

# **ANÁLISE DAS POLÍTICAS OFICIAIS EM INSTITUIÇÕES ESCOLARES: LACUNAS ENTRE PROPOSIÇÕES E PRÁTICAS.**

Neusa Maria Marques de Souza - UFMS

## **Resumo**

Este estudo se construiu por uma pesquisa qualitativa, que teve o interior de escolas municipais como locus privilegiado das investigações. Seu principal objetivo foi o de levantar e buscar compreender as causas do distanciamento entre os pressupostos da Gestão Democrática da Educação que aparecem nos documentos e nos discursos oficiais do poder público educacional brasileiro e o que ocorre na ação educativa de escolas municipais, em particular no município de Três Lagoas – MS. A leitura da visão macro dos sistemas com a do contexto em que a ação educativa se desenvolve, estruturou a busca de modelos explicativos para este fato. Os argumentos que compuseram as análises se construíram a partir dos postulados de autores tais como Carlos A. Torres, J. Gimeno Sacristán, Michael W. Apple, Edgar Morin e Pablo Gentili, referenciadas nas categorias descentralização, participação, autonomia e nos modelos organizacionais, tomando os critérios teóricos de Licínio C. Lima. Os dados apontaram que a ruptura com a gestão democrática no município estudado se estabeleceu pelo distanciamento entre o modelo teórico institucionalmente oficializado e o modelo de orientação para a ação praticado na interface das relações Escolas-Secretaria de Educação. Concluiu-se que as ações desenvolvidas nas escolas observadas não se distanciam do modelo praticado como orientação para a ação. É este modelo, que assume características definidas pelo critério da regulamentação com enfoque no modo formal e marca a imposição de limitações e a legitimação de formas de intervenção que contribuem para que a gestão democrática não se consolide nas escolas públicas observadas.

## **Abstract**

This study was built by a qualitative research and that had the city school interior as a privileged site of the investigations. The main focus of this work was to search and try to understand the causes of the distance between the presupposed of Democratic Management of Education shown in official documents and speeches of various ambits of the Brazilian public educational power and what really happens on educational action at the city schools, particularly at the city of Três Lagoas – MS. The macro visions readings with the context readings in which the educational action develops, structured the search of explaining models for this fact. The arguments which formed the analysis, were built up on postulates from authors such as Carlos A. Torres, J. Gimeno Sacristán, Michael W. Apple, Edgar Morin and Pablo Gentili, based on decentralization, participation, autonomy and organizational model categories, using theoretical criteria from Licínio C. Lima. Data pointed that the rupture with democratic management at the studied city was established by the distance between the theoretical model officially regulated and the model of orientation for action practiced at the interface of relations Schools-General Office of Education. It was concluded that the actions developed of schools studied are not far from the model practiced as action orientation. This model that assumes characteristics defined by criteria of regulation focused in a formal way, sets the limitation imposition and the kinds of intervention that contribute to the democratic management not to solidify at the public schools observed.

As dificuldades de se produzirem avanços na implementação de processos de gestão democrática na educação brasileira são históricas e tem sua origem na trajetória de sua construção, determinada por um processo lento e gradual de avanços e retrocessos que culmina na consolidação de um quadro legal de direitos democráticos para a educação nacional, estabelecido a partir da constituição de 1988. Esta conquista que se dá após um período caracterizado por um processo de luta pela defesa dos direitos democráticos como também as

possibilidades de materialização destas conquistas tem sido objeto de estudos em Educação, destacando-se como um dos focos das análises o distanciamento que ocorre entre as políticas públicas definidas para a área e as efetivas práticas curriculares das escolas.

No complexo processo em que a gestão se desenvolve, para efeito de análises, são considerados por um lado os gestores do sistema que têm o papel de ordenar o sistema curricular e de instituir as orientações da política pública, e por outro aqueles que têm que traduzir essas políticas em práticas que possibilitam o desenvolvimento do ensino, considerando-se neste sentido os professores como foco do processo. No meio deste processo, leva-se em conta ainda o papel dos alunos e da comunidade escolar enquanto receptores destas políticas que se disseminam através das práticas curriculares encarnadas no cotidiano escolar.

Freqüentemente referido como protagonista do processo, sobre a figura do professor recai a responsabilidade de garantia do sucesso e o ônus sobre os fracassos resultantes do processo educativo, sendo a ele atribuídas as resistências intencionais como impedimento da consolidação das políticas de gestão democrática.

Entretanto, as contradições com as quais nos deparamos no acompanhamento de escolas públicas municipais que apresentavam dificuldades para construção e/ou implementação de seus projetos político-pedagógicos apontam para a necessidade do aprimoramento das análises do contexto da gestão, cuja trama se amplia para além do espectro em que as conclusões são especialmente focadas na figura do professor. Junto com um conjunto de prescrições por meio das quais as políticas de gestão passam a ser implementadas, torna-se forte a tendência em desconsiderar as relações pedagógicas enquanto parte de uma cultura local impregnada de todos os seus vícios e virtudes, bem como os seus significados na vida cotidiana.

Neste sentido, através de uma abordagem qualitativa, buscou-se compreender no trabalho de pesquisa desenvolvido, as causas do distanciamento entre os pressupostos da gestão democrática da educação, presentes nos discursos oficiais das várias esferas do poder público educacional brasileiro, e o que realmente ocorre no contexto em que ação educativa se desenvolve em escolas públicas municipais. As análises empreendidas neste sentido se construíram a partir das categorias descentralização, participação e autonomia e foram tomados como critérios teóricos o pensamento de autores tais como Carlos Alberto Torres, Licínio C. Lima e outros cujos argumentos se fundamentam a partir de uma visão dialética, apoiada na teoria crítica.

Das vivências participativas estabelecidas com as escolas, surgem então os seguintes questionamentos: apesar da intenção democrática referida nas políticas oficiais de gestão, a prática continuava "engessada", "tradicional" e "autocrática". Cavia então investigar por que? Quais seriam os modelos que explicariam o distanciamento da gestão democrática nas escolas, apesar das intenções democráticas referidas nas políticas oficiais de gestão?

Buscando respostas a esses questionamentos empreendeu-se uma leitura crítica do contexto educacional focalizada nas relações que compreendiam as questões de poder, controle, competência, formação e recursos (financeiros, materiais e humanos), com vistas a orientar a elaboração dos modelos explicativos, sobre os quais a gestão da escola se construía e foram estabelecidos neste trabalho os seguintes objetivos:

- Estudar a partir da realidade das escolas os impactos das iniciativas do órgão central de educação, em nível de um município, quanto à implementação da gestão democrática da educação;
- Avaliar as possibilidades de implementação das diretrizes propostas pelas políticas oficiais de gestão democrática, a partir do contexto em que a ação educativa se desenvolve;
- Buscar os condicionantes e as racionalidades que impedem que o modelo de gestão democrática, declarado nas políticas oficiais de gestão e no discurso da administração pública, se evidencie na prática escolar.

No contexto estudado, através das críticas que permeavam as discussões durante os encontros realizados para estudos nas escolas, o grupo de professores tentava desmistificar medidas que vinham sendo consideradas como democráticas, tais como a eleição para diretores

das escolas na forma como vinha sendo feita. O processo de eleição se caracterizava pelo exercício de fortes pressões e de ordens diversas emanadas pelo poder público, que acabavam sendo vivenciadas nos encontros de trabalho nas escolas.

Aflorava na fala dos professores a existência de distorções entre a concepção e a prática da gestão democrática, onde todos os pressupostos democráticos acabavam se reduzindo ao alibi da eleição para Diretor de Escola na Rede Municipal, como aponta o seguinte relato:

*não há autonomia financeira, nem todas as verbas do MEC vêm diretamente para a escola, quanto à autonomia administrativa, o diretor é controlado em tudo o que faz e, em se tratando da autonomia pedagógica, não há nenhuma pois tudo é imposto (cumpra-se)! Acham que para haver gestão democrática, basta ter eleição para diretor.*

Cruzando as falas dos educadores com a fala do Secretário de Educação, fica confirmada a questão de que se considera a eleição de diretor de escola como gestão democrática, quando este de fato afirma em entrevista, entender que a escolha (eleição) do diretor ao invés da admissão do mesmo por concurso é uma forma de garantir a gestão democrática. Entende o secretário que a eleição garante a escolha daquela pessoa que realmente deve representar a escola, que *teve esta vontade de fazer escola pública, de fazer uma educação transformadora, uma educação progressista, uma educação voltada para todos.*

Considera, ainda, que o papel do diretor da escola é fundamental, mas entende que o único ponto de contato entre as escolas e a Secretaria não deve ser através do diretor. Em sua fala, transcrita de uma entrevista gravada em setembro de 1999, o então secretário municipal de educação manifesta haver necessidade da atuação do Setor Pedagógico da Secretaria dentro da escola. Entretanto, quanto a essa atuação enfatiza que:

*... de repente, este pedagógico chegou dentro da escola e tudo que vem da Secretaria sempre foi visto como forma imposta, você está dando uma opinião mas já acham que é uma imposição. De repente, o próprio pedagógico nosso, agora que ele está tendo um amadurecimento de que ele, dentro da escola, é um colaborador dos professores e da direção da escola, e não um fiscalizador. É muito difícil. Agora nós estamos descobrindo tudo isso dentro do pedagógico, mas eu acho que nós estamos tendo um avanço.*

Com relação ao trabalho das equipes pedagógicas, além do relato abaixo, feito pelos professores em uma das escolas pesquisadas, o exercício do poder controlador e a conseqüente falta de autonomia pedagógica nas escolas transparecia nas ações da supervisão e das equipes responsáveis pelo controle da ação pedagógica escolar.

*... há uma fiscalização enorme (inspeção de todas as formas); as pessoas vivem inseguras e trabalham com raiva; o diretor deve dar satisfações de tudo que faz (não há confiança por parte da Secretaria no pessoal que trabalha nas escolas, desde o corpo docente ao administrativo); a Secretaria exerce muita pressão sobre a escola pois, realiza uma inspeção rigorosa e não oferece esclarecimento e diálogo; há muita burocracia no preenchimento dos diários (caneta preta, ponta fina) e tantas outras ordens que não levam à melhoria do trabalho da escola, ao contrário, apenas oprime e desagrada quem é submetido a tais exigências.*

Algumas afirmações de educadores que abordam problemas no repasse de verbas, são também confirmadas no depoimento do Secretário Municipal de Educação, quando afirma:

*O que nós não temos no município ,... , é a descentralização dos recursos financeiros para a gestão da escola. As escolas têm descentralizado só aquele recurso que é repassado pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, distribuídos da cota do salário-educação nacional. Nós estamos fazendo uma gestão junto ao estado, e eu acho que vai ser liberada, ainda este ano, a cota do salário-educação que os estados devem repassar aos municípios, ... , aqui em nosso estado nós não recebemos ainda., ..., repassando todo esse dinheiro ,... , é para ela [a escola] se auto-sustentar financeiramente nas pequenas despesas e facilitar a sua gestão.*

A composição do conjunto das falas, categorizadas no processo e submetidas ao crivo da análise de discurso, apontam o descompasso entre o que se anuncia enquanto proposta de gestão e o que se materializa enquanto instrumento da prática.

A partir da intervenção deste referido “setor pedagógico” nas escolas é que os professores das mesmas afirmavam sofrer fiscalização e de onde se exercia o controle centralizado da gestão, emoldurado por ações que muitas vezes se faziam por iniciativas individuais dos próprios sujeitos destas equipes que atuavam nas escolas.

Na parte pedagógica, a hierarquia controladora se dava segundo uma rede de informações pró-forma, estabelecida pela seguinte conexão: Setor Pedagógico - Supervisão Escolar - Professor, a qual se estabelecia seguindo a própria racionalidade posta pela estrutura administrativa da escola.

O Supervisor Escolar fazia planejamentos semanais com cada professor, para cada classe, nos quais eram estabelecidas inclusive as atividades que seriam desenvolvidas durante a semana, dentro de cada assunto. Várias dessas atividades eram pré-elaboradas pelo setor pedagógico e/ou pela supervisão escolar sendo que, muitas delas vinham em forma de xerox e/ou mimeografadas para o professor que, ao final de cada semana, tinha um encontro com o “seu supervisor” que checava se o que havia sido “planejado” fora cumprido.

Essas ocorrências foram levantadas no encaminhamento das discussões sobre prováveis mudanças que poderiam vir a facilitar a solução de alguns problemas de ensino-aprendizagem. Foi apontada, então, pelos grupos de professores nas reuniões de estudos, a impossibilidade de mudanças quando estas implicavam na utilização de metodologias diferenciadas daquelas que vinham sendo praticadas, pelo fato relatado abaixo.

O programa estipulado pela Secretaria a partir do qual cada professor fazia o seu planejamento semanal, era acompanhado pelo supervisor da escola que alegava ter que prestar contas aos agentes do setor pedagógico. Estes, por sua vez nas inspeções, confrontavam o que havia sido proposto com os cadernos de classe dos alunos. Caso o professor não houvesse cumprido o que havia sido planejado, ele seria chamado a dar explicações a este respeito.

Entre os desvios que essa situação acarretava, analisando a situação dos professores neste processo de gestão, constatava-se uma situação de *perda dos referenciais e dos horizontes e a alternância entre apatia e revolta*, o que fazia com que a ação democrática viesse a sofrer enfraquecimento.<sup>1</sup>

Ainda, no quadro geral dos acontecimentos, no sentido da construção de uma gestão democrática escolar, tomando como base os pontos fundamentais para uma gestão democrática, destacados por Apple e Beane (1997:17), faltava aos dirigentes municipais compreender que a democracia não é tanto um “ideal” a ser buscado, mas um conjunto de valores “idealizados” que devemos viver e que devem regular nossa vida enquanto povo.

Desse modo, tanto as escolas como a Secretaria deixavam de ser consideradas enquanto instituições sociais, e o estabelecimento de modelos de organização com vistas a promover e a ampliar o modo de vida democrático acabava penalizado.

Não existia também a fé na capacidade individual e coletiva de as pessoas criarem condições de resolver problemas e, finalmente, a preocupação com a dignidade e os direitos dos indivíduos; no caso, os professores.

<sup>1</sup> Edgar MORIN, Os sete saberes necessários à educação do futuro, p. 112.

Tomando como base os estudos de Lima (2002:33-53), que defende a necessidade de uma análise multifocalizada dos modelos organizacionais da escola pública a partir do estudo da ação, ocasião em que elabora uma caracterização desses modelos, (modelos decretados ou de reprodução; interpretados ou de recepção; recriados ou de produção; praticados ou em ação), e discorre sobre a construção de modelos de gestão através do exercício da autonomia, a reflexão sobre a ação acima relatada pode ser situada sob o foco que se segue.

Quanto à recriação ou produção de modelos, entende o autor que em várias circunstâncias, os atores escolares *se assumem como produtores de novas regras, concorrentes e em oposição às primeiras*. Diante dos fatos que apontam as relações entre setor pedagógico - supervisão escolar - professor, levantados a partir da realidade estudada, poder-se-ia acrescentar que essas recriações e/ou produções podem se dar tanto para o avanço quanto para o retrocesso em relação aos *modelos decretados*.

Na experiência estudada, os dados nos mostram que, enquanto construção teórica, tem-se um modelo oficialmente decretado que aponta para um processo de gestão assentada em pressupostos favorecedores às ações democráticas, tanto considerando aqueles relativos ao nível de comando central (Secretaria Municipal de Educação), quanto àqueles vinculados às Unidades Escolares (projeto pedagógico).

Apesar disso, o espaço de recriação e/ou produção de modelos que poderia ter sido assumido na ação, foi substituído pelos representantes do setor pedagógico, pela recuperação de modelos bastante aproximados daqueles modelos característicos de administrações escolares centralizadas dos quais nos fala Lima, definidos enquanto aqueles que:

*... não se limitam a traçar a arquitetura organizacional geral, a formalizar órgãos e a distribuir competências e atribuições; pelo contrário, vão mais longe, detalhando e regulamentando ao pormenor, estabelecendo regras de diverso tipo, quase nada deixando de fora ou ao acaso, numa espécie de horror ao vazio que toma por referência a recusa em descentralizar e desenvolver poderes, por um lado, e a desconfiança endêmica relativamente aos actores sociais (seus interesses e capacidades), por outro.<sup>2</sup>*

Apesar de não prescritos enquanto textos legais e de não se estabelecerem enquanto realidade normativa com força administrativa legal, juridicamente estabelecida, esse perfil de modelo aparece na ação, regulando a organização e o funcionamento das ações pedagógicas no contexto escolar, representado pelo exercício do poder hierarquizado posto pelo arcabouço estrutural que definiu o modelo de administração.

Paradoxalmente, observa-se, na ação, o exercício de um modelo que não reproduz o modelo considerado enquanto construção teórica e nem o recria sobre novas regras, mas, recupera simplesmente um antigo modelo retrógrado, em detrimento de outro modelo teórico mais progressista. Este exercício se estabelece justamente na mediação do setor pedagógico e de supervisão, que define a interface entre as escolas e a Secretaria Municipal de Educação.

Assim, a forma de distribuir autoridade agregada à delegação proporcional da autonomia conforme o nível hierárquico ocupado pelos atores no fluxograma organizacional da estrutura estabelecida para a Educação Municipal, favorecia o exercício do poder individual, que culminava na imposição da própria vontade de seus agentes, ou seja, através de regras próprias e construídas à revelia do modelo de gestão oficialmente declarado pelo poder público municipal.

Paro (1996:77), mostra a diferença entre os conceitos de autoridade, definidos segundo Weber como *'a probabilidade de que um comando ou ordem específica seja obedecido'*, e de poder que, segundo o mesmo autor, *'significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade.'*

---

<sup>2</sup> Licínio C. LIMA, Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação, p. 46.

Apesar de entendermos que os dados não nos permitiriam precisar o nível de conhecimento do Secretário de Educação quanto às ocorrências decorrentes da atuação do setor pedagógico nas escolas, a necessidade de abertura de espaços propiciadores da ampliação de visão dos agentes administrativos e pedagógicos que assessoravam as escolas aparece nas suas declarações quando em entrevista esclarece:

*... dentro da Secretaria começou-se a arranjar um espaço para estar discutindo, em todos os níveis o nosso [dele e de seus assessores] papel dentro da escola e aí é muito complicado porque, você abre o debate, aí são várias idéias, vários pensamentos, e ainda temos muitos pensamentos que precisam avançar para a forma democrática, porque é fácil falar vamos fazer democracia, o duro é você atuar de forma democrática. Então, nós temos esse complicador todo.*

Essa intenção de abertura de espaço para discussões e reflexões sobre as questões educativas almejadas pelo Secretário não se restringiam, em sua fala, no âmbito de suas equipes de apoio administrativo e pedagógico vinculadas aos setores de sua Secretaria. Com relação às escolas, entendia também serem estas necessárias, mas, na prática, essas intenções se traduziam por medidas que podem ser classificadas como “cautelosas”.

A consolidação dos espaços para reflexão ficava vinculada a propostas cuidadosamente analisadas e que enfrentavam muitas barreiras administrativas, como foi possível constatar pelo depoimento das diretoras das escolas acompanhadas, e na própria incursão da equipe de pesquisadores da Universidade para o acompanhamento dos projetos pedagógicos nas escolas.

Um ponto de estrangulamento que foi bastante discutido em boa parte das reuniões de estudos das escolas foi sobre a questão da avaliação. Para os professores de todos os níveis de ensino das escolas esse se tornara um problema crônico em que o professor ficava entre considerar o que o aluno de fato aprendeu e dar atendimento aos índices de reprovação. Ficava implícita a pressão para a aprovação dos alunos.

Um exemplo que foi apontado nesse sentido foi o do projeto de classes de aceleração que também fora implementado na Rede Municipal de Ensino conforme proposto por instâncias federais. Esse projeto consistia em reduzir a defasagem idade/série dos alunos que se encontravam em defasagem nas escolas.

A esse respeito foram feitos comentários de que o material era muito bom e a filosofia também, mas que existia uma pressão para que todos os alunos fossem aprovados. As decisões eram tomadas pelas instâncias superiores e todo o trabalho e a filosofia acabavam resumidos ao fato de que os alunos não poderiam ser reprovados.

A professora da classe de aceleração, no caso de uma das escolas, não tinha estabilidade empregatícia e iniciava, meio receosa, seu relato dizendo:

*No final do ano, eu fiz relatório de um por um, de cada aluno, colocando as questões de como eles estavam saindo da classe [de aceleração], em todos os aspectos. Estes relatórios ficam nas pastas dos alunos. Então fica dessa forma: o aluno passa e fica no relatório, não sabe ler, não sabe escrever, e este relatório é assinado pelo professor e pelo diretor, mas fica na pasta do aluno.*

Tomando a palavra, outra professora, que se declara efetiva e com muitos anos de tempo de serviço, assume o relato das questões assim dizendo:

*Infelizmente é o que eu volto a dizer, a realidade é outra porque acontece o seguinte, o certo é fazer isso aí [que havia acabado de ser comentado], se impor, tem que se impor tá?, eu não posso passar uma pessoa que não tem condições eu não vou assumir esta responsabilidade. Se você é meu superior você assume! Não sei quem, mas aí vem outra coisa, tem outros lados, de repente você trabalha*

*porque você precisa, de repente você precisa e não tem estabilidade, etc. Tipo, se você não passar os alunos, você não vai ter emprego no ano que vem!*

Fica caracterizada nessa escola a forte centralização do controle e das decisões pedagógicas pela Secretaria num amplo sentido, que vai desde o controle do planejamento e dos planos de aula, que são rigorosamente inspecionados do início ao fim do processo e limitam seu aprimoramento pelo professor e/ou adequação às situações de ensino, até ao cumprimento de seu questionável papel de eficiência via aprovação em massa dos alunos, ficando assim o professor a esses ordenamentos submetidos.

Os dados apontam o distanciamento entre o discurso articulado pela Secretaria Municipal de Educação presente nos documentos oficiais e a ação escolar, apresentando um dizer de uma escola democrática e um fazer sustentado por estruturas controladoras, centralizadoras e antidemocráticas, que estipulam o modelo autocrático de educação em prática, nas ações do cotidiano escolar.<sup>3</sup>

Entretanto, ao contrário do discurso corrente, a ruptura com a gestão democrática, não ocorre por responsabilidade ou rejeição exclusiva das escolas e/ou dos professores, nem tampouco pelo não cumprimento pelas mesmas do modelo de orientação das ações adotado pela Secretaria Municipal de Educação.

O controle pormenorizado das ações escolares e as fortes pressões sobre a eficiência da escola posta como responsabilidade de seu corpo docente, fazem com que os professores se tornem cada vez mais céticos sobre as possibilidades de consolidação da escola igualitária e democrática que almejam.

A deterioração das relações entre as escolas e seus dirigentes se intensifica na medida em que a materialização do discurso não se consolida, gerando o desânimo dos educadores que não vêem os efeitos das promessas na realidade imediata da ação educativa.

Prevalecem então no período estudado, a implementação de uma gestão municipal caracterizada por procedimentos que se expressam pela dicotomização entre o discurso e a prática, típicos da gestão orientada para o controle social, onde a aprendizagem democrática é constantemente esquecida.

A consolidação dos fatos se faz impregnada por uma herança política repressora que continua estabelecida, e que se manifesta no dia a dia por atitudes e procedimentos que denunciam a manutenção da pressão sobre o cumprimento dos ditames oficiais e por vezes oficiosos, em que se acentuam os frequentes mecanismos de imposição.

Os Projetos implementados, de cima para baixo, com o rótulo da participação, se constituem em exemplos marcantes de ações estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação para as escolas, a serem integralmente assumidas e definitivamente implementadas pelas equipes escolares.

Apesar de terem sido detectadas no período estudado algumas tentativas de construção de práticas alternativas pela equipe escolar de uma das escolas observadas, essas se fizeram num curto espaço de manobra encontrado para o desenvolvimento de metodologias diferenciadas das oficialmente exigidas em seus planejamentos. Essas práticas não puderam, entretanto, ser oficialmente registradas em conformidade com o desenvolvimento das ações. O registro dessas atividades se fez segundo as normas tradicionalmente decretadas pela supervisão escolar.

Durante todo o período em que as observações aconteceram, não se evidenciaram nas ações e/ou contatos estabelecidos na relação Secretaria - Escolas quaisquer indícios que apontassem a existência de práticas democráticas enquanto ações direcionadas ao atendimento dos interesses da comunidade escolar local, visto que os atores educativos não podiam participar juntamente com os interessados das decisões importantes a respeito das políticas, segundo princípios permanentes de legalidade.

Levantados a partir do contexto observado, figuram entre os condicionantes dos pontos de ruptura com a gestão democrática as seguintes evidências:

---

<sup>3</sup> Neusa M. M. SOUZA, *Desencontros entre discurso e prática na escola: a contribuição de Paulo Freire*, p. 346-359.

- Distanciamento entre as intenções explicitadas no texto e no discurso oficial e as ações desenvolvidas no contexto da prática educacional;
- Participação exigida como tarefa a ser cumprida, entendida enquanto mero comparecimento e sem considerar as especificidades da realidade de cada escola e/ou comunidade escolar;
- Conflitos políticos e disputas, acirradas pela forma repressora de enfrentamento das questões mal resolvidas no interior das escolas e da Secretaria Municipal de Educação;
- Relações desgastadas entre Escolas e Secretaria Municipal de Educação e entre esta e o Poder Público Municipal;
- Total fechamento de possibilidades de abertura quanto à divisão de poderes entre os atores educativos e destes com a sociedade, inclusive com os pais de alunos das escolas observadas;
- Precário funcionamento das instituições legais como canais através dos quais poderia ocorrer uma efetiva participação (A.P.M. - Associação de Pais e Mestres, Conselho de Escolas e similares), destacando não apenas seu caráter consultivo, mas e principalmente deliberativo;
- Estrutura rígida na hierarquia das posições de comando sobre os comandados com favorecimento do exercício do poder individualizado como mecanismo de manutenção da autoridade, nos vários níveis da administração;
- Sistema de controle mais intensificado sobre as escolas do que sobre os outros níveis da administração escolar;
- Restrição dos direitos à liberdade docente, à livre manifestação e à crítica dos atores escolares, pela utilização de formas repressivas, inibidoras das ações individuais e coletivas, da livre iniciativa e da articulação de movimentos reivindicatórios de classe.

Prevalece na gestão materializada pela Secretaria e refletida em algumas das escolas a concepção de *governar sobre os outros* em detrimento daquela de *governar com os outros*, contrariando o que pode ser considerado um dos princípios básicos da democracia.

Assim, a participação assume na gestão estudada uma condição restrita ao simples exercício do trabalho que professores, diretores, supervisores enfim, os atores escolares, em geral desenvolvem dentro de um espectro de curta amplitude para construção de práticas democráticas, não cabendo portanto aos professores ou às escolas a responsabilidade pela rejeição ou aceite das propostas idealizadas enquanto políticas oficiais de gestão. Ao contrário, não lhes era concedido qualquer espaço para a efetiva participação.

Na interlocução com os autores das pesquisas desenvolvidas na década de 90, observa-se que alguns dos condicionantes apontados como pontos de ruptura da gestão democrática neste trabalho de pesquisa, também se manifestam em seus estudos.

O total fechamento de possibilidades de abertura quanto à divisão de poderes entre os atores educativos e destes com a sociedade, inclusive com os pais de alunos das escolas observadas, detectados na realidade aqui estudada, encontra-se também presente na pesquisa de Ghanem Júnior (1992), que aponta a existência simultânea de um elevado grau de fechamento e impermeabilidade das unidades escolares e o despreparo dos líderes dos movimentos para lidar com problemas presentes na rede pública escolar.

Convergente com as conclusões da pesquisa citada, a manifestação deste despreparo enquanto problema para a escola está presente no relato da diretora de uma das escolas observadas, que declara estar tendo dificuldades para administrar os limites de atuação dos pais para interferir em questões de ordem pedagógica sem terem o devido conhecimento para tal.

Do mesmo modo, a constatação quanto ao precário funcionamento da Associação de Pais e Mestres e do Conselho de Escola enquanto canais a partir dos quais poderia ocorrer uma efetiva participação que se confirmou em nossos dados é a preocupação central da pesquisa de Oliveira (1994), sobre o que conclui que a maioria dos segmentos escolares está pouco informada sobre os vários aspectos pertinentes ao Conselho Escolar.



Percebe ainda a referida pesquisadora um relativo avanço nas escolas em decorrência da implantação dos Conselhos, verificando ainda a existência de expectativas positivas sobre a possível atuação desse órgão de deliberação coletiva, mas nesse sentido, os dados levantados da realidade educacional tomada como objeto de estudos de nossa pesquisa, não permitem que se chegue a essa mesma conclusão.

Não se pode falar na gestão aqui estudada, da existência de formas de participação consideradas segundo o critério da *democraticidade*, enquanto garantia de participação em que diferentes interesses são representados na tomada de decisões em curso na organização. A forma de participação predominante no processo observado assume características definidas pelo critério da *regulamentação*, com enfoque no modo *formal*.

As regras formais que orientaram a participação propiciaram a imposição de limitações e legitimaram algumas formas de intervenção. Mesmo em momentos criados pela inserção da equipe de pesquisadores nas escolas, em que nos quais foi possível vivenciar momentos de *participação ativa* em períodos de produção construídos pelo grupo de atores escolares, essa participação ainda esteve ancorada no critério de *regulamentação*.

Apenas ocorreu dentro desse critério, uma evolução para o modo *não-formal*, pois mesmo que planejadas pelo corpo docente da escola, as ações partiram de interpretações das regras formais, incorporando apenas a elas contornos adaptativos e/ou alternativos.

No caso em que ocorre a construção coletiva de um projeto em uma das escolas, a finalidade de cumprir a data comemorativa estipulada no calendário escolar permanece, mudando apenas o tratamento dado aos objetivos e a forma de desenvolvimento das ações que se fizeram voltadas ao atendimento dos problemas específicos da comunidade escolar.

Diante da realidade posta pela gestão que vinha sendo praticada, isso não deixa de ser um avanço, mas dentro de uma situação definida por limites excludentes das possibilidades de uma gestão democrática. Uma desvinculação maior das regras formais dependeria da amplitude da autonomia possuída pela organização que, neste caso, praticamente não se estabeleceu.<sup>4</sup>

A eleição para diretores de escola, um dos pontos que foi amplamente fortalecido pelo discurso oficial da Secretaria Municipal como exemplo de medida democrática, foi objeto de questionamento dos professores que argumentavam que esta eleição vinha sendo confundida com a gestão democrática, a qual, entendiam não se limitar a esse fato.

Esses questionamentos convergem com os desafios levantados por Almeida (1993) sobre as possibilidades da gestão escolar, quando evidencia que a eleição para diretor de escola é um elemento importante, porém insuficiente para que se estabeleça a organização democrática na escola. Concordamos quando esta pesquisadora afirma que a participação de um número cada vez maior de pessoas no poder de decisão é que torna possível vislumbrar uma gestão democrática.

Considerando as três escolas observadas, essa construção coletiva pôde ser presenciada em ocasiões isoladas que não definiam a gestão municipal em questão. Usualmente, se explicitava uma certa passividade dos professores quanto ao envolvimento nas decisões e tomada de posição sobre as questões definidas para a educação escolar, caracterizando uma *participação passiva* quanto ao critério de *envolvimento*.

Dentro da classificação dos modelos organizacionais de escola de que nos fala Lima (2001:106), foram encontrados, na Rede Municipal em questão, modelos antagônicos quando considerados o modelo oficialmente apresentado (enquanto proposta teórica) e os modelos orientados para ação.

O modelo oficialmente apresentado pela Secretaria Municipal, detectado a partir dos documentos que deveriam ser destinados à orientação das ações, era bastante afinado com as propostas federais e com o discurso oficial das autoridades municipais, mas, não se materializava enquanto modelo de orientação de fato. Esse modelo se ajustava teoricamente aos pressupostos de uma gestão democrática, mas a ação se orientava por procedimentos contraditórios aos pressupostos democráticos.

---

<sup>4</sup> Carlos A. TORRES, Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado, p. 183.

O modelo de orientação para a ação reproduzido na prática surgia dos condicionantes aos quais essa ação era submetida e resultava num modelo que dispunha de acentuadas características do *modelo decretado ou orientado para a produção*, porquanto apoiado pela tradição centralizada da administração pública de que nos fala o autor, cuja amplitude de ação não se limitava à formalização de órgãos e distribuição de competências e atribuições.

A materialização da gestão da Educação Municipal se dava de fato, por uma administração centralizada que impunha à Rede Escolar um vasto arsenal de orientações *micro-normativas*, cujo controle mais próximo às escolas se fazia pela Equipe Pedagógica e de modo mais amplo por medidas de intervenção tomadas pelos dirigentes da Secretaria Municipal de Educação, como, por exemplo, na determinação do “Provão” municipal.

O estabelecimento do detalhamento ao pormenor de regras que limitavam a ação em todos os sentidos consolidava o encurtamento das possibilidades de descentralização em todos os níveis, esboçando um quadro em que, dentro da hierarquia organizacional, cada elemento tomava para si o domínio do poder sustentado pela desconfiança e, conseqüentemente, pela fiscalização amíúde da ação pedagógica.

Esses procedimentos acabavam eclipsando a gestão das escolas neutralizando as proposições estabelecidas em seus projetos pedagógicos. Seus reflexos tiveram como resultante uma ação escolar em que se reproduzia uma gestão segundo o *modelo decretado* convergente com o modelo assumido na prática pela Secretaria Municipal de Educação.

Conclusões semelhantes a essas se destacam no estudo de Costa (1994), quando analisa a percepção do sistema educacional sobre o processo democrático de gestão em duas escolas do Distrito Federal onde aponta que há ausência de reflexão mais aprofundada sobre a concepção democrática no processo educativo e que a política administrativa da instituição pública não favorece avanços considerados significativos fazendo com que a democratização fique restrita à elaboração de planos de ação, devido à escassez de recursos.

Destaca ainda que, apesar da pouca participação, o processo democrático continua sendo uma aspiração da comunidade escolar, que tem como objetivo maior, a qualidade do ensino na escola pública.

Em nossa pesquisa, foi possível observar na ação pedagógica, em pequena escala, procedimentos divergentes aos usualmente adotados pela maioria dos professores, nos quais, paralelamente se construíam alternativas didáticas e metodológicas diferenciadas das determinadas nas instruções oficiais. Essas instruções, entretanto, não eram explicitamente desrespeitadas. Esses procedimentos alternativos não ficavam oficialmente registrados nos diários de classe oficiais, em que se exigia o registro das ações reproduzidas conforme as orientações superiores.

Os procedimentos se estabeleciam por formas distintas daquelas do *modelo decretado*, mas se construíam isoladamente pela iniciativa particular de alguns professores em adotar formas diferenciadas das oficialmente estabelecidas, em conformidade com as concepções de suas crenças teóricas.

Coexistiam com as regras formalmente estabelecidas, sem colocar em risco o *modelo decretado*. Apesar de não estarem sustentados enquanto modelo assumido, esses procedimentos apresentavam características dos *modelos recriados ou de produção*.

Em resposta às questões levantadas na argumentação construída como parte do problema levantado nesta tese, os encaminhamentos e a materialização das ações no contexto escolar confirmam uma prática aderente ao pressuposto de que as escolas não conseguem se libertar dos modelos autocráticos de gestão.

Entretanto, das evidências que afloraram da prática, foi possível constatar que, contrariando o questionamento levantado sobre o distanciamento entre o modelo oficial e o modelo praticado pelas escolas, o que de fato ocorreu no caso estudado, foi o distanciamento entre a política oficial e a política “oficiosa”, que ganhou corpo e se materializou na prática educativa das escolas.

Esse distanciamento não se deu, portanto, no nível das escolas. Ocorreu no nível da própria Secretaria Municipal, a qual apresentou oficialmente em suas propostas um modelo em que os princípios da autonomia, da descentralização e da participação aparecem como

componentes básicos da gestão e de fato utilizou outro modelo como orientação para a ação escolar.

Assim, o modelo de gestão encarnado na prática é um modelo aderente às orientações recebidas pelas escolas através dos representantes da referida Secretaria, equipe pedagógica e supervisão de ensino, com características de um modelo fortemente marcado pela centralização de poderes e decisões, procedimentos próprios de uma administração centralizada, que assume características do modelo decretado ou de reprodução.

Ocorre, portanto, o distanciamento entre o Modelo Teórico Oficial Apresentado e o Modelo de Orientação da Ação; o Modelo de Orientação da Ação e a Gestão Democrática da Educação; a Gestão Democrática da Educação e a Ação Escolar e a Ação Escolar e o Modelo Teórico Oficial Apresentado.

Desse modo, a ação escolar segue um modelo de orientação que, diferente do modelo teórico oficial apresentado, faz com que a ação escolar se distancie da gestão democrática, que deixa de ser assumida pela Secretaria Municipal nos sentidos político, pedagógico e administrativo.

Em suma, a gestão materializada nas escolas públicas municipais não se consolida pelo modelo de Gestão Democrática que dá embasamento ao discurso oficial para a Gestão da Educação Municipal. O modelo adotado de fato como orientação para a ação não se coaduna com a gestão democrática e esta não se traduz na prática da Secretaria e das Escolas enquanto ação organizacional.

Isso ocorre sustentado por pelo menos dois condicionantes. Um deles consiste na permanência de uma cultura política centralizadora caracterizada pelo autoritarismo hierárquico que marcou a evolução histórica da educação brasileira que se manifesta na prática como modelo de orientação para a ação.

Nesse sentido ignora-se que a construção de uma Gestão Democrática depende de uma educação política e cívica dos próprios educadores, cujo caminho está no exercício de práticas democráticas e não nos discursos coerentemente articulados com a pretensão de serem convincentes.

O outro surge em consequência do primeiro e consiste no falseamento dos princípios da autonomia das escolas, da participação da comunidade intra e extra-escolar na gestão da escola e da descentralização.

Esse falseamento se estabelece pela prática de um modelo autoritário que cerceia a liberdade das escolas no exercício de suas práticas desde os níveis mais elementares até os mais complexos da ação escolar.

Não é demais reforçar que em quaisquer que sejam as condições deve-se ter claro que pensar em gestão democrática implica falar em autonomia e, falar em autonomia sem propiciar condições para que os educadores possam se construir enquanto seres humanos, autores e transformadores de seu processo de redescoberta do mundo e do conhecimento, significa submetê-los ao cumprimento de normas pré-estabelecidas.

Não basta, portanto, insistir em tentativas para melhorar a competência dos profissionais de educação apenas investindo em programas relâmpagos de capacitação docente. É necessário considerar que a mudança de nossa compreensão se faz à medida que passamos a ter clareza a respeito dos conflitos reais da história e, desse modo, a formação da consciência crítica não pode ser obtida por decreto. A desconstrução de heranças centralizadoras e antiparticipativas dependem de um processo tão histórico e vivido como o de sua construção.

**Palavras-chaves:** gestão democrática, modelos de gestão, gestão municipal da educação.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria de L.G. Possibilidades e desafios de gestão democrática em escola pública: contexto paulistano de 89-92. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação: Supervisão e Currículo), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. In: *Teses, Dissertações e Artigos de Periódicos*. 3. ed. São Paulo: ANPED, 1999. CD-ROM.
- APPLE, Michael W.; BEANE, James. (orgs.). *Escolas democráticas*. São Paulo: Cortez, 1997.
- BRASIL. *Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Lei nº. 9.394, de 1996). Brasília: Senado. 1997.
- COSTA, Maria de L. de C. Gestão democrática da escola pública: uma questão de qualidade. 1994. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Brasília. Brasília. In: *Teses, Dissertações e Artigos de Periódicos*. 3. ed. São Paulo: ANPED, 1999. CD-ROM.
- GHANEM JUNIOR, Elie G. G. Lutas populares, gestão e qualidade da escola pública. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de São Paulo. São Paulo. In: *Teses, Dissertações e Artigos de Periódicos*. 3. ed. São Paulo: ANPED, 1999. CD-ROM.
- LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. In: MACHADO, Lourdes M.; FERREIRA, Naura S. C. (orgs.). *Política e Gestão da Educação: Dois Olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.35-53.
- MORIN, Edgar. *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2002.
- OLIVEIRA, Dalva C. de. Gestão democrática escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços. 1994. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Espírito Santo. Vitória-ES. In: *Teses, Dissertações e Artigos de Periódicos*. 3. ed. São Paulo: ANPED, 1999. CD-ROM.
- PARO, Vitor H. *Por Dentro da Escola Pública*. São Paulo: Xamã, 1996.
- SOUZA, Neusa M. M. de. Desencontros entre discurso e prática na escola: a contribuição de Paulo Freire. In: SAUL, Ana M. (org.). *Paulo Freire e a formação de educadores: Múltiplos olhares*. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2000. p.346-359.
- TORRES, Carlos A. *Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado*. trad. Carlos A. Pereira. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

Neusa Maria Marques de Souza  
E-mail: [neusamms@uol.com.br](mailto:neusamms@uol.com.br)