracia é um dos pontos destacados neste texto, uma vez que nele reside a possibilidade do diálogo necessário para a construção coletiva da educação, da escola pública relevante para sua comunidade e para a humanidade. Em decorrência, a participação pode ser compreendida como um termômetro para avaliar até que ponto as pessoas tomam parte dos processos decisórios que vinculam suas relações e possibilitam o atendimento de suas demandas.



No segundo capítulo, apresento o conjunto teórico que me auxiliou a contextualizar o processo histórico de formulação e desenvolvimento da Gestão Democrática, no Brasil e em Mato Grosso. Assim percorro a globalização e o neoliberalismo como forças que impingiram seu poder sobre as políticas públicas e sociais, no caso específico a educação, dando-lhe tons diversos que explicito no decorrer do trabalho. Neste intento, trato da legislação sobre Gestão Democrática no âmbito constitucional e legal, nacional e estadual, procurando demonstrar sua construção histórica e o desenvolvimento da política educacional desencadeada pelo estado de Mato Grosso.

Já no terceiro capítulo, apresento os procedimentos metodológicos utilizados para conhecer o processo participativo existente na gestão das escolas estaduais de Mato Grosso. Para isso, identifico a amostra utilizada, bem como os instrumentos de coleta de dados e procedimentos realizados.

As fontes de dados e informações utilizadas são, fundamentalmente, de duas ordens: (1) documentos da Secretaria de Estado de Educação, envolvendo cartilhas explicativas, termos de referência, portarias, decretos governamentais e a legislação sobre a Gestão Democrática; e (2) documentos do Conselho Escolar e entrevistas realizadas com professores, funcionários, alunos e pais de alunos, diretores das escolas e Assessores Pedagógicos.

Ressalve-se, assim, que a amostra compreende oito escolas, em quatro municípios, num total de 107 entrevistas, distribuídas entre 64 pessoas que não integram os conselhos, 32 que integram os conselhos, 8 diretores de escola e 3 assessores pedagógicos. Além da análise de 120 atas de reuniões dos conselhos.

No quarto capítulo, passo à análise dos dados e informações que obtive nas entrevistas e nos documentos. Registro, ainda, minhas observações sobre como as pessoas participam e qual o tipo de participação que se está materializando, tendo como parâmetros a emancipação democrática ou a formalidade dos processos administrativos. Constata-se que há predominância da burocratização em detrimento da emancipação, uma vez que as ações dos agentes envolvidos no processo democrático não possuem canais de comunicação bem desenvolvidos e conhecimentos técnicos suficientes para participar efetivamente.

Na última parte, faço algumas considerações a cerca das questões de pesquisa, verificando que as práticas desenvolvidas limitam-se a um conjunto de ações formais estipuladas nas normatizações. Neste sentido, não possibilita discussões que promovam mudanças substanciais na forma de administrar a escola, pois impedem a transparência de situações conflituosas. Este abafamento não permite o diálogo entre os diferentes e, muito menos, o desenvolvimento de atitudes emancipadoras.

Assim sendo, concluo que a Gestão Democrática, colonizada por processos burocráticos, aliados à falta de uma cultura democrática, não se transformou no ideal elaborado pelos movimentos sociais. Mas pode tornar-se um momento de reflexão, à medida que se incentivar o diálogo entre os atores envolvidos no processo educacional. É neste sentido que se devem promover fóruns que possibilitem a troca de informações e que sirvam como mecanismos de comunicação entre as instituições e a sociedade, dando-lhe ciência da possibilidade de participar ativamente do processo decisório escolar.

## **2 NO CONTEXTO DAS REFORMAS, GLOBALIZAÇÃO – NEOLIBERALISMO**

A Gestão Democrática, da forma como vem se configurando, é uma política educacional relacionada ao processo de reforma do Estado, promovida pelas necessidades da globalização da economia. A participação da comunidade, por sua vez, está condicionada ao desdobramento desta ação política e como os envolvidos no processo educacional percebem a gestão, mais especificamente, a abertura dada para que a sociedade possa atuar junto aos processos decisórios.

Esta idéia sobre a Gestão Democrática faz parte da concepção do Estado como um *locus* de disputa de projetos, que no caso é o projeto neoliberal, onde temos como destaque a predominância da ética mercantil.

Além disto, a democratização da escola é uma política pública, à medida que está vinculada ao projeto de governo, e por ter como intenção a formação de um tipo de relação social e educacional, mesmo que a sua concretização ocorra no momento em que as pessoas a quem ela se destina passem a ter o comportamento desejado. Vale lembrar que este comportamento passará pela resistência e teste de legitimidade, após isto é que se tornará uma prática efetiva.

A participação da comunidade na Gestão Democrática de escolas estaduais de Mato Grosso, conquanto um problema bastante circunscrito pode e deve ser compreendida no contexto de reformas que o Estado brasileiro vem passando, e que

vem atingir a todas as instâncias administrativas, levando-as a alterações de conceitos e procedimentos.

Ao mesmo tempo em que ocorrem estas reformas no aparelho regulador, o Estado, ocorre concomitantemente uma crise de paradigmas do conhecimento científico sobre a realidade (SANTOS, 2000), que contribui na revisão de formas de abordagem e conceitos que norteiam as políticas públicas, as quais, por não perceberem as diversidades, motivaram a construção da resistência.

Nas próprias palavras de Santos devemos,

(...) escavar no lixo cultural produzido pelo cânone da modernidade ocidental para descobrir as tradições e alternativas que dele foram expulsas, escavar no colonialismo e no neocolonialismo para descobrir nos escombros das relações dominantes entre cultura ocidental e outras culturas, outras possíveis relações mais recíprocas e igualitárias. (SANTOS, 2000, p.18).

O paradigma da ciência moderna, com cunho uniformizante, homogeneizadora e, portanto autoritária, desprezara a diversidade, sufocando as possibilidades de manifestação do “outro” como diferente. Esta atitude, desenvolvida pela modernidade, tendo sua racionalidade apropriada pelo modo de produção capitalista, trouxe para a sociedade um mal estar. Com o desenvolvimento histórico, marcado pela regulação e não pela emancipação do ser humano, constituíram-se movimentos de resistência, alguns destes absorvidos pelas teorias da própria modernidade e outros que aguardam formas de se manifestar e ser interpretados. Por isso, vem a necessidade da constituição de novos paradigmas.

A crise paradigmática que acontece hoje tem como uma das possibilidades formular um novo paradigma via democracia, ou seja, o resgate dos saberes excluídos pela modernidade e jogados na lata do "lixo", os quais devem ser remexidos, pois lá poderemos encontrar o que fora desperdiçado pela ciência moderna colonizada pela regulação.

É entre estes dois pólos – da reforma do Estado e da crise de paradigmas - que se insere a discussão das políticas públicas sociais: de um lado as mudanças no plano econômico-político e de outro no epistemológico. Porém, neste trabalho, me ocupo prioritariamente de reforma do Estado, fazendo menção às reformas de cunho epistêmico, trazidas pela crítica à modernidade.

Para poder compreender como a Gestão Democrática está inserida nesse contexto, passo a esboçar as políticas públicas como produto dos modelos organizacionais provenientes do conflito entre as forças que disputam o poder dentro dos projetos de governo que ocupam o Estado, e os movimentos sociais que o pressionam através de reivindicações de direitos já estabelecidos ou ainda por virem a ser constituído. Desta forma, farei referências ao processo de globalização e ao neoliberalismo que alteram a dinâmica das organizações públicas e privadas.

Dentro deste quadro de mudanças do aparelho regulador, a participação da comunidade na Gestão Democrática é tomada, aqui na perspectiva de que a partir da atuação da comunidade junto aos processos decisórios ou sua intensificação poderá ser um mecanismo de emancipação, uma vez que as escolas passam a ter características advindas das necessidades significativas de cada local. Desta maneira, a relação entre participação e emancipação é uma premissa, mas não se quer dizer que a participação trará a emancipação, apenas poderá contribuir para isto.

Passo a aproximar as mudanças advindas do mundo da produção com a formulação das políticas públicas e sociais.

## **2.1 Globalização e as Mudanças no Campo da Produção**

O desenvolvimento das tecnologias de comunicação, aliado à natureza do processo de produção capitalista e às condições objetivas representadas por alterações nas relações de países, bem como as simbologias criadas pela destruição de monumentos físicos, como muros e estátuas, que representavam o seccionamento político, propiciaram o desenvolvimento da globalização do capitalismo, como único modelo produtivo e cultural possível.

Uma das manifestações mais presentes que identificam o predomínio da regulação sobre a emancipação é a mundialização da economia capitalista contemporânea, a qual alterou as relações entre os países periféricos e centrais, bem

como as relações entre as empresas de cada um deles, impondo a estas comunidades, alterações no comportamento da vida social, passando a ter suas ações reguladas pelos padrões ditados do mercado (SUDBRACK, 2001).

Estas manifestações da globalização trazem a percepção da desregulamentação, mas esta não se confunde com maior liberdade, ao contrário, muitas vezes impõe cerceamentos. São constituídos mecanismos de controle cada vez mais rígidos, tal como um controle remoto, em que se exerce poder à distância. Com isto o Estado regulador é cada vez mais forte e sutil, muito embora dirigido pelos interesses mercantis. Um destes mecanismos de controle é a burocracia, pela qual a democratização é garantida mediante um conjunto de normas atreladoras das unidades, no centro de cada escola, ao órgão central.

Este processo, que tem suas origens com as “Grandes Navegações”, tende a ser um modelo hegemônico e, portanto, uniformizador, autoritário, uma vez que despreza as diversidades locais onde se instala. Desestrutura a organização da vida social e cotidiana, criando exclusão e, em alguns casos, a resistência se manifesta em grandes eventos como os “Fóruns Sociais”, que buscam alternativas para contemplar a sociedade.

A competitividade, característica principal do capitalismo é ampliada em escalas cada vez maiores, extrapolando a regionalidade e as localidades, pela intensificação do mercado internacional como instrumento regulador das atividades produtivas e políticas de cada país. Desta forma, o Estado perde seu poder regulador da economia, passando a ocupar o papel de gerente e por isso deve ser flexibilizado em relação a sua atuação do corpo social.

No plano econômico, países aglutinam-se, criando mercados regionais, na esperança de garantir seu espaço no âmbito internacional e resistir às mazelas do modelo concentrador, como é o caso do Mercosul. Da mesma forma, as economias internas organizam-se para dar sustentação às exportações, com vistas ao equilíbrio de suas divisas.

As alterações trazidas pela globalização da economia e pelo neoliberalismo, como projeto político, modificaram, também, substancialmente, o comportamento e as normas mediadoras das relações sociais e do cotidiano das instituições.

Estes fenômenos sociais alteraram valores e significados das instituições. No caso do Estado, este se transformou em prestador de serviços e os cidadãos em seus clientes. Estas não são apenas alterações de nomenclatura, mas trazem um sentido ideológico. Assim, os serviços públicos podem vir a transformar-se em bem de consumo e não mais em direitos do cidadão ou dever do Estado, uma vez que a lógica predominante é a do mercado. Em outras palavras, podemos perceber um avanço da racionalidade instrumental sobre todas as relações e instituições sociais, mediando pensamentos e ações.

Na política educacional, das mudanças provenientes da globalização e do neoliberalismo, são perceptíveis, em especial, nas novas atribuições dos órgãos centrais, na descentralização dos encargos e no chamamento da sociedade e da família à contribuição e corresponsabilização.

Assim:

O controle exercido pela organização focal (Ministério da Educação, por exemplo, ou Secretarias, ou ainda por empresas, no caso de parcerias) passa a realizar-se basicamente através da distribuição de recursos, da definição e do controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, do estabelecimento dos canais de distribuição das informações, da definição dos padrões gerais de funcionamento das unidades escolares, que estabelecem os limites em que elas devem operar e promover as adaptações necessárias para o bom funcionamento do sistema educacional como um todo. (BRUNO, 1997, p. 40).

A propaganda das regras mercantis para todas as instituições sociais, inclusive as de educação, é considerada como a única possível, elimina as diferenças de "natureza" das próprias instituições, levando a um quadro cada vez mais técnico e burocrático, reduzindo todas as relações à ótica comercial e à uniformidade. Estas, por sua vez, mantêm-se pela desigualdade necessária à produção, incentivando a competitividade e a exclusão dos "incompetentes" de forma totalitária. Nas palavras de Anísio Teixeira, já nos anos 50, havia preocupações com o processo de utilização das referências mercantis para as outras esferas e como este procedimento repercutiu de forma autoritária. Desta forma:

A transferência desse espírito, até certo ponto compreensível ou explicável nas puras organizações industriais, para organizações políticas e de serviço só em parte pode ser feita. Quando a transferência se generaliza, temos nada mais nada menos que totalitarismo. (TEIXEIRA, 1956 a, p.2).

O acirramento da competitividade exigiu reestruturações no processo administrativo das empresas, deixando o modelo tradicional, onde se desvincula o planejamento da execução, para outro gerencial em que todos podem participar e decidir sobre alguma medida, vinculados ao processo de avaliação de metas sempre com os parâmetros de qualidade e de eficiência.

O mesmo modelo de administração é transferido para todas as instâncias da sociedade, como a educação, onde se pode observar que a própria legislação educacional prescreve a Gestão Democrática como instrumento de obtenção da qualidade e eficiência do uso dos recursos públicos.

Este novo modelo, aparentemente, diminui a quantidade do papel dentro das organizações, bem como transfere responsabilidades e incentiva o trabalho em grupo. Estes procedimentos são permitidos por causa do aumento da centralização velada, a qual se manifesta na avaliação e no planejamento, elementos mantidos nas mãos de um grupo gerencial. Percebe-se que a coerção é uma constante, esta substitui com eficácia a burocratização, entendida como centralização, muitos trâmites e enorme quantidade de papéis.

Em algumas situações, a burocratização auxilia no nascimento do centralismo, levando os órgãos subalternos a criarem vínculos de dependência com a administração central porque esta é quem detêm os recursos para sua manutenção e seu funcionamento. Estas ações colaboram para a formação da regulação, ou seja, os órgãos centrais, com suas secretarias de educação, aumentam seu poder de conduzir ações nas instâncias escolares.

Cabe acrescentar que os processos administrativos, em que predominam a burocracia, desdobram-se em ações de concentração de conhecimentos, não os comunicando ao "corpo" executor. Este processo, revestido com fachadas democráticas, colabora na manutenção da centralidade de mando.



## 2.2 Neoliberalismo: a Descentralização do Estado Mínimo

Tem-se, pois, a concepção de Estado como uma instituição social; portanto este é histórico, se modifica de acordo com as necessidades de cada época. As configurações que recebe, no neoliberalismo, são fortemente determinadas pela noção de mercado. No projeto neoliberal, o "tamanho" do aparelho de Estado deve ser menor do que é no Brasil e na América Latina.

Nesta perspectiva, a compreensão sobre as reformas que vêm ocorrendo no Estado e nas instituições sociais não podem ser dissociadas da globalização e do neoliberalismo, uma vez que as políticas sociais são determinadas, em muitos aspectos, pelo mercado e este pelo projeto ideológico de sociedade.

O projeto social do novo liberalismo funciona como o instrumento viabilizador das transformações proporcionadas e exigidas pela globalização da economia. Para isto, ele se desenvolve como alternativa ao modelo intervencionista de Estado do “bem-estar social”, gerado na Europa pós-guerra.

Usando as palavras de Ferraro:

A onda neoliberal não é, portanto, nem uma variante, nem produto final de um desenvolvimento continuado do ideário liberal. Muito pelo contrário, o neoliberalismo é resultado de um longo período de crise do mundo capitalista e de desgaste do ideário liberal. Ele representa, por um lado, uma reação contra as novas concepções e propostas que abriram caminho para o planejamento econômico, o keynesianismo e as políticas de bem-estar, e por outro, a afirmação explícita de retorno às idéias que nortearam a grande expansão industrial no século XIX. (FERRARO, 1999, p.17).

Este projeto político-social reforça a individualidade, estimulando a competição entre as pessoas, sem igualdades de oportunidades. Isto se reflete nas ações de quem venha a atuar em organismos coletivos, como são os conselhos escolares, exacerbando o poder de quem já possuía conhecimentos em detrimento dos que nunca os tiveram. Isto colabora para com a idéia de que a estrutura à qual as pessoas estão vinculadas lhes imprime comportamentos e modos de pensar (FERNANDES, 1987).

No lugar de um Estado hobbeseano, de características paternalistas, desenvolve-se outro, com características adequadas para o modelo produtivo, voltado para atender a ética mercantil, que passa a desenvolverem-se nos anos 80, desta forma:

O Estado contemporâneo está cada vez mais submetido ao mecanismos financeiros, ocupando-se de forma crescente com questões de ordem técnica, perdendo as instituições, como, por exemplo o direito, a economia e a política, ao longo desse processo a ligação com fins para os quais foram criadas. Temos, assim, um Estado que por um lado, se vê subtraído de parte de suas funções sociais primordiais e por outro, na ampliação crescente de subsistemas de ação racional com respeito a fins, se vê submerso numa administração burocrática que, imbuída de uma racionalidade instrumental, pretende dotá-lo de eficácia na gestão dos problemas sociais. (GONÇALVES, 1999, p.4-5).

O neoliberalismo tece também crítica à existência de empresas controladas pelo Estado, pois são mantidas com dinheiro público e isentas da concorrência do mercado. Entende que o Estado deve se retirar das atividades mercantis, deixando-as para os mais competentes para esta tarefa, os empresários.

O modelo de Estado constituído no início da sociedade moderna era marcado pelo atendimento às necessidades de desenvolvimento e sustentação da produção capitalista. Funcionava como um suporte para a exploração do trabalho e a aquisição de lucros. Tornava-se uma instituição empenhada com a manutenção do emprego, e como forma de amortecer o impacto da exploração, utilizava os recursos para manter saúde, educação e habitação, entre outras formas de seguridade social. Vemos isto nas palavras de Peroni:

O Estado tinha o papel de controlar os ciclos econômicos comandado políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento e o consumo de massa, que tinham também o objetivo de garantir o pleno emprego. O salário social, era complementando pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O Estado acabava exercendo também o papel de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção. (PERONI, 2001, p.1).

Este modelo de aparelho estatal que está sendo questionado pelo neoliberalismo, especialmente por modificar suas práticas amenizadoras do conflito, motivadas por

teorias da livre concorrência, não mais estabelecendo a intermediação entre o capital e o trabalho, mas deixando que o mercado as regule. Em outras palavras, transfere as garantias mantidas pelo Poder Público para o mercado. Este movimento está permeado pela idéia de que a manutenção destes serviços sociais pelo Estado é privilégio e não direito.

Este pensamento dá sustentação para o desencadeamento do processo de privatização das empresas estatais, reservando para o Estado as funções de arrecadação, segurança, ações indutivas para o desenvolvimento econômico e, fundamentalmente, a garantia dos direitos dos indivíduos. Ou seja, as teorias políticas liberais concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. (HÖFLING, 2001).

Reforçando o que já havia dito, o parâmetro mercantil atinge os modelos de administração pública, impondo aos serviços prestados pelo governo as mesmas qualidades dos mercantis. Para atender a esta demanda, o Estado deve transformar-se num “escritório gerencial”, planejando e avaliando as políticas desenvolvidas. Estas reformulações são baseadas nos padrões empresariais.

O Estado passa a ser apontado como uma instituição morosa, pesada e ineficiente, os padrões de excelência e eficácia referenciados na iniciativa privada. Seus técnicos e planejadores são agora caracterizados como burocracias ineficientes, incapazes de atribuir eficácia e qualidade aos processos. (OLIVEIRA, 1997, p.86 e 87).

Estes procedimentos se encaminham para as possibilidades privatistas dos serviços sociais, mediante a transformação do Estado num mero financiador dos recursos para que as “sociedades civis sem fim lucrativos” possam administrá-los, bem como, um "gerente de controle".

Nas palavras de Ferraro:

Mas, na visão neoliberal, há principalmente uma subordinação ao econômico. Isto faz com que a questão do bem-estar seja uma questão segunda, tanto em termos, como de prioridade. O ‘social’ costuma ser visto como uma extensão ou decorrência do ‘econômico’, portanto, também ele sujeito ao mesmo princípio do *laissez-faire*. (FERRARO, 1999, p.18).

No caso da educação, não se trata de privatizar, mas sim de realizar uma reformulação no seu modelo administrativo, aproximando-o do ideal capitalista proposto.

Assim o uso da:

(...) palavra 'privatização', para caracterizar as propostas de reestruturação educacional neoliberais, ela é inapropriada porque não se trata apenas de privatizar – isto é, de entregar a educação à iniciativa privada – mas de fazer a educação pública funcionar à semelhança do mercado, algo um tanto diferente. Assim, a idéia é que a educação não seja financiada diretamente pelo Estado, mas que o Estado repasse aos pais (redefinidos como consumidores) uma determinada quantia (supostamente calculada de acordo com um custo ótimo), os quais então escolheriam, no mercado, a escola que mais conviria a seus filhos. (SILVA, 1995, p.23).

A absorção dos parâmetros valorativos do mercado leva à necessidade de subjugar ações humanas a ações artificiais instrumentais (técnica e mecânica), criadas pela necessidade da manutenção de um modelo desumanizado, marcado pela produtividade.

Ao mesmo tempo em que se desenvolve um processo homogeneizador de parâmetros mercantis, promovido pelas alterações no mundo da produção, desdobrando-se em práticas políticas – neoliberalismo –, crescem as manifestações sociais em busca da ampliação dos espaços de democracia. Como resposta a estas reivindicações, o neoliberalismo dá-lhes novo significado, com propostas alternativas, em permanente jogo político.

Nas políticas educacionais isso ficou manifesto nas práticas adotadas, como traz Shiroma:

A apropriação operada não era suficiente aos designios governamentais. Tornava-se imprescindível ressignificá-las: capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e finalmente, o aluno foi transformado em consumidor. (SHIROMA, 2000, p.52).

A análise a seguir ilustra o caso brasileiro de descentralização e privatização:

O redirecionamento da posição do MEC, de função executiva para supletiva e redistributiva, poderia estar indicando uma tentativa de colocar-se como um espaço definidor de políticas gerais e facilitador de instrumentos normativos para que a privatização da educação possa ocorrer não pela via jurídica, o que é plenamente dispensável, mas pela absorção de critérios e interesses que visem a acomodação do sistema de ensino às demandas segmentadas por nichos de mercado. Afinal, as escolas ainda representam um espaço importante de produção de trabalhadores e consumidores. (Oliveira, 1997, p.100).

O processo de transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade ocorre, justamente, num momento de escassez dos recursos públicos, uma vez que se está priorizando o pagamento de dívidas públicas internas e externas, o que em certa medida colabora com a procura de outras fontes por parte das escolas, como o recurso de rifas, festas promocionais, entre outros mecanismos.

Como os recursos não são suficientes, na maioria das vezes, a comunidade é incentivada a criar formas alternativas de “parcerias” para a aquisição dos recursos necessários, inclusive a criação de entidades civis sem fins lucrativos, com registro em cartório e C.G.C., o que as tornam sociedades de direito privado, podendo vir a ser desvinculadas do poder público a qualquer momento. Em algumas situações, este processo de desresponsabilização é chamado de autonomia.

Desta forma:

O caminho é, portanto a descentralização da gestão e o imbricamento maior com instâncias fora do estado, ONG's, associações em geral, empresas, etc. Descentralização que não significa o simples desmanche dos aparatos centrais, mas seu confinamento a atividades de planejamento, redistribuição e, uma proposta inovadora, avaliação centralizada. (COSTA, 1995, p.63).

Nesta perspectiva a adoção da Gestão Democrática, com enfoque especial para a formação dos Conselhos Escolares, de forma institucionalizada, no momento histórico vivido, pode vir a ser o desenvolvimento da desconcentração e execução de ações que visam a manutenção da educação e o estímulo à livre concorrência entre as unidades, pois serão avaliadas e classificadas, seguindo os padrões neoliberais.

Ou seja:

Todas as iniciativas de política educacional, apesar de sua aparente autonomia, têm um ponto em comum: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos, buscando senão transferi-los e/ou dividi-

los, com a iniciativa privada e organizações não governamentais. (ROSSI, 2001, p.4).

Este projeto se processa de forma paulatina em meio a um cenário conflituoso, o que lhe dará características nem sempre esperadas pela política pública. Nesse sentido, também, poderão ser criadas as condições de possibilidade para a construção de uma educação relevante e significativa para a sociedade. Tudo dependerá das forças envolvidas na disputa do controle das ações de implantação e acompanhamento, por parte da sociedade civil organizada.

Os pilares das lutas dos movimentos organizados da educação, resignificados pelo projeto neoliberal, transformaram a Gestão Democrática numa prática burocrática formal e a descentralização em desresponsabilização do Poder Público.

A participação da comunidade na Gestão Democrática resignificada pode dar origem a um conjunto de atividades de controle pelas instâncias centrais das políticas educacionais, não permitindo a discussão sobre educação. Uma destas atividades é a formulação de um rol de atividades burocráticas. A participação institucionalizada não é a que promoverá a emancipação, uma vez que:

A participação e a intervenção nos processos decisórios são puramente formais, ocorrendo dentro de instâncias e canais onde é possível controlá-las e limitá-las, sobretudo com relação às decisões de ordem estratégica, ou seja, aquelas que irão determinar o posicionamento futuro da organização em relação às outras organizações congêneres ou em relação à sociedade como um todo. (GENTILI, 2001, p.2).

Em síntese, a descentralização adotada pelas novas políticas sociais dos governos atuais não tem como intenção, ao menos não aparentemente, democratizar efetivamente os processos decisórios dos órgãos ligados às políticas públicas, mas, sim, transmitir responsabilidades que eram dos aparelhos de governo para a comunidade e manter a sua regulação através do planejamento e da avaliação.

### **2.3 Descentralização Política e Administrativa no Estado de Mato Grosso**

No Estado de Mato Grosso, a situação de reforma do Estado vem ocorrendo, segundo os princípios já elencados acima, com a privatização de empresas públicas, a descentralização de mecanismos de administração e a transferência de responsabilidades para organizações coletivas, como os conselhos gestores.

Preliminarmente, cabe situar que estas reformas são planejadas, na tendência de diretrizes preconizadas pelo Banco Mundial, tanto para a estrutura organizacional do Estado como para suas ações via políticas públicas. Assim, o receituário é proposto como forma de manutenção da ordem existente, sendo que o seu descumprimento pode acarretar várias restrições ou punições devido a acordos firmados ou pretendidos com entidades internacionais ou o governo federal. (SIQUEIRA, 2001).

No Plano Diretor de Reforma do Estado, documento elaborado em novembro de 1998, consta idéias norteadoras de como se deve processar a reforma do Estado de Mato Grosso, a qual vem ocorrendo de forma perceptível dentro do cenário atual.

De início, há uma comparação entre o setor público e as empresas privadas quanto às condições de financiamento: “Diferente do setor privado no qual empresas que não conseguem mais atender o mercado pedem falência, no setor público, vários órgãos conseguem sobreviver independentemente de estarem ou não atingindo seus objetivos”. (MATO GROSSO, 1998, p. 2).

Isto leva a crer que os parâmetros para reformar o Estado estão sendo buscados dentro do ideário da administração privada. Cabe esclarecer que não se trata de apoiar ou não os parâmetros a serem adotados, mas sim, de que o setor público lida com uma área de responsabilidades diferentes das do setor privado, necessitando estruturar-se sobre aquilo que lhe é pertinente e isto não se faz com a adoção de modelos alheios a sua realidade.

Um dos outros pontos apresentados no documento é o da necessidade de uma reforma no setor de pessoal, porque, segundo o documento, a estabilidade acabou protegendo profissionais desqualificados e que prejudicam o bom gerenciamento da coisa pública. Aponta para possível dispensa de mão-de-obra e a qualificação dos que

permanecerem nos cargos. A redução de pessoal faz parte da montagem do “Estado-escritório”, além de uma avaliação equivocada e a-histórica, quanto ao desempenho dos funcionários. (GENTILI, 1995).

A falta de capacidade administrativa tem sido um dos aspectos mais utilizados para justificar a dispensa dos funcionários sem a qualificação exigida, uma vez que leva a modelos obsoletos de administração. O documento expressa isto da seguinte maneira:

Dentro deste contexto de um estado que não mais dá as respostas que o cidadão necessita, surge o modelo de administração Pública Gerencial. Esta tendência tem o cidadão como destinatário, através da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas. A estratégia passa a ser: definição de objetivos e metas e o controle a *posteriori* dos resultados. (MATO GROSSO, 1998, p.4).

Esta análise permite observar como são contempladas práticas previstas no projeto do novo liberalismo desenvolvido no país, restringindo a ação do Estado a funções de definição de políticas e avaliação dos resultados, além de convocar os cidadãos, não servidores, a compartilhar de tarefas de gestão.

Assim, o novo modelo administrativo adotado pelo Estado, presente no documento oficial, visa:

(...) a mudança do foco, que deixa de ser prioritariamente o fornecimento dos serviços, para uma função de catalisador dos meios em todos os setores – público, privado e voluntário – para que estes serviços possam acontecer. A administração pública passa a ser a coordenadora da ação conjunta em direção à resolução dos problemas da comunidade e a busca de resultado com ela e não para ela. (MATO GROSSO, 1998, p.4).

Os objetivos da reforma do Estado em Mato Grosso são:

(...) concentrar a atuação do Estado, em termos de Administração Direta, em atribuições de segurança, defesa da cidadania, educação básica, saúde pública e indução ao desenvolvimento econômico e manter na Administração Indireta apenas as entidades que disponham de recursos próprios para se auto-sustentar, retornando à Administração Direta as atividades que dependam do Tesouro Estadual, transferir aos municípios serviços que possam ser assumido por eles; promover a articulação para atrair investimentos para o Estado. (MATO GROSSO, 1998, p. 11).



Dentre os princípios da reforma, constantes no documento, lê-se: Controle Estratégico, Clareza de Missão, Descentralização, Responsabilização (*Accountability*), Competitividade, profissionalização e ética e Foco no Cidadão, ou seja, os marcos de referência das políticas neoliberais.

A análise deste documento permite, ainda, observar a orientação para a descentralização ocorrida nos organismos educacionais, tanto no órgão central como nos regionais.

## **2.4 Políticas Públicas Sociais**

As políticas públicas são ações reguladoras, regidas pela configuração do Estado, que criam espaços e regras de relações sociais em conformidade com as necessidades predominantes, pautadas na intenção de amenizar o atrito no meio social e satisfazer necessidades que não podem ser atendidas pelo esforço individual.

As políticas públicas são temporais, uma vez que estão vinculada a projetos que têm hegemonia no governo. Como estes são transitórios, muitas políticas públicas configuram-se como de governo e não de Estado.

As políticas públicas são construídas em meio a processos de pressão existentes dentro do governo bem como fora dele, através dos movimentos sociais. Estes processos podem dar nuances, relacionadas mais com a emancipação ou com a regulação.

Dentre as principais políticas públicas, preocupam-me as políticas sociais que, segundo Höfling,

(...) se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. (HÖFLING, 2001, p.1).

As ações desencadeadas pelo Estado estão atreladas a projetos de governo, por isso é necessário distinguir um e outro, assim:

(...) Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p.2).

O projeto instalado no Estado passa a ocupar espaço determinante das ações políticas, embora estas sejam fruto de um processo conflituoso de luta por hegemonia de um e exclusão de outros projetos, os quais ocuparão lugar de instrumento de pressão sobre as propostas hegemonicamente encaminhadas. Esta é a dinâmica que move a organização política, ou seja, um cenário de disputa entre projetos políticos.

Ao falarmos sobre o projeto que ocupa o aparelho regulador de Estado atual, devemos apontar a presença do setor econômico sobre as ações políticas, este tem se manifestado com maior intensidade nos últimos 15 anos. A presença da ética do mercado junto à política causa vários impactos, um deles é a adoção do pensamento como uma prática caracterizada como instrumental, ou seja, está baseada em meios e fins, dentro de um planejamento hierarquizado e sem diálogo. Este tipo de organização tem como finalidade à manutenção da regulação, a qual se manifesta pelo controle, ainda que indireto. Esvazia-se o sentido político que tem o ato de administrar, tornando-o um agir neutro, descontextualizado do meio social, ou não se percebe uma preocupação com o social. Desta forma a prática política torna-se burocrática e finalista. (GENRO, 2000).

O Estado, como instrumento de regulação, exerce poder sobre as relações dos cidadãos, chegando mesmo a lhes impor normas de comportamento ou de regulação das ações sociais praticadas individualmente. (BOBBIO, 2000a).

Estas discussões em torno da instituição Estado devem se reportar à modernidade, e conseqüentemente como este fato se apresenta sobre o aparelho, em outras palavras, o desenvolvimento capitalista necessitando da difusão dos conhecimentos científicos - emancipação - apropriou-se do Estado - regulação - impingindo a este a função de regular de forma científica, como resultado vamos ter a sobreposição da regulação sobre a emancipação. (SANTOS, 2000).

Com base neste pensar, nos últimos anos, os programas de governo vêm apresentando políticas públicas para o país, visando com maior atenção o mercado e não ao social:

(...) dentre os vários elementos que caracterizam a política pública de um Estado neoliberal, notadamente na América Latina, destacam-se: descentralização, privatização: focalizações de programas sociais públicos nas populações consideradas carentes. (CABRAL NETO; ALMEIDA, 2000, p.36).

É sabido que as políticas públicas não se materializam tal e qual são planejadas, pois dependem de um contexto em que se processam resistências, advindas da história e da cultura, vivenciadas pelas comunidades locais.

A política pública, ainda que parte de um projeto de dominação, reflete, como arena de luta e como caixa de ressonância da sociedade civil, tensões, contradições, acordos e desacordos políticos, às vezes de grande magnitude concretizando-se de formas muito variadas.

Este caminho de materialização da política pública ocasiona o desenvolvimento de práticas diferenciadas sob a égide da mesma intenção reguladora. Isto faz com que cada lugar desenvolva atitudes alternativas, propiciando o surgimento de realidades distintas que servirão como canais para uma possível transformação do que havia sido idealizado pelos dirigentes do Estado. Dependendo da condução, poderá levar a adaptações às necessidades de cada local, uma vez que há “rachaduras” nas políticas e não determinações mecânicas. (FREITAG, 1986).

É desta forma que a participação da comunidade na Gestão Democrática poderá se manifestar, alternando as funções previstas em conformidade com as condições oportunizadas, podendo transformar-se em um mero mecanismo de formalização, como transparece nas práticas institucionais do governo, ou num movimento de emancipação, como querem as teorias alternativas.

Este caminho da democratização do ensino permite a constituição de uma sociedade mais democrática, ou ainda de um Estado democrático, uma vez que nele podemos ampliar a cidadania. Utilizando as palavras de Anísio Teixeira :

(...) tentando a organização de um Estado, que afinal vivemos a chamar de democrático, em que o indivíduo conserve um mínimo de independência pessoal e, na parte em que se sinta subordinado, *participe*, de algum modo, do poder a que esteja sujeito, intervindo em sua constituição e podendo ainda recorrer dos seus atos, mediante mecanismos indiretos e complicados, mas suscetíveis de razoável eficácia. (TEIXEIRA, 1956 a, p. 3).

Sem dúvida, a construção de um Estado e de uma sociedade democrática propiciam o aumento significativo da participação. Esta ampliação faz parte da política pública, a qual está condicionada pelas ações do governo, combinadas com as forças civis dos grupos ou movimentos sociais. O aumento da participação, bem como a sua efetividade, transformando-se em uma ação de comunicação, permitirá o desvelamento dos procedimentos adotados que contrariam as necessidades do bem-estar, da cidadania e dos direitos a uma condição de vida decente. Promovem-se a discussão de caminhos alternativos e que, nem sempre, são de oposição, mas podem ser colaboradores dos processos já instituídos. Esta é intenção que move a luta pela ampliação da participação da comunidade nas esferas de decisão.

Desta forma, democratizar significa ampliar a participação da sociedade civil nos processos vinculatórios de ações sociais dentro da sociedade. Para isto, o conceito de esfera pública como espaço privativo de atuação do Estado tem que ser alterado para um cenário de discussões coletivas com base no diálogo e no compartilhamento de interesses.

A luta pela democratização da educação não se confunde com a da extinção do Estado, enquanto aparelho de dominação, mas quer desenvolver com ele um canal de comunicação no sentido de que as necessidades da sociedade sejam ouvidas e de que as suas diversidades sejam entendidas. A luta pela democracia na educação é, de certo modo, um instrumento de interlocução com o Estado para que se possa contar com políticas públicas mais relevantes à sociedade. Com isto:

Reafirmamos, apostando, que não se trata de asseverar a não mais existência da estrutura de classe na sociedade atual, mas, sim, de considerar que a problemática social e manifestação de interesses aparecem explicitamente não mais a partir de uma classe mas de interesses individuais, de grupos ou de problemáticas específicas originadas da realidade social atual (BONETI, 2000, p.232).

Estes conflitos levam a mudanças nas concepções de esfera, pública e estatal e das interações entre estas:

Os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos. (BOBBIO, 2000a, p.27).

Assim, democratizar a escola deve ter o sentido de torná-la pública, pela possibilidade de maior participação da comunidade nas decisões dos processos educativos em geral. Não pode passar a ser o domínio de um grupo, dentro das instituições, preocupados, com a manutenção de seus interesses. Isto é algo que merece muito cuidado por parte dos que se preocupam com uma democratização radical, pois é preciso reflexão e ação para este exercício. O exercício de reflexão antes, durante e depois da ação, dos processos, é o que permitirá entender porque a democratização vem se confirmando como um processo formal e não emancipatório, como pude observar.

## **2.5 Concepções de Democracia**

O autoritarismo, que marcou a modernidade, impondo idéias a partir de um conjunto de conceitos baseados na necessidade da "ordem" para chegarmos ao "progresso", fincou suas garras sobre a sociedade ocidental. A exclusão das alternativas provenientes de experiências de vidas diferentes é o sinal mais patente do pensamento moderno, pelo qual se produziram e onde afloram vários movimentos de resistência.

A tentativa da uniformização de povos e comunidades sob a égide de uma mesma "lei geral", é responsável por manifestações da insatisfação. Estas atitudes expressam o autoritarismo que veio disfarçado de modernização, calando e domesticando várias gerações (aproximadamente 200 anos).

Hoje, com todas as insatisfações, entende-se que as promessas da modernidade não foram cumpridas e exige-se um novo paradigma, mais prudente. (SANTOS, 1999 e 2000).

Não sabemos ao certo como será este paradigma, mas acreditamos na importância de num plano democrático ouvindo os outros e a nós mesmos.

Seguindo este referencial, nesta dissertação, trabalharei com duas concepções sobre democracia, a moderna e a participativa, sendo a primeira reguladora e a segunda emancipatória. Farei, primeiramente, um esboço de cada uma, e depois algumas comparações, indicando no final aquela que vai interessar para a análise da democratização da escola.

A democracia dos modernos assenta-se sobre as regras formais de conduta para tomada de decisões coletivas, em especial no campo da política.

Esta estruturação tem sua origem no momento em que estava em construção o Estado Moderno e o capitalismo, como modo de produção, onde predominará a regulação. Este contexto marca profundamente o modelo democrático da modernidade, atribuindo-lhe características que estão presentes até hoje. Entre as características mais significativas estão: a representatividade, a burocracia, a tecnocracia, o voto com fim nele mesmo e a divisão do poder. Estes elementos conferiram-lhe a condição de um sistema político.

A representatividade é a maneira indireta de participação dos modernos, ela foi utilizada como forma de atender às necessidades do modo de produção, uma vez que este atomizou os indivíduos. Esta atomização foi feita pela necessidade de dedicação à produção, fazendo com que os trabalhadores fossem deixando de se ocupar com as atividades relativas à vida em sociedade.

As transformações das relações econômicas e sua hegemonia sobre o social e político não emanciparam o homem, mas atrelaram-no a valores que lhes são exteriores, afastando-o da democracia e da possibilidade de uma participação efetiva no mundo coletivo. Desta forma:

A transformação material da sociedade, se ela não vir acompanhada de uma efetiva democratização dos espaços ocupados pelo aparelho estatal, não modificará as condições que tornaram esta situação possível. Uma

administração situada fora do processo de decisão permanece à margem do que é público, ou seja, a burocracia estatal apropria-se dos mecanismos reguladores da vida social e econômica sob uma forma que se pretende imparcial, como se a democracia fosse um simples ritual eleitoral. A 'coisa pública', numa tal situação, é tudo menos pública. (ROSENFELD, 1994, p.20-21).

A apropriação da vida social pelo setor econômico desumaniza as atividades coletivas, por isso:

Devemos assim nos perguntar se a voracidade de uma sociedade de consumo não é uma forma de antropofagia da natureza humana por ela mesma, tendo como conseqüência a eliminação de tudo aquilo que podia ser considerado como um ponto de referência humano. (ROSENFELD, 1994, p.23).

O desencanto com a vida pública faz com que as pessoas transformem-se em seres apáticos, sem motivação, deixando que outros as conduzam, assim,

(...) destituídos da possibilidade de intervir politicamente nos assuntos públicos. O social tende assim a uma desarticulação política, podendo resultar numa decomposição da sociedade enquanto tal. Os cidadãos tornam-se assim indivíduos apáticos e uma massa de manobra para os grupos políticos que disputam o controle do poder. (ROSENFELD, 1994, p.76).

Desta maneira, a representação foi um dos mecanismos utilizados para garantir a participação dos cidadãos dentro das esferas de decisão da vida coletiva. O processo representativo possibilitou apropriação dos cargos e das propostas pelos membros escolhidos, transformando o cargo de representação em uma profissão, com um conjunto de códigos restrito, como é comum no campo de cada atividade. Uma vez profissionalizada, a representação tornou-se uma área de atuação de técnicos, com um código e uma rotina de trabalho em que somente os detentores dos conhecimentos necessários podem atuar. Isto é a tecnificação da democracia. O império da tecnocracia não permite a participação democrática. “Tecnocracia e democracia são antitéticas, se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer”. (BOBBIO, 2000b, p.46). E a “(...) democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos”. (BOBBIO, 2000b, p.46).

Como conseqüência deste processo, originou-se um conjunto de procedimentos que servem para se controlar as medidas a serem tomadas, bem como o

acompanhamento da execução das decisões tomadas. Para atender a esta demanda desenvolveu-se a burocracia.

O voto, forma de escolha dos representantes dentro do processo democrático formal, tornou-se um fim em si mesmo, uma vez que, muitas vezes, a escolha do representante pela comunidade é a terminalidade da participação. Não há subseqüentes diálogos e consultas entre representantes e representados.

Isto não se caracteriza como um processo democrático, pois,

(...) aprender a viver a democracia é especialmente se dar conta de que participação política não se reduz a um ato de votar, sem qualquer contribuição pessoal. Envolve ações, participação, enfim esforços para influenciar o curso das decisões, inclusive aquelas relativas a um conhecimento mais especializado, pois na maior parte das vezes, é nele que se inscrevem os códigos basilares para uma vivência mais equânime na sociedade complexa dos dias de hoje. (FRANCO, 1992, p.51).

A divisão do poder é tida como um dos mais importantes princípios da democracia moderna, porém sabe-se que isto não significa que não haja predominância de um dos poderes sobre os demais, como é notório na história do Brasil durante o período de ditadura militar, onde tivemos a supremacia do executivo sobre o judiciário e legislativo. (SAES, 1993).

Neste conjunto de características, é possível observar-se que o processo democrático está vinculado à política, a maneiras de tomar decisões que dizem respeito à coletividade. Restringindo-se a democracia a um conjunto de regras formais para tomada de decisões, tem-se, nas palavras de Bobbio (2000b, p.22), “(...) um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Os mecanismos adotados pela política democrática moderna contribuíram para uma cisão entre o Estado, como aparelho regulador, e a Sociedade Civil, como uma área de atuação especial construída pela diversidade individual, étnica ou grupal, constituídas historicamente.

Este conjunto de procedimentos são importantes e necessários na democracia moderna, mas não são suficientes para garantir a participação da comunidade nas decisões que dizem respeito à vida coletiva. Isto se deve, em especial, à não



interiorização da democracia como um modo de vida. De outro lado temos a democracia participativa com suas características: respeito ao “outro” como diferente, desburocratização, apropriação dos códigos, participação efetiva e transformação da democracia num modo de vida.

Na verdade, não se trata de oposição à democracia moderna ou uma nova democracia, mas de uma ampliação do processo democrático, criando a “democracia necessária”. (SANTOS, 2000). O que se quer é estender a democracia para a vida das pessoas. Esta necessidade de ampliação dos espaços de atuação da democracia deve-se ao acirramento do processo de exclusão promovido pelas mudanças do mundo atual.

É com a ampliação dos debates que se poderá promover a integração dos que durante muito tempo foram excluídos, pessoas, categorias sociais, idéias e necessidades. O resgate deve ter início pela criação de espaços de diálogo, como “plenárias”, fóruns, entre outros.

Desta forma se efetivará o respeito ao outro como diferente. Este outro são os que foram paulatinamente excluídos, negros, índios, homossexuais, muçulmanos judeus, mulheres crianças, entre muitos outros, que cada realidade uniformizante produziu. O respeito para com o “outro” possibilita a busca da igualdade que em tese é o fim da democracia. Desta maneira, a:

(...)igualdade de oportunidades para a democracia significa igualdade de possibilidades reais para todos que são desiguais, como tal, necessitam de todas as possibilidades diferenciadas para se desenvolverem. Significa compreender o respeito que todos os seres humanos devem merecer por parte do poder público, das instituições e de todos, reciprocamente, no sentido de possibilitar seu desenvolvimento como pessoas humanas. Significa entender que o ser humano é o único ser vivo que se desenvolve historicamente através de sua participação na criação do mundo objetivo e por esta razão não pode ser relegado à mera situação de receptor e sim de ator e sujeito. (FERREIRA, 2000a, p. 169-170).

A desburocratização é o caminho para tornar as práticas decisórias da coletividade acessíveis a todos que têm sua vida coletiva vinculadas a elas. Ao mesmo tempo é uma forma de possibilitar o acesso à técnica, ou aos procedimentos construídos pelos representantes eleitos.

Estas ações, acima mencionadas, devem ser entendidas de forma interdependente, pois assim poder-se-á tornar público o processo decisório.

A democracia, entendida como um modo de vida humano, participativa não se localizará somente na esfera da política, mas a configuração que ela pode criar faz com que o processo político deixe de ser uma técnica de controle para o social, transformando-se num processo de tomada de decisões através do consenso dos membros envolvidos no processo de relações sociais criados pelas políticas, em especial, as públicas. Este agir poderá lhe acrescentar a característica emancipatória.

Expandir a democracia para as relações sociais é:

(...) passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que este agora havia ocupado quase exclusivamente o campo das grandes sociedades políticas, (...) para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica (...). (BOBBIO, 2000b, p. 67).

Este procedimento indica a aproximação entre o Estado e a sociedade civil, imprimindo nos processos de tomada de decisão a diversidade de opiniões formuladas pelo processo histórico e social da vida cotidiana.

É com base nesta concepção de democracia que interpreto a participação da comunidade na Gestão Democrática das escolas estaduais de Mato Grosso, pois representa a luta da sociedade civil organizada na busca da ampliação e significação de sua participação nos espaços decisórios. Esta é a lente que utilizo para analisar a democratização da escola, mas não se pode deixar de comentar a resignificação que a concepção de democracia recebeu.

O Estado regulador, ao resignificar a proposta de Gestão Democrática reivindicada pelos movimentos sociais organizados, adotou medidas de caráter autoritário como forma de impedir que o processo democrático tornasse um movimento emancipatório.

Assim, um processo que representa a possibilidade da construção de uma educação significativa para a comunidade transformou-se num instrumento de controle burocrático, ou neutralizador da democracia desejada pelos anseios populares, portanto não pode ser considerada uma ação eminentemente emancipatória.

## **2.6 A Participação como Ação Emancipatória**

Cabe salientar que este incentivo ao processo de participação da comunidade promovido pelos mecanismos de regulação não está relacionado a uma real e efetiva participação no sentido emancipatório, mas poderá ter uma relação com uma caminhada para uma transferência de responsabilidade das atribuições do Estado para a sociedade, no tocante aos serviços sociais.

Uma vez que parto do pressuposto de que a crise paradigmática que vivenciamos na nossa sociedade ocidental advém do sufocamento da emancipação pela regulação, a participação da comunidade se apresenta como a possibilidade de contribuir no processo da construção de um novo paradigma, resgatando os conhecimentos e necessidades reguladas de forma imposta pelos instrumentos de poder. É com esta perspectiva que busco na participação da comunidade um caminho democratizante.

Nesta trajetória, a participação transforma-se num processo de tradução, como nos diz Santos:

Mais do que uma teoria comum, do que necessitamos é de uma teoria de tradução que torne as diferentes lutas mutuamente inteligíveis e permita aos actores coletivos 'conversarem' sobre as opressões a que resistem e as aspirações que os animam. (SANTOS, 2000, p.27).

Ao mencionar o termo emancipação, estou me reportando a um conceito bastante usual segundo alguns autores como Santos (2000), onde a emancipação está vinculada à libertação, ou mesmo a adquirirem direitos que foram paulatinamente sendo suprimidos pelos interesses da modernidade ou da racionalidade que se apropriou das ações desencadeadas pelo processo produtivo capitalista.

Esta emancipação pode ser obtida através do processo de participação e poderá abrir espaço para que cada escola, ou cada comunidade construa a educação coletivamente em conformidade com suas necessidades.

Nesta perspectiva, a participação da comunidade na Gestão Democrática pode vir a ser um instrumento de emancipação, ou uma alternativa. Ela não é finalista e nem a única, mas acredito que participando a comunidade poderá recuperar o espaço que vem sendo retirado por um conjunto de razões distanciadas da vontade desta comunidade, tornando-se formal, ou quem sabe, atendendo a fórmulas estabelecidas, convencionadas através de um conjunto de regras, linguagem pertencente a um domínio específico do conhecimento.

É pela participação efetiva que poderá ocorrer a manifestação das vontades, das sabedorias, que até então foram submetidas pelo poder regulador hegemônico da ciência moderna. É com isto que poderemos construir novos paradigmas para explicar aquilo que não foi possível pelo paradigma da racionalidade moderna. (SANTOS, 2000).

A participação para a autonomia só é possível pela publicização da educação e da escola. Se as instâncias respectivas, SEDUC e profissionais da educação, não propiciarem isto, a autonomia via Gestão Democrática não se concretizará como uma prática efetiva, mas somente formal, como vem sendo.

Para tanto, a abertura da escola à comunidade e a especialistas e profissionais de diferentes áreas de formação, representa uma possibilidade de auxílio e participação destes no estabelecimento de programas mínimos, na discussão sobre o currículo, na aprendizagem sobre trabalho coletivo em questões de desenvolvimento organizacional, na escolha de livros, na discussão sobre novas formas de reuniões entre pais e professores, novas formas de orientação de alunos, projetos, escolha de diretor, dentre outras. (MARTINS, 2000, p.8).

Temos duas formas de participação: a passiva e a ativa. (VALLA, 1998). A passiva é aquela em que se está presente, mas não se tem poder de influir ou alterar as decisões. Ela se manifesta quando as pessoas decidem sobre propostas previamente elaboradas e que não podem ser alteradas pela vontade coletiva.

A participação ativa é aquela na qual os membros de um coletivo têm a oportunidade de interferir nas deliberações que são tomadas, a ponto de modificar suas relações de vínculo, ou alterar suas condições de vida e sobrevivência.

Para saber se a participação na gestão é efetiva ou não, pode-se observar qual é o grau de controle dos membros participantes sobre as decisões, e quão importantes são as

decisões de que participam. Com essas duas questões pode-se avaliar, inicialmente, o grau de participação que ocorre dentro de uma instituição.

No caso da participação dos conselhos escolares, isto pode ser feito pela análise das atas e pelos depoimentos de seus membros. Com estes procedimentos, poder-se-á perceber qual é a qualidade da participação que vem se desenvolvendo dentro deste órgão representativo da comunidade escolar.

É necessário refletir que o processo de construção da participação depende da elaboração de uma cultura participativa, uma vez que em nossa sociedade a comunidade foi afastada dos processos decisórios que dizem respeito a regulamentação da sua vida cotidiana, seja no trabalho, na política, nas relações institucionais, colaborando para a formação de uma cultura da não-participação. Desta forma, "A ausência de uma cultura de participação social tem favorecido a omissão dos sujeitos em relação ao coletivo, transferindo suas obrigações para o dirigente". (CRUZ; VIEIRA, 1999, p.197).

Esta situação é muitas vezes evidenciada nas escolas, onde as pessoas acabam deixando as decisões a cargo de algum dirigente, que nem sempre é o diretor, mas aquele que concentra um certo grau de legitimidade garantida pelo conhecimento ou pela sua atuação dentro do grupo.

Com base em Bordenave (1994), fazer parte e participar são coisas distintas, porém muitas as confundem. A participação ativa vem sendo paulatinamente obscurecida dentro do modelo representativo que temos em vigor na sociedade contemporânea, pois a função deliberativa é deixada para os representantes. Este tipo de procedimento pode resultar em corporativismo e na defesa em causa própria dos eleitos por segmentos de uma coletividade.

Participando, as pessoas vão adquirindo consciência da coisa pública e assim poderão "democratizar" a democracia, transformando-a em espaço de manifestação da diversidade.

Participar tem um caráter político, pois "a consciência gerada no processo de participação num movimento social leva ao conhecimento e reconhecimento das condições de vida de parcelas de população, no presente e no passado". (GOHN, 1999, p. 20).

Pela participação pode se chegar à autonomia, mas para isto a escola tem que ter um projeto que lhe dê sustentação. Por isso, a necessidade do Projeto Político Pedagógico.

Participação é sempre um ato político, pois envolve interesses e formas de organizar a sociedade, ou seja, diz respeito às relações sociais e das pessoas com as instituições.

A participação não é uma exclusividade da democracia, mas entende-se que é ela o *modus* privilegiado para o seu desenvolvimento, porque:

(...) a participação requer a posição de governantes, não de meros coadjuvantes, ou seja, requer espaços de poder. Portanto, ela só é possível em clima democrático. Participação é condição para a gestão democrática, uma não é possível sem a outra. Ambas são o fundamento de um clima organizacional positivo. (BORDIGNON ;GRACINDO, 2000, p.171).

A participação tem como uma característica fundamental, a sua ação inacabada, ou: 'infindável' em constante vir –a –ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, visto mesmo começa a regredir. (DEMO, 1999, p.18).

É pela participação que a democracia torna-se um processo de escolha coletiva das regulações da vida social, conforme MARTINS (2000, p.12) “Nesta perspectiva, tem-se que lutar para que a participação popular se caracterize como exercício do poder pelo povo organizado e não meramente como colaboração do povo no exercício de atividades pensadas pela classe dominante” ,como, segundo muitos depoimentos da comunidade, dizem ser a função dos conselhos.

Estas observações é que fazem com que a participação deva se tornar um ato proponente e não de auxílio ou formal como muitos acreditam.

A participação efetiva na Gestão Democrática traz novas formas de ver a educação, ou ainda:

A participação de todos os envolvidos no dia-a-dia da escola nas decisões sobre os seus rumos, garante a produção de um planejamento no qual estejam contemplados os diferentes 'olhares' da realidade escolar, possibilitando assim a criação de vínculos entre pais, alunos, professores, funcionários e especialistas. A presença do debate democrático possibilita produção de critérios coletivos na orientação do processo de planejamento, que por sua vez incorpora significados comuns aos diferentes agentes educacionais, colaborando com identificação desses com o trabalho desenvolvido na escola. (GANZELI, 2001, p.2).

Participar ativamente tem um caráter pedagógico na construção da cidadania, como salienta Bordenave (1994, p. 12): “(...) a participação facilita o crescimento da

consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”.

Esta participação deve ter como intenção política o acompanhamento e a pressão sobre o Estado. Participando, a comunidade pode fiscalizar o que é feito pelo Poder Público e efetivamente exercer seu direito de saber como e com o quê se promove as políticas sociais. Nas palavras de Bordenave (1994, p.56), “através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente dela e próximo dela”.

A partir dos anos sessenta e setenta, mas com maior clareza nos anos oitenta, em especial na América Latina, consolida-se a noção de Gestão Democrática da escola. Está, pois, relacionada aos processos de redemocratização dos países, com a eleição direta para seus presidentes e com a descentralização político-administrativa. (ROSAR, 1997).

Além dos condicionantes internos dos países, a participação da comunidade na gestão escolar também vem sendo incentivada por órgãos internacionais, como a UNESCO e o Banco Mundial, como uma medida que poderia vir a melhorar o atendimento educacional que estava em vias de comprometer os planos da economia mundial, uma vez que um número significativo de pessoas não estava tendo acesso ao conjunto de códigos da sociedade capitalista. (ROSAR, 1997).

Dentro desta perspectiva, uma das propostas era a descentralização administrativa com vistas à autonomia e à participação dos pais e professores na gestão da escola.

Colocada no prisma da reforma, a institucionalização de conselhos escolares pode não se inscrever no projeto de aproximação da sociedade com o Estado, mas no distanciamento da execução, transferindo a responsabilidade para a comunidade. (GOHN, 2001, p.15).

Na legislação de Mato Grosso, a Gestão Democrática está pautada na autonomia das entidades e na transparência da aplicação dos recursos. Assim, no que se refere a recursos para as escolas, temos a seguinte idéia de Mendonça :

(...) a precariedade de recursos faz com que a descentralização financeira transforme-se em administração da escassez, funcionando como fator agravante o fato de que a escola tida pelo sistema como autônoma vê-se obrigada a decidir sobre a sua própria privatização, isentando o Estado desse desconfortável ônus. (MENDONÇA, 2001, p.13).

O desafio está em transformar o espaço aberto pelo processo histórico das reivindicações dos movimentos sociais organizados em uma alternativa para a construção de uma sociedade mais democrática e livre.

Não é uma Lei que garante o processo democrático e participativo. Para se reestruturarem velhas práticas autoritárias e centralizadoras, o cotidiano das relações educacionais deve contribuir para a democratização do cotidiano da administração escolar e do sistema.

O pensamento de Bordenave é muito elucidativo a respeito: “E para um crescente número de pessoas, democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições. Para elas democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação”. (BORDENAVE, 1994, p.8).

A Gestão Democrática da escola, que se pretende efetivamente participativa, dependerá de um processo de conscientização das pessoas sobre a realidade em que vivem, e de sua tomada de decisões para conduzi-la onde e como querem. No caso da escola, quando os professores, os pais e os alunos passam a observar a estrutura escolar, como o governo cuida da escola, quais as condições de trabalho dos profissionais e dos alunos e como são estipulados e usados os recursos, passam a compreender melhor como a educação é considerada pela sociedade e pelo Estado.

Reafirmo que a participação da comunidade escolar na gestão da escola tem um carácter político e pedagógico. Aprende-se a realidade onde a instituição está inserida e não as aparências, tantas vezes divulgadas pela oficialidade. Nas palavras de Bordenave,

Com efeito a ideologia dominante objetiva manter a participação do indivíduo restrita aos grupos baseados em relações sociais primárias, como o local de trabalho, a vizinhança, as paróquias, as cooperativas, as associações profissionais, etc., de modo a criar uma ‘ilusão de participação’ política e social. (BORDENAVE, 1994, p.29).



A idéia de participação nos mecanismos decisórios das instâncias governamentais, como os conselhos estaduais ou municipais de educação, tem por finalidade aproximar o poder instituído da comunidade e vice-versa, abrindo possibilidades de diálogo entre o Estado e a sociedade. Este diálogo permite que o povo possa fazer ouvir suas necessidades e possibilite uma relação democrática, à qual não se resume a votar em dirigentes, mas inclui manter um canal de comunicação e de coresponsabilidade entre o poder instituído e a população.

Para que a participação ocorra é necessário que se tenha organização, conhecimento do que se vai discutir, comunicação entre os membros do Conselho e acesso às informações relevantes para a discussão em pauta. Estes são alguns passos para que se possa dar início ao processo de participação em qualquer instância coletiva.

Um dos obstáculos a ser vencido é o de que para lidar com a coisa pública é preciso ser um membro do governo. A idéia de que somente os políticos devem se envolver com o que é público, excluindo o cidadão comum do processo, é bastante comum e precisa ser revista. Este tipo de idéia ou comportamento demonstra uma construção histórica e cultural.

Para ocorrer o rompimento com a idéia da privatização do público é necessário incentivo a uma participação efetiva da comunidade. Uma tarefa pedagógica, na qual a participação da escola e na escola apresenta-se como um caminho possível. A prática de administração colegiada em instituições locais pode criar um outro caráter macrosocial, atingindo a toda a sociedade e colaborando para a construção de uma mudança social emancipatória.

Neste sentido faz-se necessário o diálogo entre as pessoas, pois coletivamente serão capazes de ampliar o seu poder de análise situacional e de interferência para concretizar suas vontades. O exemplo dos movimentos sociais que conseguem ter suas reivindicações atendidas pode auxiliar muito nesta aprendizagem.

A construção do diálogo será possível através do interesse comum, tornando a educação e o conhecimento objetos de relevância para os membros que virão a participar.

A escola que promove o exercício de participação de alunos, pais, professores e funcionários, faz com que se desenvolvam o espírito da cidadania e as competências para o trabalho em grupo.

A autonomia será o resultado de uma prática democrática na escola, que, ao mesmo tempo, colabora para a formação da identidade local. Por isso, a possibilidade de que cada instituição de ensino formule seu Projeto Político-Pedagógico com efetiva participação apresenta-se como um poderoso instrumento de construção da identidade da escola e da comunidade, tanto quanto da conscientização dos interesses e competências dos indivíduos e do coletivo.

Cabe acrescentar que autonomia não é sinônimo de Gestão Democrática, muito embora nos textos governamentais a idéia que se propaga vá neste sentido. Devemos lembrar, porém, que só se terá autonomia com a decisão sobre os recursos e a possibilidade de interferir nos rumos da política educacional de forma efetiva, passando da decisão sobre currículo, tempos, espaços e profissionais para o trabalho de ensino e aprendizagem.

Com a democratização interna e a autonomia institucional não se quer construir escolas isoladas, mas que mantenham vínculo com um sistema de base, estadual e nacional, no qual também a representação e a participação democráticas sejam princípios para a formulação das políticas públicas.

Este modelo de escola e de sistema de ensino com participação via conselhos tem seu nascedouro nas idéias anarquistas, as quais idealizavam a participação direta nas organizações sociais como mecanismo de controle sobre o poder do Estado e dos meios de produção, livrando-se da opressão. (PINTO, 1996). O espírito anarquista, de alguma forma, continua perpassando o ideário da formação dos conselhos dentro das instituições públicas, com a idéia-limite da autogestão. Confia-se em que os conselhos possam ser instrumentos que garantam à comunidade a possibilidade de controle sobre o Estado e, conseqüentemente, de melhoria da qualidade dos serviços por este prestados. Desta forma, o que se propõe é a descolonização do Estado de sua característica reguladora, tornando-o um instrumento da emancipação social.

Os organismos estatais e, logicamente, as escolas, trazem como marca a burocratização. A superação desta possibilitaria a participação efetiva das pessoas diretamente relacionadas com a instituição. Assim, somente a participação da

comunidade na vida da escola pode propiciar a superação da separação que foi instituída pela burocratização. Mas esta mudança de postura implica a formação de uma nova cultura, que não pode ser uma imposição, sob pena de trocarmos um autoritarismo por outro.

A democratização deve estar, portanto, no centro das políticas desenvolvidas pelo poder público. A Gestão Democrática do ensino engloba as escolas e sua comunidade com o conjunto das instituições e órgãos de sistema no desenvolvimento de uma sociedade participativa.

Neste prisma, a participação é construída através da formulação de uma nova organização das relações sociais, com base no diálogo entre os membros do processo. A prática participativa estimula a formulação de um campo, onde ela passa a ser um código necessário para a vida daquela comunidade ou do grupo.

Essa prática participativa, dentro do processo educacional, não é o único caminho para uma transformação social, mas paulatinamente poderá promover a substituição de práticas não-participativas e hierárquicas, contribuindo no cenário de reformulação de paradigmas em que se configura o novo século.

Antes de fazer apontamentos sobre a Gestão Democrática e participativa faço algumas observações sobre a forma como a gestão administrativa da educação vem sendo tratada no cotidiano escolar.

### **3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO**

Uma Gestão Democrática significa promover a participação efetiva no processo decisório, de pessoas que estejam envolvidas direta ou indiretamente com os resultados das decisões tomadas. No caso da educação, esta relação implica na participação dos alunos, dos pais, dos professores e dos funcionários, como atores diretamente envolvidos com o processo educacional, mas poderíamos estender esta participação a organizações da sociedade civil, como associação de moradores, sindicatos e outras entidades. Porém, em Mato Grosso, a Gestão Democrática nas escolas estaduais conta com os membros diretamente relacionados, como descrito acima.

Além destas implicações participativas, a Gestão Democrática está relacionada ao controle público da "coisa" pública e para confirmar este pensamento apoio-me nas palavras de Bastos:

"A Gestão Democrática restabelece o controle da sociedade civil sobre educação e a escola pública, introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares, garante a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva na escola, e facilita a luta por condições materiais para aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como por salários dignos a todos os profissionais da educação". (BASTOS, 1999, p.7-8).

Cabe destacar, ainda, um outro elemento que é a efetividade, ou seja, participar com a possibilidade de interferir e mudar os rumos em caso de necessidade. Para que

isto ocorra, é necessário que as pessoas que decidem, conheçam o processo, as informações e os procedimentos, bem como os códigos usados no processo. Além de serem igualmente requeridas as condições de participação, como local e horários que atendam a possibilidade de cada membro, informação sobre os assuntos e uma relação de representatividade legítima, a qual envolve consulta aos membros que representam, dependendo do teor dos temas em discussão.

Democratizar a educação é uma luta política, uma vez que está esteiada nos projetos democratizantes para a sociedade como um todo, porém, cabe ressaltar que a prática democrática necessita de alguns suportes para se concretizar, os quais dependem do fim do emperramento promovido pelo patrimonialismo, o clientelismo e a burocracia, enraizados no sistema político e econômico de nosso país. Estes elementos criam uma correlação de forças as quais estão inseridas nas palavras de Bastos:

Esta correlação de forças desiguais vem se explicitando a cada momento, ora pela imposição de processos e técnicas de gestão, ora pelo controle do conhecimento na escola, ora pelo arrocho salarial dos professores e funcionários, ora pelo sucateamento dos equipamentos da escola. (BASTOS, 1999, p.8).

Nesta perspectiva, democratizar a educação faz parte de um projeto político comprometido com a mudança social. Democratizar o espaço de socialização do conhecimento historicamente produzido, e dele participar de forma efetiva, cria a cultura de participação, possibilitando o desenvolvimento da cidadania como instrumento de interferência na vida coletiva.

Ainda me apoiando em Bastos:

Para inverter esta situação é necessário a formação de um controle da sociedade civil sobre o Estado, através de uma permanente participação popular nas decisões da coisa pública, da criação de um novo senso comum que substitua os velhos princípios e novas práticas participativas de administração. (BASTOS, 1999, p.8).

A realização deste processo de construção da cidadania se fundamenta numa concepção de democracia que ultrapassa a idéia de regime político, constituindo-se em um meio de formação cidadã. Este ideal democrático,

(...) aponta-nos para a importância e o vigor da democracia que é mais do que um regime político, é a regeneração contínua de uma cadeia complexa e retroativa onde os cidadãos produzem a democracia que produz cidadão. (FERREIRA, 2000b, p. 303).

Para a consolidação da Gestão Democrática da educação é necessária alteração da estrutura educacional, na estrutura educacional, não só do sistema onde está inserida a escola, mas também dentro desta. Para tal, os professores e os funcionários de apoio, como merendeiras, agentes administrativos, porteiros, ajudantes de serviços gerais e vigilantes, deverão realizar esforços no sentido de resgatar o diálogo no cotidiano do seu trabalho com seus alunos e suas famílias e a comunidade. A mudança de comportamento pode proporcionar um ambiente favorável para a democratização, mas esta requer a busca de novos paradigmas.

Nesse sentido, a gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças estruturais organizacionais, requer mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p.148).

A Gestão Democrática como uma tentativa inovadora traz a necessidade da formulação de uma nova cultura organizacional, assim complementando a citação acima Cruz e Vieira nos diz: "Significa dizer que todo e qualquer processo de mudança cultural tem uma dupla exigência, de um lado, o compartilhamento de crenças e de valores novos, do outro, tempo para sua consolidação". (CRUZ; VIEIRA, 1999, p. 196).

Esta idéia nos faz pensar que para uma nova forma de gestão é necessário se constituir um conjunto de valores, os quais não foram amplamente debatidos e elaborados em Mato Grosso. Assim, temos uma Gestão Democrática distante de um corpo de valores democráticos, o que não leva a uma consolidação com características emancipatórias. Em outras palavras, devemos resgatar o que é significativo para a comunidade a quem esta gestão se remete.

A democratização do ensino, em tempos de reforma do Estado, pode apresentar enfoques diferentes, pois os processos de resignificação são um dos instrumentos utilizados para conter as lutas promovidas pelos movimentos sociais. Pode tornar-se um

mecanismo de centralização autorizado pelos controlados. O exemplo analisado por Barroso (2000) ilustra os complicados usos da Gestão Democrática:

(...) constitui um processo de 'auto-limitação, totalmente decidido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder. Forçado pela complexidade dos problemas e a carência dos recursos, o Estado devolve as 'táticas' mas conserva as 'estratégias', ao mesmo tempo que substitui um controlo directo, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados. (BARROSO, 2000, p.14 - 15).

As palavras de Peroni são ilustrativas quanto a este mecanismo:

Verificamos que, por um lado, o governo federal, com essas reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, ele objetiva centralizar as diretrizes, principalmente parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino. Definir-se o que vai ser ensinado em todas as escolas do País e ter-se o controle, por meio da avaliação institucional, tornam-se aspectos estratégicos neste período particular do capitalismo (...). (PERONI, 2001, p.6).

A descentralização dos processos decisórios é uma das bandeiras de luta dos movimentos democráticos, uma vez que se considera que a proximidade do poder decisório possibilita o atendimento das necessidades locais dos cidadãos. Para que isto aconteça é necessário que a participação seja um instrumento de interferência capaz de alterar as decisões em favor dos participantes.

Cabe acrescentar que a Gestão Democrática que temos não vem se desenvolvendo em conformidade com as necessidades locais ou "(...) tal inovação não foi gerada a partir de necessidades sentidas em cada escola em que ela está acontecendo". (CRUZ; VIEIRA, 1999, p.202).

Os conselhos gestores (GOHN, 2001) e o Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, em Mato Grosso, são instâncias surgidas nestas discussões, porém sua efetivação enquanto espaço de discussão coletiva e transformadora só se concretizará com a mobilização. Com isto,

(...) é possível ver também na 'territorialização' não unicamente uma medida técnico-administrativa destinada a 'avaliar e modernizar o Estado' e por ele

controlada, mas antes um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais. Esta apropriação baseia-se no princípio da 'mobilização' (na acepção dada na sociologia política) enquanto 'forma de reunião de um núcleo de actores com o fim de empreenderem um acção colectiva. (BARROSO, 2000, p.15).

Nesta perspectiva, a constituição dos conselhos e o seu funcionamento como prática efetiva de democratização deve ser objeto de luta de todos os envolvidos no processo de democratização do ensino. Nas palavras de Franco:

É imprescindível que as direções das escolas não esmoreçam na luta para a instalação dos Conselhos Escolares. Eles são órgãos políticos que contribuem para a justa tensão, já referida, entre a face tecnocrática e a face política da administração da educação. A decisão colegiada desta ordem pode impedir que uma face sobrepuje a outra, o que conduziria para uma administração tecnocrática ou ainda para uma partidário-populista, quando não clientelista. É o caminho da transparência e da prestação de contas efetiva para a comunidade.(FRANCO, 1992, p.54).

Desta forma, a constituição dos conselhos escolares significa muito mais que partilha do poder. Significa a possibilidade da emancipação social e o rompimento com as atividades tecnocráticas predominantes nos processos decisórios e administrativos presentes na educação.

Estas preliminares sobre a Gestão Democrática têm como intenção estabelecer em esboço do marco teórico a ser desenvolvido no decorrer da análise do trabalho.

As práticas de gestão educacional têm, na maioria das vezes, adotado pressupostos teóricos da Teoria Geral das Empresas capitalistas. O ato pedagógico, pensado dentro desta lógica, transforma-se numa atitude instrumental "(...), ou seja, pela organização de meios para atingir determinados fins, ou pela escolha entre alternativas estratégicas com vistas à consecução de objetivos". (GONÇALVES, 1999, p.2).

O modelo tradicional de administração está baseado nas teorias clássicas taylorista e fordista, pelas quais a ação administrativa é uma ocupação exclusiva de um grupo de técnicos com qualificação específica para planejar as ações necessárias e os materiais para se chegar aos fins almejados pela entidade. Assim,

Seguindo os desenvolvimentos teóricos e praxiológicos da gestão empresarial, instalou-se na administração pública o reinado da tecnocracia



como sistema de organização, com forte predomínio dos quadros técnicos preocupados pela adoção de soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos. (SANDER, 1995, p.11).

O conhecimento científico fora colonizado pela racionalidade instrumental advinda do processo produtivo, transformando a ciência moderna em processos de busca das leis gerais. Assim, estabeleceu padrões, uniformizando as diferentes atividades, sejam elas produtivas, sejam sociais, pleiteando a universalização. O processo administrativo tradicional, intitulado de científico, e que é baseado neste tipo de racionalidade, se estabeleceu sobre todas as áreas sociais. Desta forma,

(...) o progresso técnico como simples arsenal de meios de ação e considerando-se que, teoricamente, não há limites para o tamanho da organização, desde que se dividam e uniformizem as funções e se especializem as pessoas para essa funções está aberto o caminho para o gigantismo organizativo moderno, com a conseqüente impossibilidade da organização e concentração irresponsável de poder no pequenino grupo de dominantes e mandantes, do vértice da pirâmide. (TEIXEIRA, 1956a, p.5).

Em grande parte, a responsabilidade da organização tradicional que se instalou na educação é da adoção da administração científica, a qual tornou a instituição escolar um mecanismo hierarquizado, pautado na divisão de atribuições entre os que planejam e os que executam, provendo uma atividade cartorial.

Transformou-se a educação em uma atividade estritamente controlada por leis e regulamentos e o Ministério da Educação e as Secretarias de Educação em órgãos de registro, fiscalização e controle formal do cumprimento de leis e regulamentos. A função desses órgãos é de dizer se a educação é legal ou ilegal, conforme hajam sido ou não cumpridas as formalidades e os prazos legal e regularmente fixados. (TEIXEIRA, 1956a, p.12).

(...)

De tal sorte, a educação do brasileiro, que é um processo de cultura individual, como seria o processo do seu crescimento biológico, passou a ser um processo formal, de mero cumprimento de certas condições externas, que se comprova mediante documentação adequada. (TEIXEIRA, 1956a, p.12).

Neste modelo de organização não há intercâmbio entre quem executa e quem planeja, mais precisamente não há diálogo, o que transformaria esta atividade num processo impessoal e técnico.

Os processos de planejamento e de administração são práticas políticas, e quando se transformam em uma ação exclusivamente de um setor, este passa a deter a regulação sobre os demais, não permitindo uma democratização, ainda que esta seja constantemente conclamada pelas lideranças administrativas. Assim:

Um dos processos que levaram a que o equilíbrio entre a regulação e emancipação fosse quebrado a favor da regulação consistiu na redução da política a uma prática social sectorial e especializada e na rígida regulação da participação dos cidadãos nessa prática. Em consequência disso, ficaram vastíssimas áreas da prática social fora da intervenção participativa dos cidadãos e por outro lado, a regulação hiperdetalhada da participação autorizada acabou por transformar esta última na participação dos cidadãos na sua própria regulação. (SANTOS, 2000, p.113).

Esta boa observação de Boaventura, nos permite enxergar como o processo de burocratização da política levou ao afastamento dos cidadãos do processo decisório, tornando-o um setor para poucos e inibidor da participação da comunidade. Devemos entender que o modelo expansionista, presente na ciência moderna - generalização -, levou a adoção do mesmo modelo de conjunto decisório a se instalar em todos os órgãos, fazendo com que a decisão seja fruto da vontade de um grupo e não do coletivo, muito embora este seja o alvo do decidido.

A escola é um espaço de conflito. Um dos mais presentes é o que se tenta humanizar pessoas pelo uso do autoritarismo, o qual se manifesta nas ações que compõem as práticas pedagógicas do processo de ensino e aprendizagem. Esta contradição interna do cotidiano escolar mais as lutas dos movimentos sociais contribuíram para a discussão do modelo tradicional presente na gestão escolar. (PARO, 2000a).

Nos anos oitenta, estes anseios deram origem ao “Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública”, formado por educadores e entidades, todos comprometidos com um modelo educacional que atendesse às necessidades da população brasileira e que tinha como intenção um projeto para a educação como um todo e não só para a básica, como acabou se concretizando.

Este Fórum contribuiu significativamente para despertar na sociedade a necessidade de discutir a educação e aproximá-la da democracia, vindo a dar origem à noção de Gestão Democrática.

A adoção desta noção possibilitaria o fim da uniformização imposta por padrões das empresas, ou do mundo privado, resgatando o caráter humano e peculiar do processo educativo, que se manifesta através da autonomia escolar. Relembrando Anísio Teixeira, essa

(...)autonomia vai do aluno ao professor, até o diretor do estabelecimento. Cumpre dar a cada estabelecimento o máximo de autonomia possível e essa regra é a grande regra de ouro da educação. Tudo que puder ser dispensado, como controle central, deverá ser dispensado. (TEIXEIRA, 1956a, p.14).

As escolas só voltarão a ser vivas, progressistas, conscientes e humanas, quando se libertarem de todas as centralizações impostas, quando seu professorado e pessoal a ela pertencerem, em quadro próprios da escola constituindo seu corpo de ação e direção, participando de todas as suas decisões e assumindo todas as responsabilidades. (TEIXEIRA, 1956a, p.15).

O movimento advindo dos conflitos travados pelas forças democráticas *versus* conservadoras possibilitou a inserção da Gestão Democrática no ordenamento constitucional de 1988. Este fato fortaleceu as lutas locais pela regulamentação da gestão em suas leis estaduais e municipais, como foi o caso de Mato Grosso.

A democratização da gestão escolar, idealizada, é entendida como um meio de transformar a educação em um ato pedagógico envolvendo a participação da comunidade num exercício de cidadania. Como diz Dourado,

Na presente análise, a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e 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. (DOURADO, 2000, p.79).

A gestão democrática não se encerra com as eleições, mas é um mecanismo em movimento:

"Neste sentido é essencial a instalação de instâncias colegiadas de gestão, que garantam a transparência das informações, dos controles e das avaliações. (...) Percebe-se, portanto, que a democratização da gestão inicia pelo processo eleitoral, mas que segue complementando-se por sucessivas estratégias, sempre aperfeiçoadas, com vistas à perseguição de um princípio: a ampliação dos espaços de participação de todos, nos processos de decisão e de avaliação do projeto pedagógico da unidade escolar". (FORTUNA, 1999, p.164-165).

O ato pedagógico circunscrito na democratização da educação está relacionado a uns dos elementos constitutivos da democracia que é a tolerância da diferença do “outro”, pois enxerga

O outro como portador de outra cultura, como estrangeiro, como dissidente. Em todos esses casos é importante recolocar o discurso da tolerância que propõe a construção de uma convivência baseada na revalorização de todos os valores e buscar formas mais satisfatórias que articulem a defesa de valores ligados à dignidade humana com um processamento não discriminatório das diferenças culturais. (TIRAMONTI, 2001, p.10).

A Gestão Democrática da educação está associada ao processo de reforma do Estado, em especial no aspecto da descentralização dos processos administrativos; por isto a necessidade de se transferir para as escolas as responsabilidades de caráter financeiro, pedagógico e administrativo, ainda que de forma tímida e controlada.

Esta proposta faz parte de um rol de proposições elaboradas por organismos internacionais, como a CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe e a UNESCO, os quais enxergam nestas alterações gerenciais possibilidades de melhoria da qualidade e do atendimento do ensino. Ao mesmo tempo, garantem ao órgão central nacional a atribuição de planejar as políticas educacionais e avaliá-las. Nas palavras de Shiroma, os órgãos internacionais

(...) enfatizam a necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas. (SHIROMA, 2000, p.65).

Cabe ainda ressaltar que a Gestão Democrática, embora sendo uma prática política até os anos 70, resumia-se em uma ação meramente técnica, sem expresse

compromisso político. Assim, nos anos oitenta, ela é reconhecida, graças às mudanças teóricas advindas das várias ciências humanas, como um processo político, como nos recorda Franco:

Na conjuntura do final década de setenta e dos anos iniciais da década de oitenta é vigorosa a emergência do compromisso político que ocupa espaços antes assumidos pela competência técnico-especializada. A emergência do compromisso político é concomitantemente ao desmascaramento dos mitos do conhecimento técnico e da racionalidade instrumental como decorrência dos fracassos de planejamentos normativos altamente centralizados. O privilegiamento do político está presente nas relações associativas dos movimentos educacionais com o poder constituído na vida das comunidades acadêmicas e na produção intelectual da área de educação. (FRANCO, 1992, p.45).

Vale lembrar que este compromisso político é o escopo teórico e metodológico que vai alimentar as lutas democratizantes da educação, como ocorreu durante o período da elaboração da Constituição Federal e posteriormente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Neste conjunto de medidas recomendadas, perpassam as palavras de redução dos gastos, mas com a manutenção da qualidade e eficiência no uso dos recursos públicos. Na educação, o desperdício está vinculado aos altos índices de reprovação e evasão. Por isto, consta das diretrizes da SEDUC, que os planos de trabalho dos candidatos a diretor devem conter estratégias que reduzam estes números.

Estes ideais da nova política levam os governos a desenvolverem programas de promoção automática, sob o pretexto de novas concepções de homem e de sociedade. Sem dúvida, sabe-se que estas teorias pedagógicas são frutos de estudos profundos, porém a maneira como vêm sendo implantadas, sem qualificação dos profissionais da educação e a construção de uma nova cultura educacional na sociedade, transformaram-nas em meros mecanismos de redução de custos.

Este tipo de procedimento pode ser desastroso para a educação, pois como nos diz Souza: "Gerir o sistema público de educação de acordo com a lógica da economia de mercado tende a promover, não a sua democratização, mas o seu desmonte". (SOUZA, 1997, p.281).

É necessário atentar para o fato de que as reformas democratizantes aos moldes do novo liberalismo têm se concentrado em aspectos normativos e técnicos, o que

poderá colaborar para sua absorção pelos ideais burocráticos. Para que isto não ocorra é necessário a discussão da democratização dentro de um novo conjunto de paradigmas:

Caso contrário, a mudança não se concretiza, pois como, a nova proposta é reabsorvida rapidamente nos mecanismos de esquecimento relativos a autodefesa do sistema de idéias ameaçado, só um novo fundamento pode arruinar o antigo. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p.151).

Portanto, a Gestão Democrática da educação tem que ser pensada como mecanismo de emancipação, pelo qual se oportunizará a construção de espaços de participação, onde se manifestarão os anseios e as vontades dos cidadãos até então excluídos. A partir destas discussões se construirão novas ações no ensino, como prática emancipatória do homem. Neste prisma:

A gestão democratizada da escola autônoma consiste na mediação das relações intersubjetivas, compreendendo, antes e acima das rotinas administrativas, identificação de necessidades - negociação de propósitos, definição clara de objetivos e estratégias de ação, linhas de compromissos coordenação e acompanhamento de decisões pactuadas, mediação de conflitos, com ações voltadas para a transformação social. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p.164).

Apesar destas concepções a cerca da democratização da escola, as práticas administrativas do setor público na educação têm sido marcadamente burocráticas e hierarquizadas, resumindo a Gestão Democrática a técnicas administrativas, impedindo a emancipação. Assim:

A administração burocrática desempenha uma mediação normativa e enfatiza a eficácia dos atos administrativos. Ou seja, a construção burocrática é de tendência autoritária e legalista e, como tal, limita o espaço para a promoção da liberdade individual e da equidade social. A preocupação com a eficácia institucional, a ordem hierárquica e o progresso material implica um conceito de qualidade de vida e de educação de natureza extrínseca e formal e revela um compromisso com a reprodução estrutural da sociedade e suas organização. O culto à tecnologia e à qualidade instrumental é característica central da perspectiva burocrática. Seu caráter normativo e hierárquico dificulta a prática da participação cidadã na sociedade e em suas organizações. Embora a administração burocrática favoreça a adoção formal da democracia política, ela inibe a prática efetiva da democracia social capaz de enfrentar as desigualdades estruturais na sociedade, na escola e na universidade. (SANDER, 1995, p.89).

A utilização de mecanismos burocráticos e verticalizados impedem a promoção da participação, como nos diz Bruno:

O poder de decisão pessoal tende a desaparecer diante do poder de uma estrutura abstrata de regras de funcionamento. Embora o poder permaneça vertical, processando-se de cima para baixo, ele perde a forma piramidal e assume a conformação de esferas articuladas que se sobrepõem. (BRUNO, 1997, p. 34).

Dentro deste breve quadro, a participação não tem grandes condições de se manifestar como uma prática transformadora, mas isto não quer dizer que não deva existir, pois ainda que seja um processo simbólico, o seu exercício pode levar à conscientização, podendo transformar a participação em um processo real, influenciando decisivamente nas decisões tomadas.

### **3.1 Democratização da Escola**

Para que a Gestão Democrática se desenvolva dentro da escola, é necessário que este órgão se prepare para exercê-la. Isto quer dizer que se estruture tanto no aspecto legal e formal, e que construa uma nova relação social, de trabalho conduzido por uma ética participativa.

Esta observação inicial nos remete ao fato que a escola é o local onde se materializam as propostas de democratização da educação. Por isto são necessárias algumas análises sobre o processo dentro desta instância educacional. Assim:

A construção de uma proposta hegemônica de gestão democrática pressupõe movimentos de participação na escola e na comunidade, acompanhados de debate em assembléias, e a organização de práticas compartilhadas nas decisões das esferas administrativa e pedagógica. (BASTOS, 2000, p.10).

A aproximação da escola com a sociedade, disciplinada na legislação, LDB e na Lei estadual 7.040/98, deve desencadear gestos e atitudes que materializem esta

intenção, ou seja, a escola deve propiciar espaços e momentos de discussão como forma de cativar a comunidade, retirando o caráter autoritário de que tem se revestido historicamente esta instituição. A aproximação entre escola e comunidade tem sido analisada por diversos autores, dentre os quais destaca-se a apreciação de Paro:

A falta dessa aproximação, dessa postura de ouvir o outro, parece explicar em grande parte o fracasso de iniciativas paternalistas de gestão colegiada e de participação que, por mais bem-intencionadas que sejam, procuram agir 'em nome da comunidade', sem antes ouvir as pessoas e os grupos pretensamente favorecidos com o processo e sem dar-lhes acesso ao questionamento da própria forma de 'participação'. (PARO, 2000b, p.27).

Para se realizar a democratização, o autor indica três condicionantes: a atuação da liderança, a estrutura organizacional e a filosofia da instituição, a qual é fruto de um processo histórico. Estes três fatores são interligados.

No caso das escolas, estes três aspectos são remetidos para as figuras dos diretores, da relação mantida entre os órgãos que organizam a política educacional, - no caso a Secretaria de Estado de Educação, as Assessorias Pedagógicas e as instâncias organizacionais das escolas - , por fim, da filosofia desenvolvida em torno da educação e principalmente da escola.

Isto posto, faço algumas observações sobre o processo de participação nas escolas, seguindo os requisitos acima, dando início pelos diretores. A noção de educação que estes líderes têm demonstrado e que está presente na forma como administram as escolas, está baseada em modelos que geram procedimentos autoritários, o que não colabora com a democratização do ensino.

Cabe ressaltar que esta postura autoritária é fruto de um complexo de relações estruturais que condicionaram a atividade educativa dentro da história do país. Neste percurso histórico, a presença do modelo empresarial salta aos olhos. É necessário ressaltar a urgência de discussão e alteração dos currículos dos cursos de formação dos profissionais da educação, pois contribuiriam de forma relevante para as mudanças do quadro que temos hoje.

A adoção do modelo empresarial colaborou para o afastamento entre a comunidade e a escola, uma vez que o processo de planejamento ou decisório foi entregue a um grupo de especialistas que criaram um código inteligível para si.



O modelo organizativo da escola é fundamental para a construção de espaços participativos. A legislação nacional, como a estadual, não trouxe mudanças significativas neste critério, pois garantiu o mesmo modelo hierarquizado, onde os conselhos ocupam apenas papéis de acompanhadores e de cumpridores de formalização, não adotando atitudes propositivas. Isto demonstra a permanência da mesma estrutura dentro de um novo paradigma, podendo resultar na destruição da que já existia ou a absorção da nova pela velha, porém lhe retirando o significado emancipador.

Não farei aqui uma longa exposição da filosofia que as escolas têm adotado, mas, ao que tudo indica, há predominância de concepções de homem e sociedade tradicionais, uma vez que se pensa currículo compartimentado, conteúdos separados da realidade e a educação como um ato mecânico e não humano.

Dentro deste quadro, o desenvolvimento de práticas participativas fica comprometido, porém este é o desafio, propiciar a mudança. Quando as pessoas se reúnem para discutir, o fazem em torno de um objeto comum, à medida que conversam podem apresentar suas visões sobre o mesmo e clarear as condições em que se encontram. Este exercício de comunicação promove a conscientização que poderá provocar alterações dentro do processo educativo.

A Gestão Democrática ou participativa, nos meios institucionais, tem sido simbolizada pela formação de conselhos representativos dos segmentos que compõem a comunidade. É isto que passo a comentar a seguir.

### **3.2 Os Conselhos Escolares**

Dentro do ordenamento legal, o espaço reservado para a participação da comunidade na condução dos processos decisórios, caracterizou-se pela constituição dos conselhos gestores, os quais, na maioria das vezes, têm caráter consultivo e deliberativo. (GOHN, 2001). É sobre estes órgãos que desenvolvo um rápido comentário, especialmente focalizando os conselhos escolares.

A instituição destas instâncias colegiadas insere-se dentro das lutas dos movimentos sociais. Estes tinham como intenção a aproximação da sociedade civil do Estado e a reivindicação de serviços sociais, sempre esquecidos ou utilizados como moeda política. (GOHN, 1999).

A Gestão Democrática do ensino é fruto destas lutas sociais, por isto deve ser entendida como um processo que não contesta a existência do governo, mas sim reivindica o exercício de controle sobre as ações desenvolvidas na esfera pública.

A materialização da Gestão Democrática é pensada a partir da constituição de instâncias que sirvam de *locus* para a participação da comunidade, como os conselhos. Órgãos que congregam indivíduos representantes dos segmentos que compõem a comunidade, como pais, alunos, professores, funcionários e, em alguns casos, entidades representativas da comunidade.

Neste sentido, a gestão democrática se fará através de canais institucionalizados. O caráter público deste processo estará na esfera de ação de seus participantes, que atuarão através de representações, de delegações sancionadas pela lei. (GOHN, 1999, p. 92).

Os conselhos representam a oportunidade da participação, pois:

Participar é dar parte e ter parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento. Conselhos com essas características são uma forma de democratização do Estado. Neles torna-se possível a (re)entrada da sociedade civil no âmbito dos governos a fim de fiscalizá-los e mesmo controlá-los. (CURY, 2000, p. 51).

A instalação dos conselhos escolares exige uma mudança nos procedimentos administrativos tradicionais, caso contrário não se gera mudanças significativas no cotidiano escolar, pois:

Não há democratização possível, ou gestão democrática da educação, ao lado de estruturas administrativas burocratizadas e, conseqüentemente, centralizadas e verticalizadas, características rotineiras dos organismos públicos no Brasil, na área da educação. (BASTOS, 2000, p. 50).

O conselho escolar é também instrumento de educação política, como aponta Freitas:

Um órgão colegiado na escola pode ser um espaço de decisões coletivas voltadas para os interesses da comunidade escolar e local; é um instrumento permanente de educação política através da participação. (FREITAS, 2000, p.51).

Os conselhos escolares, para serem veículos da participação efetiva, não podem funcionar como instâncias cartoriais; mas devem ser instrumentos de divisão do poder com a direção e constituídos pela vontade dos segmentos que o compõem. Não devem servir como aparelho de aprovação ou reprovação de discussões previamente estabelecidas pelas normas legais ou técnicas, somente; mas, sim, ser também proponente de ações e atitudes que manifestem a vontade coletiva da comunidade escolar.

No mundo capitalista contemporâneo, é difícil falarmos da participação nos órgãos deliberativos ou consultivos, pois a luta principal se concentra na manutenção ou na busca por emprego, secundarizando a luta pela democratização social. Este tem sido um dos fatores significativos do afastamento da comunidade dos processos decisórios da vida em sociedade.

As reformulações nos procedimentos administrativos que visam a aplicação da Gestão Democrática, na ótica interna da instituição, passam pela formação dos profissionais da educação, pela construção de ambientes favoráveis à participação e ao diálogo dentro da escola, pela transparência das medidas que regem o cotidiano escolar, com ampliação da comunicação entre os integrantes da comunidade escolar.

No contexto de retomada da diferença, como uma necessidade criada pela discordância sobre a homogeneização da racionalidade ocidental, não é legítima a implantação de propostas ditatoriais. Desta forma, os argumentos contrários à ampliação dos espaços participativos significariam o enfrentamento de condições historicamente determinadas no mundo contemporâneo.

Porém, vale lembrar que, na maioria das vezes, as atribuições dos conselhos são voltadas majoritariamente para a fiscalização e pouco para proposição,

demonstrando que a formação do Conselho, dentro das unidades escolares, tem como finalidade a divisão de poderes proveniente do espírito democrático liberal.

### **3.3 A Gestão Democrática no Ordenamento Federal**

O texto constitucional incorporou os anseios de democracia por força de pressões vindas dos setores organizados da sociedade civil em torno de partidos políticos e movimentos sociais. No caso da educação não foi diferente; foi constituído o Fórum em Defesa da Escola Pública, o qual exerceu fortes pressões na construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tal e qual na Constituição Federal de 1988. Este Fórum tinha como intenção a elaboração de um projeto de ensino para o país, garantindo a escola pública sem entraves para o acesso e a permanência de todos os indivíduos, garantindo a educação como dever do Estado, financiando com recursos públicos somente o ensino público.

Ao idealizarem a democratização do ensino, os movimentos sociais pensaram a gestão como ato político e pedagógico, ou seja, como forma de sensibilizar a comunidade da importância de participar da vida coletiva e política e do controle das ações governamentais sobre a coisa pública.

Entre a luta social para a implantação da Gestão Democrática e a sua concretização dentro dos estados, ocorreram alterações quanto a sua substância, variando de acordo com o confronto das forças progressistas e reacionárias de cada localidade. (CURY, 1997).

Estes esforços foram fundamentais para a ampliação da luta no campo institucional, pois uma vez implantado, também na LDB, o princípio da democracia abria-se à possibilidade de luta dos movimentos sociais organizados e da comunidade pela democratização do ensino.

O Fórum viveu um grande e longo processo de conflitos com os parlamentares do “centrão”, onde se concentravam representantes opositoristas à democratização do ensino público e sua gratuidade. (GOHN, 1999). Estes embates deixaram lacunas a serem preenchidas nas relações de força nas instâncias municipais, estaduais e federais.

No plano político, muitos governos adotaram a Gestão Democrática, mas lhe deu nova roupagem, diferente da que contemplava a concepção de democracia que permeou o capítulo da Educação na Constituição Federal e na LDB. Por isso, é importante revisar, em detalhe, os textos constitucionais e legais, federais, antes de examinar os desdobramentos havidos no estado de Mato Grosso.

O ordenamento constitucional da Gestão Democrática está inserido no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I – Da Educação, no Artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
(...)  
VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”.

Este implemento é proveniente das experiências que estados e municípios já vinham desenvolvendo, como registra Mendonça:

Em 1988, movida por inúmeros acontecimentos que propeliram a participação popular, a Constituição Federal estabeleceu como um dos princípios do ensino público brasileiro, em todos os níveis, a gestão democrática. Ao fazê-lo, a constituição institucionalizou, no âmbito federal, práticas ocorrentes em vários sistemas de ensino estaduais e municipais. (MENDONÇA, 2001, p.2).

Cabe observar que ficou garantida a Gestão Democrática, mas as formas pelas quais esta é viabilizada foram deixadas para a lei complementar – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN e as leis dos diferentes sistemas de ensino da Federação. O motivo, obviamente, foi a falta de consenso sobre como e quanto de participação deveria ser permitida aos professores, alunos e à comunidade em geral.

No mesmo sentido, deu-se a finalização da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em que não se logrou, também, estabelecer critérios para os estados e municípios decidirem sobre suas responsabilidades.

Assim sendo, a democracia ganhou as mais variadas interpretações derivadas das necessidades dos grupos hegemônicos de cada localidade.

Observa-se, o caso, pela simples comparação do texto constitucional Art. 3º, inciso VIII, da LDB:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

Em outras palavras, foi deixado mais uma vez para que os diferentes sistemas de ensino definissem a sua forma, a qual será determinada pela hegemonia que resultar dos conflitos ideológicos.

### **3.4 A Gestão democrática no ordenamento legal e institucional de Mato Grosso**

A participação focalizada neste estudo tem como ponto de partida a Lei estadual 7.040/98, com origem no Poder Executivo, instrumento regulador da Gestão Democrática nas escolas estaduais de Mato Grosso.

Esta legislação é fruto do embate das lutas entre as forças conservadoras e progressistas dentro do Estado, respectivamente o Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público e a ala conservadora dos políticos locais. Cabe ressaltar que o governo não é um bloco monolítico e, portanto, há dentro dele atores que congregam com as possibilidades de mudanças e outros reacionários.

As palavras de Fortuna são ilustrativas para expressar esta idéia:

(...) o Estado não é só local de organização do poder pelos grupos dominantes da classe capitalista para manipular e reprimir as classes subalternas, mas também o lugar do conflito organizado pelos movimentos sociais de massa para influenciar os planos de ação do Estado, para ganhar o controle dos aparelhos do Estado e dos aparelhos políticos fora do Estado". (FORTUNA, 1999, p.161).

Devo observar, antes, que a Lei 49, de 01 de outubro de 1998, que dispõe sobre a instituição do Sistema Estadual, garantiu no seu Art. 3º, inciso VI a Gestão Democrática do ensino como um de seus princípios:

Art. 3º. São princípios da educação escolar no Estado de Mato

Grosso:

(...)

VI – gestão democrática do ensino;

Este elemento será regulamentado pela Lei 7.040 de 01 de outubro de 1998:

É interessante mencionar que a Gestão Democrática foi incorporada na Constituição Estadual de 1989, em seu Art. 237, inciso IV, com os seguintes dizeres:

Art. 237. O Estado e os Municípios organizarão os seus sistemas de modo articulado e em colaboração, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, ao seu preparo para o exercício da cidadania com bases nos seguintes princípios:

(...)

IV gestão democrática, em todos os níveis dos sistemas de ensino, com eleição direta para diretores das unidades de ensino e dirigentes regionais e composição paritária dos conselhos Deliberativos Escolares, com participação dos profissionais de ensino, pais e alunos na forma da lei.

Podemos notar que este inciso especifica as instâncias às quais deverá ser aplicada à democratização. Este escopo presente na Constituição proporcionou a implantação do processo de escolha de diretores e formação de conselhos, para todas as escolas e órgãos regionais. Porém este processo foi derrubado no ano de 1991, via uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN de 06/12/91.

Para tratar da Gestão Democrática e tentar delinear seu perfil, é necessário contextualizá-la dentro das políticas públicas de educação que o governo desenvolveu dentro do estado, ou vem, ainda, desenvolvendo.

### **3.5 Desenvolvimento da Política Educacional no Estado: Descentralização dos Organismos Regionais**

Uma vez que a compreensão das mudanças na educação formal estão vinculadas às que ocorrem no Estado, enquanto aparelho de regulação, passo a verificar como a descentralização promovida dentro do governo, e a adoção de um novo modelo administrativo atinge a organização da educação.

No ano de 1995, o governo deu início a uma reorganização das instâncias de poder no interior do aparelho estatal. Esta alterou a nomenclatura e o poder de ação das estruturas existentes.

No mesmo ano, as Superintendências de Educação que se distribuíam por pólos regionais, tendo o poder de representação da Secretaria de Estado no âmbito regional, transformou-se em Gerências de Assuntos Pedagógicos, possuindo o papel de fazer a transferência de responsabilidades burocráticas dos antigos órgãos para as escolas, assumindo o papel de supervisionar o trabalho durante o período de descentralização. O número de funcionários deste órgão foi reduzido em relação à antiga estrutura, passando a ter como critério a quantidade de escolas de cada cidade, mas manteve a indicação política, dentro dos partidos de apoio ao governo, como forma de preenchimento das vagas.

Em meados do ano de 1995, as Gerências Pedagógicas foram extintas, sendo criadas em seu lugar as Assessorias Pedagógicas que passaram a atuar em âmbito municipal, mantendo-se como elo de ligação entre a Secretaria de Estado de Educação e as escolas estaduais sediadas em cada município. Quanto a escolha dos membros pertencentes ao quadro funcional, o critério passou a ser um teste seletivo realizado por técnicos da Secretaria, perdurando até o ano de 1998, momento em que o governo foi reeleito e retomou o critério de indicação política como forma de preenchimento das vagas.

Atualmente, a composição do quadro das Assessorias Pedagógicas é regido pela Portaria N° 175/2000/SEDUC/GS/MT, a qual institui o número de assessores em conformidade com a quantidade de escolas estaduais existentes nos municípios, bem como estabelece as responsabilidades destes órgãos.



Enquanto isto, a Secretaria de Estado de Educação passa a centralizar as funções de planejamento das políticas educacionais e o processo de avaliação dos resultados, contemplando, assim, a proposta do modelo gerencial adotado pelo governo.

Este processo é perceptível pelas ações de responsabilização das unidades escolares na elaboração de projetos e na utilização de recursos, bem como na constituição de seus procedimentos pedagógicos, determinados nos parâmetros preestabelecidos pela SEDUC, reforçando suas funções de planejamento e avaliação.

A título de ilustração, menciono as Portarias 104/01/GS/SEDUC/MT, que dispõem sobre o calendário escolar após a greve ocorrida no ano de 2001; a 105/2001/GS/SEDUC/MT, que dispõe sobre a composição de turmas e organização do quadro de pessoas das unidades escolares da rede pública estadual de ensino; e a Instrução Normativa nº. 002/01/GS/SEDUC/MT, que dispõe sobre o processo de atribuição de classes e/ou aulas nas unidades escolares da rede pública estadual de ensino. Estes documentos demonstram como o órgão central exerce seu poder sobre a gestão escolar, uma vez que regulamentam de forma técnica as condições de funcionamento de cada escola sem uma discussão coletiva sobre as diferentes realidades locais.

As escolas não podem selecionar seu número de alunos por sala em conformidade aos seus projetos, a menos que estes estejam adequados à norma, o que lhes descaracteriza como projetos emancipatórios. O número de professores e funcionários alocados à escola também é externamente determinado.

Estas informações usadas como exemplo, podem indicar um grau de incoerência por parte da burocracia governamental, manifestando a falta de preparo das unidades escolares em decidir suas normas. (TOLLINI, 1999).

Seguindo o modelo organizativo descentralizado, que vem sendo implantado a partir do Estado e seus organismos, chegamos à escola, onde pela descentralização do poder, antes detido nas mãos dos diretores escolares, passa a ser dividido com órgãos consultivos.

A seguir, passo a descrever como este processo ocorreu dentro dos princípios legais estabelecidos pelo governo do estado.

### **3.6 A Institucionalização da Gestão Democrática no Estado de Mato Grosso – 1995 a 1998, do Fórum Estadual à Lei de Gestão Democrática**

A organização da Gestão Democrática deu-se, num primeiro momento, através de portaria, pela qual ocorreu a escolha *pró-tempore* de dirigentes escolares. No mês de dezembro de 1995, através do Decreto nº 740 de 20/12/95, foi regulamentada a eleição dos diretores escolares e a formação do Conselho, o qual é denominado Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar.

O Decreto foi elaborado a partir das deliberações do Fórum Estadual de Gestão Escolar: democracia e Qualidade, ocorrido em outubro de 1995, incorporando no texto quase a totalidade das propostas. Este Fórum foi realizado tendo como referência um documento intitulado “Gestão Escolar: democracia e qualidade”, que continha os pilares que deveriam sustentar a Gestão Democrática a ser implantada no estado via legislação regulamentar, Lei 7.040/98, tais como a descentralização administrativa, pedagógica e financeira.

Na intenção de melhorar a aplicação dos recursos financeiros, acreditou-se na construção de co-responsabilidade entre poder público e sociedade, concretizada pelo Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar. Este deveria assumir a responsabilidade de decidir e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros alocados à escola estadual.

A pretensão do governo estadual, com a implantação deste modelo de Gestão Democrática, era atingir a qualidade no ensino das escolas estaduais, com base na redução dos altos índices de repetência e evasão, segundo as pesquisas na rede pública do estado, gerando alto custo/benefício e, portanto, acarretando desperdício de recursos.

O texto do Decreto prevê que a eleição de diretores e de Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar possa legitimá-los como responsáveis pela eficiência e qualidade necessárias para a educação estadual. “Dessa forma, junto com o Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, o diretor passa a ser um dos responsáveis pela eficiência e qualidade do ensino que a escola ministra”. (MATO GROSSO, 1995).

Tomando esta premissa, o Decreto disciplina a Gestão Democrática, com base nos princípios de co-responsabilidade entre o poder público e sociedade na gestão da escola e de sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

Segundo o texto legal, a autonomia se concretizará através:

(...) de organização e funcionamento dos conselhos deliberativos da comunidade escolar, do rigor na aplicação dos critérios democráticos para escolha do diretor de escola e da transferência automática e sistemática de recursos às unidades escolares. (MATO GROSSO, 1995).

As competências do Conselho, constantes no Decreto, absorvidas do termo de referência para o Fórum de “Gestão Escolar: democracia e qualidade”, podem ser genericamente classificadas como sendo de “(...) acompanhamento dos trabalhos escolares, garantindo a aprendizagem dos alunos, detectando dificuldades e propondo formas alternativas de superação das mesmas” (MATO GROSSO, 1995, p.17).

A institucionalização do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar veio através do Decreto nº 1.464 de 29 de abril de 1997, o qual atribui, no Parágrafo único do Artigo 1º, de forma muito sintética, as funções de: “(...) caráter deliberativo e consultivo nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares de ensino, respeitadas as normas legais”.

Estas são atribuições genéricas que foram deixadas para posterior normatização pela Secretaria de Estado de Educação, fato que, ainda não veio a se concretizar.

Isto posto, a Gestão Democrática passa a vigorar com base no eixo da eleição do diretor pela comunidade escolar e da formação do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, os quais se consolidarão na forma da Lei Complementar 7.040, de 01 de outubro de 1998, intitulada “Lei de Gestão Democrática do Ensino Público Estadual”.

Esta Lei absorveu os conteúdos inicialmente discutidos no Fórum Estadual de 1995, e contidos nos Decretos 740/95 e 1.464/97, os quais instituíram a Gestão Democrática e o Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar e suas funções, respectivamente. Sendo assim, é fruto de um percurso de enfrentamentos e discussão

entre o governo e o sindicato docente, tendo pouco envolvimento direto da população mato-grossense.

Este foi um caminho usual como se observa,

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 de diretor, a instalação de conselhos deliberativos e o projeto político pedagógico. (TORRES; GARSKE, 2000, p.64).

O processo de amadurecimento deste ordenamento legal garantiu espaços significativos para a participação da comunidade dentro da gestão do ensino estadual, mesmo que estes devam ser conquistados através de uma luta entre as forças existentes na sociedade civil e na escola.

O modelo de gestão, constante na Lei Complementar 7.040/98, parte dos preceitos já postulados nos documentos legais acima mencionados, que são: a corresponsabilidade entre o poder público e a sociedade na gestão escolar; a autonomia pedagógica, administrativa e financeira, mediante a organização e funcionamento dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar; a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos; e a eficiência no uso dos recursos financeiros.

A autonomia de gestão deverá ser garantida pela direção e pelos órgãos consultivos e deliberativos (Art. 2º), ambos escolhidos mediante processo de votação direta pela comunidade escolar, para o exercício de mandato por dois anos com direito a recondução ao cargo, indefinidamente para diretores e somente com uma reeleição para os membros dos conselhos.

As competências do cargo de direção compreendem as de representação da unidade escolar perante a comunidade, a responsabilidade pelo funcionamento da unidade, a coordenação da elaboração e execução dos projetos de atividades escolares, tanto no aspecto pedagógico como financeiro (P.P.P. e P.D.E.) e o cumprimento da legislação vigente.

Os projetos de caráter pedagógico estão contidos dentro do P.P.P. - Projeto Político Pedagógico, o qual tem por finalidade a constituição de estratégias para se

trabalhar o processo de ensino-aprendizagem, incluindo o currículo, regimento, processo de avaliação do trabalho, contextualização da escola e desta na comunidade. Este projeto tem por finalidade planejar os procedimentos para que o ensino escolar se torne significativo para os educandos.

De outra parte o P.D.E. - Plano de Desenvolvimento Estratégico - representa a organização gerencial da escola, envolvendo o P.P.P., bem como o seu financiamento. Este tem características muito mais técnicas e tem sido priorizado pelos diretores escolares, uma vez que a sua existência é que proporciona os recursos para custeio e manutenção das escolas.

O provimento do cargo de diretor se dá por eleição direta pela comunidade, como a do último dia 13 de dezembro de 2001, a qual seguiu os procedimentos estipulados na Lei de Gestão Democrática (Art. 54) com duas fases: a primeira, a participação em ciclos de estudos, com material produzido pela SEDUC e tendo a obrigatoriedade de 100% de frequência; e a segunda; composta pela apresentação de projeto para a comunidade e eleição direta.

É necessário acrescentar o fato de que nas escolas onde não ocorre inscrição de candidatos para a direção da escola, o cargo será ocupado mediante indicação do Secretário de Estado de Educação. Nas últimas eleições, em dezembro de 2001, 68 escolas ficaram sem candidatos. Os critérios para indicação não foram ainda explicitados pela SEDUC, segundo informações da Assessoria de Imprensa.

Cabe, ainda, mencionar que os candidatos ao cargo de direção de escola devem ser profissionais da educação, concursados, ter no mínimo dois anos de efetivo exercício ininterruptos na unidade escolar e serem habilitados em nível de Licenciatura Plena (Art. 56). Em casos excepcionais, se permitirá a candidatura de pessoas que não são da unidade escolar, de contratados, e de profissionais sem licenciatura plena.

Os órgãos consultivos e deliberativos são formados pela Assembléia Geral, pelo Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar e pelo Conselho Fiscal.

À Assembléia Geral compete o acompanhamento, predominantemente, da vida financeira escolar, como conhecer o balanço contábil e eleger membros para o Conselho Fiscal da escola. Esta é constituída por toda a comunidade escolar (Art. 16).

O Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar “(...)é um organismo deliberativo e consultivo das diretrizes e linhas gerais desenvolvidas na unidade escolar, e se constitui de profissionais da educação básica, pais e alunos, em mandato de 2 (dois) anos, constituído em Assembléia Geral” (Art. 17).

O número de membros que compõem o Conselho pode ser de no mínimo 8 e no máximo 12, sendo 50% do segmento escola (professores e funcionários) e 50% de representantes da comunidade extra escola (pais e alunos). O diretor é membro nato. A eleição deve ocorrer em assembléia de cada segmento da comunidade escolar.

Um item que merece ser mencionado é aquele em que a legislação garante a capacitação dos membros eleitos para o Conselho, como aspecto necessário para permitir uma participação efetiva dentro das instâncias decisórias da escola, uma vez que só é possível interferir se houver conhecimento sobre os assuntos a serem tratados. Porém, cabe salientar que os conselheiros em 1999 e mesmo no período anterior, não tiveram treinamento, o que pode ter influenciado para uma participação formal e não efetiva.

Os membros dos Conselhos eleitos no mês de outubro de 2001 passaram por uma capacitação, realizada pelas Assessorias Pedagógicas, nos municípios, com duração de um dia e com material elaborado pela SEDUC. Este continha informações referentes ao funcionamento do Conselho e as determinações da Lei. Pelos relatos de entrevistados, a ênfase do curso foi sobre os recursos financeiros.

A análise do material elaborado pela SEDUC, com a finalidade de treinamento para os candidatos a direção de escola, trouxe-me a mesma preocupação expressa pelos assessores, ou seja, que a responsabilidade pela democratização da gestão depende da visão destes profissionais sobre o que vem a ser democracia.

A reflexão que está se processando no campo educacional acerca da passagem de uma administração mais centrada na concepção autoritária, para uma gestão centrada em princípios democráticos, tem apresentado esse quadro e tem demonstrado que os conceitos de democracia e prática democrática precisam ser compreendidos e interpretados **pelos diferentes segmentos da escola**, para que, a partir daí, possa ser estabelecido um modelo de gestão que esteja vinculado aos princípios e aos objetivos pedagógicos, políticos e culturais da escola. (SEDUC, 2001, p.7, grifos meus).

Ao mesmo tempo em que responsabiliza os profissionais, a SEDUC se exime da responsabilidade pela debilidade da Gestão Democrática em andamento nas escolas estaduais.

Ainda:

O confronto entre esses dois modelos político-administrativos reflete-se no cotidiano da escola. **Essa escola, por sua vez, vem, através de seus diferentes segmentos, resistindo a qualquer tipo de mudança mais radical e decisiva nessa situação.** (SEDUC, 2001, p.8, grifo meu).

É seguro dizer que a implantação da Gestão Democrática está vinculada aos segmentos internos da escola, mas, com certeza, não são estes os únicos determinantes pelo seu sucesso ou fracasso.

Em outro material elaborado pela SEDUC, para ser utilizado nos treinamentos para os membros dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar, intitulado da mesma forma, foi apresentado que uma das dificuldades de implantação da Gestão Democrática está relacionada à falta de prática de co-gestão e ao desconhecimento de qual é a função político-social da Escola, pelos membros que compõem este órgão. Estas alegações procedem, porém o que novamente cabe ressaltar é que a Gestão Democrática não depende única e exclusivamente da escola e de seus Conselhos, uma vez que estes estão atrelados a um sistema, onde a estrutura de poder não foi redimensionada.

A análise da responsabilização da escola pelo não florescimento da Gestão Democrática demonstra que a centralização da administração não é o único, mas sim um problema de conjunto da organização do sistema.

Como ilustração, destaco o trecho extraído do documento:

Dentre uma série de questões que vêm sendo discutidas sobre essa problemática, ressaltam-se a falta de compreensão, por parte dos membros do conselho sobre o significado da função social da escola, o que está estabelecido formalmente como papel do conselho e, principalmente, a falta da prática da co-gestão (administrar a escola de forma coletiva) que está ligada ao princípio da co-decisão (tomada de decisão de forma coletiva). (SEDUC, 2001, p.9).

Podemos observar que a SEDUC tem promovido os treinamentos dos candidatos a diretor e dos membros dos conselhos eleitos. Para estes últimos, foi a primeira vez, de forma institucionalizada, desde a implantação da Gestão Democrática. Isto demonstra uma preocupação muito episódica, quando deveria ser constante, ou uma formação continuada.

Cabe aqui destacar a nomenclatura “treinamento”. Revelando a concepção de que as pessoas serão treinadas, reforçando a idéia de técnica sobreposta à de reflexão. Treinar não leva à produção de participação, mas só à aquisição de formas preestabelecidas de comportamento.

Dentre as competências do Conselho, destaca-se as de eleição da sua diretoria, articulação da comunidade escolar na elaboração e avaliação dos projetos de planejamento (Projeto Político Pedagógico e Plano de Desenvolvimento Escolar) da escola, avaliação do desempenho dos profissionais da educação dentro da sua unidade, acompanhamento dos resultados de aprovação, reprovação e evasão dos alunos e deliberação e consulta sobre o uso dos recursos e sua prestação de conta.

Isto permite salientar que a Gestão Democrática instituída no ensino público estadual está pautada sobre pressupostos formais de democracia, a divisão do poder e a representatividade na instância decisória. O desafio é transformar este processo formal numa democracia efetiva, onde as discussões possam promover a manifestação da vontade coletiva na construção de escolas, com suas diversidades respeitadas, unidas pelo mesmo sistema.

Numa análise geral:

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. (TORRES; GARSKE, 2000, p.67).

Esta análise coaduna com as informações obtidas pelos dados coletados na pesquisa, que podem ser observados no Capítulo 4 desta dissertação.



### **3.7 A Autonomia entre a Intenção e o Gesto**

Destaco neste item a autonomia, uma vez que o centro do processo democrático divulgado pelo estado é a possibilidade de autodeterminação.

A autonomia prevista na Lei de Gestão Democrática assenta-se sobre os assuntos financeiros, administrativos e pedagógicos. Passo a descrever como estes vem se processando na realidade das escolas.

As escolas passaram a receber recursos diretamente da SEDUC, para suprir as necessidades de manutenção e custeio. Este dinheiro nem sempre é suficiente, dado o estado físico e pedagógico que se encontravam as unidades escolares. Estes repasses eram realizados tendo como critério o número de alunos, incentivando um processo de concorrência entre as escolas com vistas à ampliação do número de alunos matriculados. O problema não está no parâmetro utilizado para a distribuição de recursos, o número de alunos, mas sim no fato de que a implantação deste procedimento não observou a realidade em que as escolas estavam. Foi pressuposto que todas as escolas eram iguais, quando cada unidade escolar tem realidade distinta e, portanto, necessidades e interesses diferentes.

Tenho claro que os recursos públicos não devem ser utilizados tendo como critérios o clientelismo ou as formas de compadrios, mas a forma como se iniciou, e quais são as alternativas adotadas por diretores, como forma de receber mais recursos, e que são questionáveis.

Os recursos repassados trimestralmente através do Fundo Estadual são efetuados nas contas correntes das escolas, as quais são administradas pelo diretor da escola e o presidente do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, lembrando que este é, em Mato Grosso, entidade jurídica sem fins lucrativos.

O número de alunos foi parâmetro para outra norma, a de quantidade de funcionários e professores dentro de cada escola, por meio de um cálculo com um coeficiente estabelecido por etapa de ensino (fundamental, médio ou de suplência).

A autonomia está relacionada à capacidade de decidir, por isto exige-se que a escola tenha instrumentos para concretizar suas vontades, e estas devem ser claras e substanciais, pois assim poderão caminhar para a liberdade. (BARROSO, 2000). Bem como auxilia a escola tornar-se mais rápida nas decisões sobre a condução e resolução dos seus problemas, assim: "A autonomia auxilia para que a escola se torne mais ágil em suas ações, pois o seu fortalecimento leva a uma diminuição significativa da burocracia". (LIMA, 1999, p.208).

Como diz a autora, a autonomia colabora no sentido de diminuição da burocracia. Assim, autonomia para a escola significa o seu desvencilhamento da burocratização imposta pelas formas tradicionais de gestão. A Gestão Democrática implica num processo de desburocratização, ou talvez este signifique sua libertação das malhas do controle central.

No entanto, a metodologia adotada demonstra que as escolas não têm um projeto elaborado pelo coletivo (comunidade interna e externa), o qual determinaria a organização e funcionamento da unidade. Há, sim, parâmetros de caráter técnico elaborados fora da escola.

A elaboração do Projeto Político-Pedagógico, no contexto das ações da SEDUC, transformou-se num instrumento para repasses de verbas para reformas no prédio escolar e aquisição de outros materiais. Atualmente, estes procedimentos foram inseridos no Plano de Desenvolvimento Escolar – PDE.

A proposição da grade curricular e do calendário escolar deixa de ser realizada pelos órgãos representativos da SEDUC nos municípios, passando a ser atribuição dos conselhos escolares. Porém, as regras para sua aprovação ou não são estabelecidas pela SEDUC, via sua Coordenadoria de Recursos Humanos e pela Coordenadoria de Políticas Pedagógicas. Cabe observar e ressaltar que a SEDUC passou a centralizar o processo normativo sobre a política educacional e a controlar o cumprimento dos dispositivos por ela emanados, contemplando a avaliação.

Em termos de autonomia, no referente à Gestão Democrática, é necessária mudança significativa nos comportamentos de todos os envolvidos, uma vez que: “O exercício da autonomia e do planejamento participativo na escola exige mudança de comportamento e comunicação clara e aberta entre todos os componentes das unidades escolar e local”. (FREITAS, 2000, p.52).

Estas mudanças devem interferir de maneira especial sobre a desburocratização, uma vez que a atribuição de várias tarefas técnica e administrativa acaba por consumir a atividade do diretor de escola, impedindo-o de ser o líder articulador do processo de democratização. Da mesma forma, as instâncias regionais – Assessorias Pedagógicas – resumem seu trabalho a processos administrativos. Nota-se, então, que a democratização possível, garantida em Lei, é transformada ou colonizada por uma racionalidade que a reduz a mais uma forma de administração do que a uma política democrática. Este é um recurso que engessa o desenvolvimento democrático da educação.

### **3.8 Retrato da Escola**

Nesta dissertação procuro identificar como a Gestão Democrática está se concretizando nas escolas estaduais de Mato Grosso, especialmente, examinando o processo de participação da comunidade. Para isto é interessante observar qual a escola que se propõe a democratização, ou melhor, quais as condições em que se encontra esta escola. Neste sentido, apresento um breve diagnóstico sobre a situação, utilizando-me de observações e do Documento “O Retrato da Escola Pública de Mato Grosso”, elaborado pelo Sintep/MT em conjunto com a CNTE.

A implantação da democracia em especial a participação da comunidade necessita de um ambiente propício, de condições adequadas, que vão desde as físicas até às intelectuais. É isto que procuro identificar neste item, ao traçar um perfil da escola, objeto da reorganização administrativa e da Gestão Democrática no Mato Grosso.

Começo pelas condições físicas que as escolas possuíam. A situação das escolas era ruim, desanimadora, tanto para os profissionais como para os alunos, pois careciam de portas nas salas de aula e nos banheiros, carteiras, de quadros em condições de se escrever; os banheiros estavam com problemas de descarga de água, as foças cheias, entre outros problemas. No aspecto pedagógico, não havia televisores em boas condições de funcionamento, livros para leitura e mesmo os didáticos, giz ou

apagadores, forçando professores a terem que adquirir mapas e qualquer outro recurso didático pedagógico.

Estas condições físicas não são favoráveis e agradáveis para incentivar a participação da comunidade na gestão, pois para as reuniões são utilizadas salas de aula, ou em situação extrema, a quadra (quando a escola possui), ou mesmo barracões usados para refeição. Com certeza, não são ambientes propícios para discussões sérias, sobre assuntos que podem mudar a educação, uma parte dela, e a escola.

Dentro desta estrutura, os professores trabalham com baixos salários o que os leva a trabalhar em dois ou mais locais para conseguir um salário decente. Este fato tem como conseqüência a falta de tempo para "participar" da vida escolar, limitando-os a "dar" suas aulas e correr para o(s) outro(s) local(is) de trabalho. Deve-se por na conta que vários professores deixavam de fazer suas horas-atividade, uma vez que tinham que se dedicar a várias escolas ao mesmo tempo, o que também compromete significativamente a qualidade do trabalho, não só na escola estadual, mas em qualquer outra.

Os funcionários do apoio viviam condições semelhantes às dos professores, ou seja, sem condições mínimas de trabalho, em desânimo e falta de preocupação com o serviço. Deve-se considerar que muitos dos funcionários desta categoria não possuíam, e nem possuem, até o momento, qualificação ou instrução adequada, havendo casos de analfabetos ou semi-alfabetizados, fato que colabora para o não entendimento de questões técnicas necessárias à participação. Há curso de profissionalização em andamento - Arara-Azul -, em alguns municípios pólo do estado, mas não são suficientes para dar o atendimento, uma vez que a grande carência não está só na profissionalização, mas na falta do ensino básico, que antecede o profissionalizante. Este fato leva muitos funcionários a buscarem nas escolas particulares a etapa do ensino que lhes falta.

Os diretores, tanto os que já estavam no momento da reorganização, quanto os que foram eleitos (em muitos casos permaneceram os mesmos), eram e são consumidos pelo trabalho técnico e burocrático da SEDUC, inviabilizando o papel de articulador entre a escola e a comunidade e o acompanhamento do processo pedagógico. Esta realidade os afasta da discussão política, restringindo-os a cumpridores de tarefas e ordens provenientes do órgão central.

O quadro de recursos humanos nas escolas tem papel significativo no desenvolvimento da democracia escolar. Suas ações são condicionadas pela forma como compreendem a democracia e a comunidade externa (pais e alunos).

A falta de preocupação com a participação da comunidade pelos profissionais da educação é retratada no momento em que ela é uma reivindicação dos pais e dos alunos, conforme consta no conjunto de opções da pesquisa do Sintep/CNTE. A maioria dos pais diz estar aguardando a convocação para participar.

Outro aspecto que consta do documento, é que a comunidade não percebe mudanças nos processos administrativos e nas políticas educacionais, pois 70% acreditam que está tudo como era antes. Isto demonstra desconhecimento da possibilidade de participar via Gestão Democrática.

No aspecto curricular, a escola acompanha determinações tradicionais da SEDUC, quando muito inovando de forma isolada no trabalho de sala de aula, por parte de professores recém formados que possuem algumas idéias não tradicionais para o processo de ensino e aprendizagem. Em alguns casos, a mudança está no número de aulas de alguma disciplina, que por vezes está relacionado ao favorecimento de um professor, para não ter que pegar mais turmas, ou por questões muito próximas deste fisiologismo, ou compadrismo, existente no meio escolar.

Este aspecto nos convida a refletir sobre como seria possível democratizar a administração escolar e manter a relação de ensino aprendizagem autoritária ou com suas bases em propostas reacionárias como as presentes nos currículos. A propósito observa Spósito:

A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não a sua reiteração. Este é o seu maior desafio, pois envolverá, necessariamente, a formulação de um novo projeto pedagógico. A abertura dos portões e muros escolares deve estar acompanhada da nova proposta pedagógica que a exija. Se as escolas não estiverem predispostas a essa mudança, a gestão e a melhoria da qualidade serão expressões esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo. (SPÓSITO, 2000, p.55).

O Projeto Político-Pedagógico está presente em muitas unidades escolares, porém elaborado sem a participação da comunidade ou sem consulta efetiva ao que

querem da escola e da educação. São em geral propostas voltadas prioritariamente para estruturas físicas e com pouca preocupação no processo de aprendizagem.

A forma como é elaborado este documento e a visão que tem dele, não o considerando um instrumento de ação e reflexão, transformam-no em mais um "papel" de arquivo, como alguns diretores mencionam.

É necessário acrescentar que a realidade da escola estadual, antes da implantação da Gestão Democrática e a sua situação após, não se alteraram de forma significativa, demonstrando que a qualidade e a melhoria das condições do ensino não residem somente no processo administrativo, mas também no financiamento, na discussão pedagógica, na estrutura física e na mudança de visão sobre a participação das pessoas dentro dos mecanismos de decisão. Ou ainda:

Isto significa dizer que quando falamos em gestão participativa no âmbito da escola pública estamos nos referindo a uma relação entre desiguais onde vamos encontrar uma escola sabidamente desparelhada do ponto de vista financeiro para enfrentar os crescentes desafios que se apresentam e, também, uma comunidade não muito preparada para a prática da gestão participativa da escola, assim como do próprio exercício da cidadania em sua expressão mais prosaica. (GUTIERREZ; CATANI, 2000, p.69).

#### **4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA DE CAMPO**

Neste item procuro descrever como foi realizado o trabalho empírico, detalhando a amostra, os instrumentos de coleta de dados e seus indicadores, e como se processaram as entrevistas.

Penso ser interessante mencionar que a pesquisa ora apresentada tem a predominância das características de um trabalho qualitativo uma vez que: "Os dados recolhidos são (...) ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico". Além deste fato, os dados foram coletados em seus contextos ecológicos naturais ". (BOGDAN E BIKLEN, 1994, p.16).

Contudo, o que dá a este trabalho o caráter qualitativo é o fato de me utilizar roteiros de entrevistas semi-estruturadas, baseado nas palavras de Bogdan e Biklen:

"Na investigação qualitativa não se recorre ao uso de questionários. Ainda que se possa, ocasionalmente, recorrer a grelhas de entrevista pouco estruturada, é mais típico que a pessoa do próprio investigador seja o único instrumento, tentando levar os sujeitos a expressar livremente as suas opiniões sobre determinados assuntos." (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p.17).

Ao final, trato com os dados coletados no trabalho de campo são tratados de forma indutiva, seguindo os referenciais teóricos e as suas necessidades explicativas. (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Isto posto, passo a descrever os procedimentos adotados na pesquisa empírica.

#### 4.1 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa empírica foi desenvolvida em quatro municípios com uma amostragem de 92 pessoas, divididas em 61 que não integram os conselhos e 31 integrantes dos conselhos, 8 diretores das escolas e 3 assessores pedagógicos, sendo um de cada cidade. Em um dos municípios não foi possível entrevistar o assessor.

Como detalhamento da amostra apresento o seguinte quadro:

**Quadro 1**

**Número de entrevistados por tipo de escola, por categoria e ocupação na comunidade**

Categorias	Escola 1		Escola 2		Escola 3		Escola 4		Escola 5		Escola 6		Escola 7		Escola 8		Total
	Con	N/C	Con	N/C	Con	N/C	Con	N/C	Con	N/C	Con	N/C	Con	N/C	Con	Con	
<b>Professor</b>	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	24
<b>Aluno</b>	1	2	2	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	25
<b>Funcionário</b>	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	24
<b>Pai*</b>	-	2	-	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1	2	19
<b>Total</b>	3	8	4	8	4	7	4	7	4	7	4	8	4	8	4	8	92

\* Em algumas escolas não foi possível fazer as entrevistas com o número de pais previsto.

Legenda: N/C = Não pertencente ao Conselho

Em cada um dos municípios foram coletados dados em duas escolas, sendo uma central e outra de periferia urbana, no total de oito escolas.

#### 4.2 Seleção e caracterização dos municípios da amostra

Para o desenvolvimento do trabalho, inicialmente, selecionei quatro municípios. Estes locais foram escolhidos segundo dois critérios: (1) facilidade de acesso, tanto no que se refere à distância como à locomoção; e (2) a importância estratégica para a pesquisa, definida por alguns indicadores. São estes: (1) menor importância política,



administrativa e cultural, (2) se o município tem uma escola que recebeu prêmio de referência em Gestão.

Todos os quatros municípios escolhidos foram signatários de um termo de cooperação com o estado, denominado de Gestão Compartilhada<sup>1</sup>, em que as partes se comprometem de agir juntas na manutenção e desenvolvimento do ensino, gerenciando os recursos e planejando as matrículas por escola, além de regionalizar o atendimento por bairros e setores, quando for o caso. Cabe mencionar que este modelo de Gestão Compartilhada é predominante no estado, posto que apenas 26 dos 139 municípios adotaram a Gestão Única<sup>2</sup>, que é o modelo alternativo de cooperação estadual.

A seguir, apresento breve caracterização dos municípios selecionados: Cuiabá, Cáceres, Araputanga e Barra do Bugres, inclusive com alguns dados sobre a matrícula escolar.

**Cuiabá** é a capital do Estado, localizada na região Centro-sul de Mato Grosso com uma população de 483.346 (IBGE, 2000). Foi o primeiro município a implantar a gestão democrática no estado, fato justificado por sua proximidade com a Secretaria de Estado e por já contar com a experiência em suas escolas municipais, desde novembro de 1993. Esta foi, inclusive, considerada um referencial para o sistema estadual, posto que a prática da Gestão Democrática é também um ato pedagógico (Paro, 2000b), para as demais localidades do estado.

A capital era administrada pelo mesmo partido do governo do Estado, até meados do ano de 2000, e hoje continua com estreitas relações de colaboração e cooperação, no tocante a políticas educacionais. É, contudo, freqüentemente, palco de enfrentamento do governo e o sindicato dos professores, o Sintep/MT, protagonista histórico da luta pela implantação da Gestão Democrática no Estado. Assim sendo, pode-se bem supor que as escolas estaduais de Cuiabá sejam um ambiente propício à adoção de prática de Gestão Democrática.

---

<sup>1</sup> Gestão Compartilhada é um instrumento que o governo do estado passou a desenvolver junto aos municípios, onde as Secretarias Municipais passariam a receber os recursos para manutenção e custeio das escolas de educação básica, tendo como referência o número de alunos das unidades escolares. Desta forma, Estado e Município estabelecem uma parceria de caráter gerencial.

<sup>2</sup> Gestão Única é uma parceria que amplia as relações entre Estado e Município, onde o governo estadual repassa todos os recursos referentes a custeio, manutenção, merenda escolar e remuneração dos professores, além de organizar calendário letivo, currículo e acaba com a separação entre as redes, passando a existir somente rede pública de ensino.

**Cáceres** é a cidade pólo da região Centro-Sul do estado, com uma população de 85.857 (IBGE, 2000). É a sede da UNEMAT, onde são oferecidos seis cursos de licenciatura. É de se supor, pois, que o centro universitário, em certa medida, interfira favoravelmente no desenvolvimento do processo de Gestão Democrática das escolas estaduais e de outras políticas educacionais, uma vez que prepara um número significativo de profissionais da educação para as escolas públicas do município e da região.

Aqui, a presença sindical docente tem menor poder de organização e pouca resistência às propostas do governo estadual. Exemplo disto, é que durante o período de greve, em 2001, a relação entre o sindicato e a Assessoria Pedagógica (representação do governo estadual na localidade) manteve-se cordial e sem atritos, o que não ocorreu em outros lugares.

**Araputanga**, localizado na região Sudoeste do estado com uma população de 13.675 (IBGE, 2000), é um município de pequeno porte, e recentemente constituído. Foi selecionado pelo fato de que uma de suas escolas ganhou prêmio de gestão escolar, tornando-se uma referência para estudos.

A atuação sindical dos professores deste município não é grande, como habitualmente em situações de número reduzido de escolas. Outro dos fatores que podem colaborar para isto é a grande quantidade de professores contratados.

**Barra do Bugres** é um município de médio porte, com população de 27.460 (IBGE, 2000). Neste município a presença sindical docente é bastante forte, pois foi sede de delegacia sindical por várias gestões. O posicionamento sindical atual é de resistência ao governo do estado.

O número de escolas visitadas em cada município foi de duas; escolhidas dentre cinco sorteadas, quando procurei selecionar segundo a localidade: uma no centro e outra na periferia, como já exposto acima.

#### **4.3 Seleção dos informantes e Caracterização das Escolas**

Os informantes foram escolhidos da seguinte maneira: duas pessoas de cada segmento, da comunidade não pertencente ao Conselho Escolar; uma pessoa de cada segmento, pertencente ao Conselho Escolar. Isto perfaz o total de 96 entrevistados. Além destes, mais oito Diretores e três Assessores Pedagógicos também foram entrevistados uma vez que no município de Cuiabá não foi possível realizar a entrevista com o Assessor.

De acordo com observações que fiz, durante o período da coleta de dados, bem como pela minha vivência profissional no estado, pode-se assim descrever, de forma geral, escolas centrais e periféricas.

As escolas centrais possuem uma clientela com maior poder aquisitivo e, portanto, as famílias e a ambiência cultural dos alunos propiciam maior acesso a meios de informação. A maioria das escolas centrais são as mais antigas em cada município, uma vez que, a educação ocupa espaço de importância nas reivindicações da população e logo são construídas. Entende-se também que a centralidade espacial faz com que as autoridades públicas preocupem-se mais com a aparência e a estrutura das escolas centrais, tornando-as mais bonitas e agradáveis. Portanto, são unidades que acabam por receber um maior volume de recursos. Nestas unidades escolares, o corpo de profissionais da educação é na sua maioria concursado e experiente, devido a critérios de graduação e remoção de pessoal. Isto permite a expectativa de que o comprometimento docente seja superior. Com relação a comunidade, é importante observar que a participação na escola é menor, uma vez que esta atende alunos de várias regiões ou bairros, com menor construção de um vínculo, o que a torna muitas vezes apenas um local onde ocorre a “prestação de serviços”, não sendo um espaço de convivência.

As escolas periféricas dão atendimento a uma clientela com menor poder aquisitivo e com famílias de menor escolaridade. Há freqüente problema com infraestrutura habitacional e de transporte que afetam o acesso de professores, além de falta de empregos para os pais e alunos mais velhos. Quanto aos profissionais da educação, estas escolas contam com um número proporcionalmente grande de contratados, uma vez que sua localização leva à rejeição no momento da escolha do local de trabalho, por parte dos professores e funcionários mais antigos. Nestas localidades a escola ocupa um

espaço de relevância para a comunidade, uma vez que as famílias vêm na escola a esperança de melhoria da condição de vida. Este fator leva à preocupação com a escola. Além disto, a unidade escolar torna-se um local de referência dentro da vida da comunidade; é lugar onde ocorrem festas, reuniões e encontros, o que contribui para a construção de identidade com a escola e incentivo à participação na vida escolar.

Um outro aspecto, é que as oito escolas visitadas funcionam nos três períodos, ou seja, matutino, vespertino e noturno.

#### **4.4 Instrumentos de Coleta de Dados**

Para realizar a coleta de dados, utilizei quatro roteiros de entrevistas, sendo um para pessoas da comunidade que não fazem parte do Conselho Escolar das unidades escolares pesquisadas, outro para a comunidade que faz parte do Conselho Escolar, um terceiro para diretores de escola e o outro para os Assessores Pedagógicos dos municípios antes mencionados.

Os roteiros foram elaborados com base nas leituras realizadas, as quais me possibilitaram refletir sobre a participação da comunidade dentro da Gestão Democrática das escolas. Em virtude da necessidade de se conhecer a realidade da forma mais precisa possível, os instrumentos são semi-estruturados, permitindo a complementação de informações à medida da necessidade e incorporar informações que não estavam previstas.

Os roteiros das entrevistas realizadas com os Assessores Pedagógicos e diretores das escolas foram abertos. Enquanto para os demais, utilizei um roteiro com alternativas, muito embora estas não tenham sido apresentadas para os entrevistados. À medida que falavam, fiz as anotações.

Juntamente com as entrevistas, realizei a análise das atas de reuniões dos Conselhos, identificando nelas os assuntos, através dos quais pude observar o tipo de democracia praticada.