

Gestão Democrática da Escola Pública ¹

Terezinha Maria Schuchter de Oliveira²

Uma Palavra Sobre a Pesquisa

O presente artigo baseia-se nos dados e análises reunidos no relatório correspondente à primeira fase da pesquisa "**Gestão Democrática da Escola Pública**", que se constitui em projeto-base da linha de pesquisa **Estudos Sobre Política Educacional**, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

Estão envolvidos neste trabalho quinze pesquisadores, entre alunos do curso de Mestrado em Educação e professores do Centro Pedagógico da referida universidade, tendo a coordenação do professor Obéd Gonçalves.

O trabalho de investigação junto a escolas públicas dos municípios que integram a Grande Vitória (Vitória, Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana) teve início no começo de 1994. As escolas que compõem a amostra do estudo (N= 74) foram identificadas com base em critério estatístico (20% do total de escolas públicas), levando em conta as seguintes variáveis: o município, a administração e a organização da escola. Para este trabalho preliminar, foram analisados relatórios de observação de 27 escolas. Usamos, para a análise dos dados, uma abordagem qualitativa.

Elegemos como nossos principais co-autores discursivos os diretores escolares, com quem conversamos a partir de relações de entrevista semi-estruturada, onde buscamos investigar as seguintes questões: Como se qualifica a gestão democrática do ensino enquanto construção político-pedagógica no contexto da educação pública do Espírito Santo? Que atores são responsáveis por essa construção? Por meio de que relações de poder? Como vem se institucionalizando nas culturas escolares? Que desafios e quais as posições para o seu enfrentamento?

A partir desses questionamentos, identificamos quatro principais questões de trabalho, as quais também organizam a apresentação e análise dos dados aqui relatados

1 - O perfil do diretor (Como se qualifica enquanto ator sócio-político no contexto da cultura escolar e qual o lugar que ocupa na construção do projeto de democratização da gestão escolar?)

2 - A instituição escolar (Como se qualifica enquanto campo de mediações que se objetivam através de relações de poder e que podem ser observadas através de suas construções sócio-política-pedagógicas?)

3 - O projeto pedagógico (Como se qualifica enquanto construção da cultura escolar e que vínculo mantém com o ideário de gestão democrática?)

¹ Síntese elaborada a partir do relatório preliminar da primeira fase da pesquisa "Gestão democrática da escola pública" da linha de pesquisa **Estudos sobre política educacional** da qual participam 15 pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES.

² Mestre em educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES. Pesquisadora da linha de pesquisa "Estudos sobre política educacional".

4 - O imaginário da gestão democrática (Como se qualifica o projeto de gestão escolar enquanto construção imaginária e que apropriação dele se faz como produção coletiva no cotidiano das culturas investigadas?)

Assim, a pesquisa procurou entender a política educacional pública enquanto elemento organizador da educação, que não se reduz à sua instância formalizada e que não se constitui somente em um conjunto de ordenamentos legitimamente sancionados e impostos pelo Estado. Ao contrário, a política educacional busca compreender a própria educação enquanto construção de atores sócio-políticos em múltiplas instâncias de atuação e toma como ponto de partida as relações de poder que definem e balizam os propósitos, os meios e os resultados da práxis educacional.

Essa visão supõe uma aproximação devidamente ampliada do conceito de política educacional, não se reduzindo à ação dos ordenamentos institucionais nem se limitando a transferir responsabilidades para a esfera de atuação pedagógica dos educadores escolares. Ao contrário, é processo sócio-histórico e político-pedagógico articulado pelo vínculo entre sociedade política e sociedade civil.

A partir dessa compreensão sobre política educacional, o estudo propôs, como finalidade, aprofundar o entendimento da gestão democrática nas culturas escolares, buscando explicitar como a representam os atores pedagógicos e como esta se objetiva no contexto institucional da escola.

Portanto, coube ao estudo um conjunto de observações e de análises para qualificar a construção e apropriação da gestão democrática como componente da política educacional pública e não apenas como instrumento de administração da unidade escolar.

Eram, pois, nossos objetivos:

- 1 - Produzir uma base de conhecimento teórico-prático que pudessem contribuir para a tomada de posição sobre o caráter público da política educacional como construção democrática no contexto do Estado brasileiro.
- 2 - Desenvolver metodologia e produzir resultados de pesquisa que fossem aplicáveis à formulação e à objetivação de políticas públicas interessadas no avanço qualitativo da educação pública, especificamente na realidade educacional do Espírito Santo.
- 3 - Criar oportunidades para a ampla discussão e para a apropriação das questões suscitadas pelo estudo, buscando envolver, nos limites da pesquisa, os atores que participam da gestão da escola pública no Espírito Santo.

Passaremos agora à análise dos dados da pesquisa referentes às questões que se constituíram em elementos ordenadores do nosso trabalho.

O Perfil do Diretor

Procuramos aqui relacionar os dados do perfil do diretor escolar às questões mais significativas, dentre elas, a relação da direção escolar com o ensino que se realiza no interior da escola para a qual o diretor deve concorrer efetivamente.

O que se tem percebido é que o trabalho do diretor não vem privilegiando seu aspecto essencial: a finalidade pedagógica. De fato, do ponto de vista teórico-técnico, a busca da identidade do diretor tende a se aproximar muito mais das questões da administração do que da escolar, ou seja, o fato administrativo apresenta-se como substantivo e o fato pedagógico como contingente.

Buscamos traçar o perfil do diretor escolar que, por razões de ordem teórico-prática, resume-se da seguinte forma:

1 - Há uma acentuada tendência em transferir para a responsabilidade do diretor o ônus de gerenciar o sucesso da educação pública, o que se tem feito, quase que como regra, à revelia das condições políticas em que sobrevive a própria educação escolar. O diretor como "gestor da qualidade" tem se transformado em figura de retórica, em descompasso com uma perspectiva mais global da educação enquanto política pública.

2 - Por outro lado, e não menos grave, encontra-se o real desempenho do diretor escolar, influenciado por condições técnicas e políticas (por exemplo, questões de formação, de carreira etc.) altamente limitativas do perfil ideal que a esse ator pedagógico se pretende atribuir.

Na rede estadual, a eleição do diretor é uma prática vivenciada desde 1990. O diretor é escolhido por um "colégio eleitoral" do qual fazem parte todos os professores, alunos, funcionários e pais de alunos com voto direto, secreto e irrepresentável.

Para a eleição e em obediência aos ordenamentos que a normatizam, exige-se que o candidato tenha formação de Segundo Grau para o exercício da direção em escolas de Primeira a Quarta séries, e que tenha curso superior para o nível de Primeiro Grau até a Oitava série e Segundo Grau.

Ainda quanto à formação, há que se observar que, no que tange ao tipo de curso, há um leque variado de habilitações (Educação Física, História, Letras, Matemática, Pedagogia etc.) no conjunto de diretores pesquisados. Dentre os diretores com formação superior, o de Pedagogia é o mais freqüente, destacando-se a habilitação em supervisão escolar.

A suposta relação entre formação e desempenho do diretor é uma questão emergencial para o debate. O que de prático obtivemos, em nosso estudo, parece indicar uma percepção relativamente generalizada de que a formação não tem relação direta com o desempenho das funções de diretor. Como afirma um dos diretores: "a formação não ajudou em nada (...) a direção é prática".

A esse tipo de observação alia-se o fato de que formação e desempenho não se relacionam porque há uma distância insuperável entre teoria (formação) e prática (administração da escola).

A qualificação instrumental do diretor em curso acadêmico parece de difícil viabilização, até por razões do propósito de formação. Considera-se aqui a necessidade de políticas que incentivem o continuado desenvolvimento da formação, a partir do próprio desempenho profissional.

Teoricamente, o que os diretores parecem argüir é a necessidade de um plano de capacitação que, além do suporte administrativo, também possa discutir a filosofia, as bases da proposta educacional da rede de ensino, dentre outras questões.

O que se observa na prática, contudo, segundo depoimentos dos diretores, é o fato de que, após o processo eletivo, o diretor passa automaticamente a assumir suas funções espelhando-se em administrações anteriores ou apostando em sua própria inspiração pessoal sobre o papel que deverá desempenhar. Assim "constroem" sua prática de gestão na escola "na prática".

Além da questão entre a relação formação x desempenho, outros atributos também integram o perfil do diretor. São eles: a experiência de magistério, tempo de exercício na função de direção e principalmente como coordenador de turno.

Quanto ao cotidiano dos diretores, verificamos a grande ênfase que atribuem à sua presença permanente na escola. Há os que justificam essa permanência pela falta de pessoal técnico em determinado turno, outros pela necessidade de atendimento aos vários segmentos da escola e comunidade. Parece-nos haver dois pontos fundamentais quanto a essa questão. O primeiro refere-se à supervalorização da presença do técnico e

do fiscal. Em nome da racionalidade que busca a eficiência e a produtividade, o técnico se interpõe entre o público e o professor. Dessa forma, a ação administrativa centraliza as relações de poder, por meio da centralização das informações e, conseqüentemente, das decisões. Com isso, limita-se a autonomia do professor e dos profissionais às instâncias específicas de atuação.

Um segundo ponto de análise refere-se ao relacionamento cotidiano do diretor com os órgãos centrais da administração, seja SEME, o Subnúcleo ou a própria SEDU, que acaba por reduzir e, de certa forma, por trivializar a ação administrativa do diretor, limitando-se ao "cumprimento de ordens". A análise da rotina dos diretores revela uma generalizada insatisfação em decorrência dessa realidade.

Sem dúvida, esta é uma das principais questões a ser aprofundada em razão de contradições historicamente instaladas nas culturas administrativas dos sistemas educacionais. Por um lado, a justificativa do controle em nome da racionalidade técnico-burocrática; por outro, a necessidade que se instala em favor de perspectivas políticas que alcancem, dialeticamente, os nexos que são constitutivos da relação entre política educacional e suas objetivações nos contextos concretos da educação pública.

Para dar continuidade a essa análise, passemos ao contexto imediato em que atua o diretor, ou seja, a instituição escolar. Como a escola tem sido impactada pelo ideário da gestão democrática é a nossa segunda questão.

A Instituição Escolar

Com relação à instituição escolar, o estudo procurou relacionar o conjunto de práticas participativas de gestão com o ideário de democratização enquanto princípio organizador do ensino.

Para essa análise, identificamos os seguintes principais tópicos: (a) a eleição do diretor; (b) o Conselho de Escola e (c) o relacionamento da unidade escolar com a Secretaria de Educação e com a comunidade escolar.

O pressuposto teórico para análise desta questão é de que as instituições resultam do entrecruzamento de diversas instâncias: ideológica, política e econômica. Assim sendo, não é apenas o lado formal das instituições que é importante desvendar. Antes, são os processos de construção, cotidianos e rotineiros, que conferem marca às instituições. Também como as políticas formalmente instaladas, esses processos são essencialmente políticos. Referem-se não apenas à reprodução da ordem; ao contrário, são expressões de resistência e de tomada de posição contra-hegemônica.

Buscamos assim estudar as seguintes questões: Como se objetivam as relações de poder a propósito da construção da gestão democrática da educação? Que marcas imprimem à instituição educacional, sobretudo em suas práticas cotidianas, em seus projetos concretos?

Em relação à eleição do diretor, poderíamos dizer:

1 - A eleição do diretor caracteriza-se como processo de escolha de um funcionário da burocracia escolar que venha dar conta das demandas que essa burocracia impõe. Quase todos os diretores entrevistados, independentemente da forma que assumiram a função, declaram a "asfixia do processo burocrático" como principal problema do papel do diretor.

2 - Em extensão à primeira conclusão, pode-se admitir que a eleição do diretor é mais uma prioridade "funcional" do que uma construção da democracia escolar. Essa conclusão apóia-se no fato de que há um acentuado apagamento das relações de poder,

que são constitutivos da própria construção da democracia e, por outro lado, um hiperprivilegiamento da face legítima, conquanto trivializante, do processo de eleição.

3 - As duas primeiras conclusões nos levam a afirmar que, uma vez eleito, o diretor passa a ser o representante do sistema, condição que assumirá primazia em relação ao papel de organizador da educação. No interesse do controle das ações da escola, o papel do diretor é deslocado da esfera "autônoma" da escola para a instância reguladora central.

4 - A tênue ligação entre a eleição do diretor e o desenvolvimento do projeto político-pedagógico é processo que não nasce diretamente no interior das culturas escolares. Ao invés disso, é caudatário de uma realidade que secciona a educação enquanto política pública, criando instâncias recortadas de atuação. São os conhecidos e, por que não dizer, estranhos "níveis": do sistema, da escola, da sala de aula, do aluno. Compreender a relação entre eleição do diretor e o projeto político-pedagógico supõe, antes de tudo, uma reflexão aprofundada que tome a política educacional como campo de totalidade em sua devida relação com a especificidade da organização escolar. Os dados e as análises deste estudo parecem apontar para a necessidade de considerarmos urgentemente essa perspectiva de qualidade.

Conforme é sabido, o **Conselho de Escola** encontra-se instituído em quase todas as escolas estaduais desde 1993. A formação deste é um processo normatizado por Portaria específica, tanto na rede estadual como na municipal.

A pesquisa constatou muitos problemas que se somam para que os Conselhos tenham um funcionamento mais formal do que real. Dentre estes apontam-se: a dificuldade de participação dos pais, sobretudo em razão do horário das reuniões; a falta de preparo dos representantes da comunidade; a mobilidade da participação dos segmentos de pais e alunos, o que interfere negativamente na composição do Conselho.

Essas e outras razões decorrentes transformam-se num conjunto de fenômenos de ordem prática que acabam estabelecendo um contraponto aos ordenamentos formais. O que se deve enfatizar é o fato de que essas questões de ordem prática são constitutivas da própria historicidade da educação escolar que, ao longo de sua trajetória institucional, limitou-se, quando muito, ao desempenho do seu papel eminentemente técnico. O questionamento das práticas políticas no interior das culturas das instituições escolares é processo ainda muito incipiente com desenvolvimento excessivamente tímido.

A avaliação, quanto ao funcionamento dos Conselhos, não é todavia consensual. Para alguns, eles não funcionam; para outros, servem para agilizar procedimentos administrativos, situação que seria mais favorável se contassem com o apoio dos Subnúcleos e SEME. A opinião mais difundida talvez seja a de que o Conselho oferece "pouca contribuição para os reais problemas da escola".

Assim, podemos dizer que os dados sobre as estruturas institucionais de democratização da educação nos revelam muitas questões ainda a serem convenientemente aprofundadas. Algumas necessidades podem ser resumidas:

1 - A efetiva importância da eleição do diretor e do Conselho de Escola como instrumentos de democratização na cultura escolar; a necessidade que temos de superar dificuldades de ordem histórica, caudatárias de um "ethos" autoritário que impregna as relações de poder em educação e de uma formação profissional voltada para a aprendizagem técnica, inclusive da própria democracia enquanto conjunto de procedimentos, como simples modo de fazer, independentemente dos propósitos. Estes, quando buscados, são ahistoricizados, abstratos em relação à própria realidade política da educação.

2 - As políticas de descentralização têm reduzido alcance enquanto instrumentos de qualidade, porque, via de regra, são expressões de culturas políticas que percebem a autonomia como algo que possa ser decretado. Também há de se convir que esse valor não brota do acaso, como projetos espontâneos e naturais. É na articulação entre a política educacional formal expressa e na construção que elaboram cotidianamente as culturas escolares que se define o caráter que queremos imprimir à educação pública. Em pauta, necessariamente, a ruptura que se tem estabelecido entre a organização da escola e o processo pedagógico.

3 - Outra questão emergente refere-se à impossibilidade histórica de recortarmos a educação e a escola do contexto sócio-político mais amplo e, com ela, o viés pedagógico de que "democracia atrapalha". A deteriorização da escola pública é uma questão estrutural e conjuntural muito mais ampla, não podendo resolver-se pelo recurso de atribuímos responsabilidade pela má qualidade do ensino ao incremento de matrículas de alunos provindos de "áreas de invasão", por exemplo. O baixo nível sócio-econômico dos alunos da escola pública não é uma variável que intervém no processo pedagógico; é antes elemento que essencializa essa educação e essa escola.

4 - Por fim, deve-se ainda pontuar a necessidade de que o segmento profissional da educação não abra mesmo mão de sua condição de organizador da cultura escolar. Mas que isso não implique sancionar o trivial, investir no ecletismo sem sentido, fomentar o corporativismo pelo deslocamento das prioridades para as margens das "possibilidades imediatas", abortar as possibilidades de construção do novo.

É provavelmente um consenso admitir-se que a gestão democrática da escola pública só faz sentido se estiver relacionada diretamente com o projeto político-pedagógico que a instituição escolar desenvolve. Com vista a atender à análise dessa relação, passamos à nossa terceira questão investigativa.

Projeto Político Pedagógico

Historicamente, nas discussões sobre política educacional, não temos observado a questão pedagógica como pertinente. Esses dois pólos sempre se apresentam dissociados, sobretudo em vista do pressuposto de que entre política formal e projeto educacional a relação é sempre direta.

Convém que se reveja esse posicionamento, sobretudo em razão de uma questão de fundo. Vem-se deslocando para a instituição escolar o ônus político pela qualidade da educação, produzindo-se no imaginário sócio-educacional a perspectiva distorcida de que a qualidade da educação pública é da inteira responsabilidade dos atores pedagógicos, isoladamente. Em função dessa perspectiva, elaboram-se avaliações do tipo: "a educação vai mal por causa das greves", sem que se tomem, avaliativamente, os fatores do contexto sócio-político que determinam a ineficácia da educação pública e, pior, sem que se identifiquem as reais responsabilidades pela improdutividade social da educação.

O ideário em que se apóia a visão neoliberal de mundo, principal substrato ideológico das políticas públicas que se tecem nos corredores do Estado brasileiro, tem sido responsável por enviesar conceitos fundamentais como "qualidade", "produtividade", "democracia", "participação" etc. Em educação, o lugar escolhido para o exercício do pacto da harmonia social tem sido a instituição escolar, sem que evidentemente se questionem as razões estruturais responsáveis pelo real sucateamento da educação pública.

Que o projeto pedagógico deve ser repensado e objetivado a partir de perspectivas muito mais amplas do que a simples transferência de responsabilidade para a "comunidade escolar" é o pressuposto que embasa nosso questionamento.

Nesta seção do trabalho, procuramos conhecer a filosofia de trabalho da escola, os projetos pretendidos e colocados em prática-se oriundos da Secretaria de Educação, do meio institucional ou se construídos internamente às escolas. Interessou-nos conhecer, mesmo que preliminarmente, o desempenho da escola, por exemplo, como funciona o Conselho de Classe, quais são as orientações pedagógicas trazidas para o cotidiano de educadores e alunos etc. Enfim, buscamos entender a natureza do impacto da gestão democrática sobre o pedagógico.

A partir da Constituição de 1988, pelo menos em nível do discurso, percebe-se uma ênfase na gestão democrática da escola pública. Na prática, a referência mais direta a esse princípio ordenador do ensino tem sido a aplicação do modelo de Conselho de Escola, já discutido anteriormente.

Entretanto, no que se refere à discussão do projeto pedagógico, para a escola tem havido avanços? Se existe a discussão, está ocorrendo de forma democrática, com representação de todos os segmentos da escola? Alia-se à discussão da gestão da própria escola?

Nas escolas pesquisadas, há a preocupação com essas questões. Os entrevistados revelaram muito interesse em associar a práxis pedagógica a uma proposta que lhe garanta um norte técnico-político. Na prática, contudo, as ações estão distantes de uma definição clara sobre o tipo de escola que se quer e para quem se deve destinar. Até mesmo o envolvimento de todos os setores da escola nesse tipo de reflexão é incipiente.

As comunidades são percebidas como "despreparadas" para contribuir, sobretudo no que se refere à definição da política pedagógica da escola. Em muitos casos, são vistas como auxiliares da administração escolar, sobretudo da pessoa do diretor. Uma perspectiva essencialmente democrática do conceito de participação ainda está por se desenvolver.

As mesmas indefinições também se aplicam à participação de professores e corpo técnico-administrativo. O que talvez seja oportuno indicar é o fato de que as condições internas de funcionamento da escola distanciam-se muito da busca coletiva de um projeto comum. Os professores e os pedagogos, que, supostamente deveriam exercer um papel de mediação no processo de construção do projeto pedagógico, lamentavelmente, conforme observamos, não têm cumprido esse papel, até porque as prioridades se colocam sobre as rotinas cotidianamente estabelecidas.

A indefinição que vemos, quanto à participação dos diversos segmentos, repete-se quando se argüi sobre o que deve constituir o projeto pedagógico em sua essência: Para quem se destina, quais suas finalidades e objetivos? Que concepção de homem queremos para nossos alunos? Que conteúdos são trabalhados e de que forma? As evidências apontam para a fragmentação do próprio conceito de educação no interior da escola, expressão objetiva da falta de uma política educacional consistente.

O que objetivamente ocorreu nas escolas foi a discussão proposta pela Secretaria de Estado da Educação e Cultura, relativa à elaboração do Plano Decenal e a discussão do projeto pedagógico aparece aí justaposta.

Uma outra estrutura da escola, o Conselho de Classe, que poderia contribuir para a avaliação da práxis educativa, no entender dos entrevistados, restringe-se a formalidades burocráticas.

Após analisar como os entrevistados percebem as diferentes estruturas de decisão internamente a escolas, podemos afirmar que, por enquanto, não há lugar, dentre as

escolas públicas, para a adequada discussão de seus projetos pedagógicos. As estruturas criadas (divisão de papéis, órgãos, procedimentos instituídos etc.), por razões que aqui não comportariam análise, não se permitem ultrapassar os limites de sua ação cotidiana, pautada pela necessidade de sobrevivência muito mais do que pela motivação de superar e de construir o novo.

Algumas iniciativas de romper essa estrutura rígida, por exemplo, as reuniões semanais de estudos, limitam-se a discutir problemas envolvendo Bloco Único, que, por sinal, foi altamente criticado e questionado pelos entrevistados. Isso nos faz crer que a discussão sobre o Bloco Único é urgente e inadiável.

Dessa forma, nossas observações permitem dizer que a atual conjuntura em que atua a escola pública não se encontra em sintonia com a concretização de um projeto pedagógico verdadeiramente novo no sentido democrático. O processo de gestão democrática deve aliar-se a um projeto político que tome como ponto de partida o repensar a própria natureza da educação.

Buscar o exercício da gestão democrática na escola pública talvez seja hoje um dos caminhos mais necessários à transformação dessa escola e à construção de um novo projeto político-pedagógico para a educação que precisamos ter. Contudo, nenhum princípio organizador nasce do nada. A gestão democrática do ensino não seria exceção. Qual o contexto em que surge esse conceito? Que expectativas são levantadas? Quem levanta essas expectativas? Com que interesse? São questões que nos devemos colocar a fim de que possamos responder com competência à principal de todas as questões: Como pensar e objetivar pedagogicamente a educação escolar de tal modo que possamos vivenciá-la enquanto "mediação no seio da prática social global"?

Para dar continuidade a essa reflexão, buscamos responder a uma outra questão de pesquisa, que trata da construção do imaginário educacional e de suas implicações para o projeto de gestão democrática. É o que relataremos a seguir.

O Imaginário Educacional

Nesta pesquisa, estamos também interessados em compreender como os diretores escolares representam a gestão democrática enquanto discurso que organiza a práxis da instituição escolar. Qual a natureza da dimensão simbólica, materializada no e pelo discurso da democracia escolar, que funda a práxis gestonária nas instituições escolares estudadas?

Estamos assumindo, portanto, que a análise da gestão escolar supõe levar em justa consideração o imaginário que organiza essa práxis. Qual a orientação simbólica, socialmente construída e sancionada, que subjaz aos propósitos e às mediações que conferem marca às instituições escolares?

As questões aqui levantadas fundamentam-se, pois, na perspectiva de que a construção imaginária da gestão democrática é processo sócio-histórico que se instaura a partir de múltiplas formas de conceber a realidade em uma dada formação social. Portanto, o que sustenta nossa investigação é o entendimento de que dar conta da gestão democrática é também aproximar sua construção simbólica, bem como a compreensão de que só poderemos avaliar o limite e o alcance dessa construção simbólica relacionando-a com a práxis "pensada" imediatamente pelos atores pedagógicos.

Optamos por analisar as marcas externas do imaginário, materializadas por meio das falas que justificam as mediações dos diretores. Isto é, buscamos compor um primeiro retrato aproximativo do discurso sobre a gestão democrática, partindo do

pressuposto de que esse retrato pode também nos levar às cristalizações que tecem a racionalidade da vida cotidiana.

Compreender a rede imaginária é, pois, observar a vitalidade histórica das criações dos sujeitos, sobretudo se buscarmos relacionar, dialeticamente, as dimensões subjetiva e objetiva que sustentam a "concretude" da realidade humana e que essencializam a própria historicidade. É ainda necessário compreender a produção da síntese social que funde visões de mundo, organizando tanto a repetitividade da vida cotidiana quanto participando dos projetos de mudança que se plasmam pela superação da comunidade de sentido.

A partir daí, então, nossa questão de trabalho: Como se qualifica o projeto de gestão enquanto construção imaginária e que apropriação dele se faz enquanto produção no cotidiano das instituições investigadas?

Tínhamos, assim, a questão estimuladora: "Há, hoje, uma insatisfação generalizada quanto à qualidade do trabalho que a escola pública vem desenvolvendo. Como você vê essa questão? "E lançávamos as seguintes provocações: "Como você vê: (a) a qualidade da educação pública; (b) a democracia escolar; (c) a cidadania em educação; (d) a autonomia da escola e, por fim, (e) a gestão democrática da escola?"

Sem esgotar as possibilidades de interpretação dos dados obtidos, passaremos a nomear alguns tópicos para análise sobre as questões acima.

Quanto à qualidade:

- 1 - A opacidade da perspectiva de qualidade, ora considerada apenas como responsabilidade de uma instância abstrata (o Estado, os políticos), ora deslocada para a instância recortada do pedagógico.
- 2 - A perspectiva de que qualidade é um "pacto de consenso", é, sobretudo, conduta pessoal centrada em um código de ética baseado no compromisso.
- 3 - O baixo nível de conceituação em torno da qualidade parece colar-se a uma distorção quanto à relação entre papéis dos atores político-pedagógicos (os que estão "lá" e os que estão "cá"), uma construção que se pode supor relacionada com a própria definição social de política educacional. A perspectiva de totalidade parece ausentar-se dessa análise.
- 4 - A qualidade encontra-se limitada a aspectos formais (quanto à participação, a recursos, ao treinamento etc.), meio que replica um jargão bastante difundido e consensualmente aceito.
- 5 - Quando vinculada ao processo pedagógico, a qualidade também relaciona-se às perspectivas de melhoria do ensino; então, o centro passa a ser ocupado pelo profissional da educação que deve ter o aporte "colaborador" dos pais e do Conselho de Escola.

Quanto à participação:

- 1 - A participação é colocada no centro do processo decisório. É considerada valor essencial para a construção da democracia escolar.
- 2 - Às vezes, a participação não entra diretamente na relação com o pedagógico, vindo mais abstratamente como um atributo da qualidade. Participação e "todos" são termos que se encontram sempre justapostos, mas à medida que esses termos são mais bem definidos, compreendemos que se aplicam a realidades diferentes. Participação, sim, mas depende do quê e do para quê. Todos, por outro lado, é um valor que expressa a lógica do pacto de harmonia que se deve instalar na cultura escolar. Toma como referência, sempre, a "competência" para participar, de acordo com o que tecnicamente se concebe como papel da escola.
- 3 - Como decorrência da relação entre participação e lugar social do técnico, desenvolve-se uma relação entre participação e "complexidade" das questões.

Geralmente, participar é "fazer junto", como um somatório de esforços individuais, escapando a essa compreensão o sentido de construção.

4 - Participação é um conceito-chave no "ethos" da democracia consentida. É quase sempre voltada para a "resolução de problemas", ligando-se em menor grau à construção de um norte político. Limita-se essencialmente ao restabelecimento das rotinas instituídas da escola, o que pode vir a explicar o sentido da ajuda que geralmente se atribui ao termo. A participação enquanto "formação", enquanto "devir" ainda não se faz presente no ideário que organiza a gestão democrática.

Quanto à cidadania na educação:

1 - A cidadania é representada como valor político apenas aplicável à escola na extensão em que serve como conteúdo pedagógico. Não se cogita dessa categoria enquanto constitutiva do processo democrático no interior das relações de poder na escola.

2 - Da elaboração do conceito de cidadania parece tomar parte a dimensão do "coletivo", antes associado ao de participação. A cidadania é construída a partir de um legado imaginário de perspectiva liberal. É o sujeito individualmente que é aqui considerado e que, no contexto da cultura escolar, pode optar por considerar ou não a cidadania como referência de sua prática cotidiana. Contraditoriamente, os projetos para alcançar a cidadania são percebidos como estando fora do alcance do sujeito, tanto individual quanto coletivamente.

3 - Amplamente aceita enquanto valor, a cidadania é representada como um conjunto de deveres. É vista como abstração; tem um lugar determinado, específico para comparecer nas atividades curriculares; não servindo como termo de referência para a elaboração do projeto pedagógico; portanto, não se vincula com o conteúdo formativo. Enfim, a práxis cotidiana sobrevive sem a influência desse conceito até porque é de mera sobrevivência sócio-política a face que mostra a instituição.

4 - Quando associada à perspectiva dos direitos, a representação da cidadania referencia-se mais pelos direitos políticos (de opinar, de tomar decisão, de fazer representar-se), estando esta representação menos vinculada a direitos sócio-econômicos.

Quanto à democracia escolar:

1 - Consoante os dados, democracia e cidadania se confundem. O referente comum é o direito de participação e o de representação. A democracia é mais bem concebida como um processo psicossocial (emitir opinião em grupo, relacionar-se com, integrar-se etc.); a representação objetiva de governo vem daí, uma vez que o fim da democracia é o nivelamento das desigualdades de participação.

2 - A democracia é representada ora em uma perspectiva essencialmente formalizante, ora puramente informal, não havendo muita relação entre uma visão e outra. Por isso, no interior da escola, as mediações que tomam como referente o valor democracia também se acomodam em contextos recortados: o pedagógico "pode" ter a democracia como conteúdo, e seria até bom que tivesse; o administrativo, que é instância de "liderança do diretor", deve ser o "locus" onde as diferenças são harmonizadas.

3 - A democracia é um valor que "todos" querem, mas sua apropriação ainda é uma questão de aprendizagem social. A escola democrática ainda supõe esse "todos" abstrato que colide com os interesses concretos na realidade política da administração e do ensino. A escola tem, mais que tudo, um tipo de democracia que é **consentida**, ou mesmo **doad**a, portanto limitada pelas condições de dependência burocrática. Por isso, o principal limite institucional da democracia escolar é o seu atrelamento às contingências, à resolução de problemas.

4 - O projeto democrático da escola ainda reduz-se a algumas instâncias formalizadas, até porque a escola é "reflexo" de uma democracia ainda incipiente enquanto valor socialmente apropriado.

5 - Há um deslocamento da questão democrática quando o Estado é posto no centro, ou seja, a percepção de que o poder instituído limita o desenvolvimento da própria democracia escolar, reduzindo também a concepção de poder político. O caráter "civil" da educação limita-se expressamente à transmissão de conhecimentos, perdendo-se de vista as intrincadas relações entre instâncias políticas, sociais, econômicas e culturais que tecem cotidianamente a realidade educacional por meio do fazer pedagógico.

Quanto à **autonomia escolar**:

1 - É elemento do comportamento administrativo do diretor e da escola, estando ainda muito longe de ser prática de autocriação. Transposto para o contexto institucional da escola, este termo não pode deixar de referenciar-se ao próprio caráter da educação enquanto aparelho cultural do Estado. Essa realidade não é devidamente aproximada pela via das políticas educacionais, que ainda não têm dado conta de aproximar a real complexidade desse valor no contexto objetivo em que ocorrem as mediações político-pedagógicas.

2 - Um dado alarmante é o de que não ter autonomia já é uma questão ontológica, ou seja, faz parte da própria estrutura do ser instituição pública de ensino. Ao ser indagada sobre como seria a escola, se tivesse autonomia absoluta, uma das diretoras entrevistadas literalmente alarmou-se: "O quê? Nem sei como seria. Seria escola? Como pode?"

3 - Há, pois, o desafio inadiável de retomarmos a análise mais rigorosa de determinadas políticas que se apóiam na autonomia como conceito-chave. Qual o lugar objetivo desse conceito em vista das condições concretas da educação pública e do norte que para ela queremos construir?

Finalmente, quanto à **gestão escolar**:

1 - A gestão escolar assume um papel necessariamente administrativo, reduzindo-se, quase que como regra à resolução de problemas ligados à sobrevivência institucional da escola como (a) aparelho escolar estatal e (b) como corpo social.

2 - Instala-se aí uma visível contradição entre a formação discursiva que embasa o próprio conceito de gestão, isto é, o mundo da racionalidade instrumental (objetivado pelo discurso do "administrativo") e a penetração, na cultura escolar, de valores sustentados pela racionalidade política (democracia, participação, vontade da maioria etc.).

3 - Resolve-se essa contradição por meio do instituído: o jargão técnico-administrativo e a redução do político aos limites que lhe empresta a instrumentalidade do "fazer bem", até mesmo independentemente da natureza dos propósitos. Enfim, a racionalidade política torna-se parasitária da racionalidade técnica, porque os diretores são premidos pelo "fazer", o norte é o "desenvolver", o "implantar", o "implementar". A orientação para o construir, cuja perspectiva sócio-política não se reduz a procedimentos instituídos culturalmente, busca ainda objetivar-se.

4 - A contradição entre os modos de pensar a realidade escolar, quando não colocada em sua perspectiva dialética, acaba por também apagar as próprias contradições que plasmam o caráter sócio-político das instituições escolares, provocando o deslizamento para o caráter contingencial do "projeto pedagógico".

5 - Esse processo sustenta-se em uma comunidade de sentidos em que os assumidos saltam à frente da realidade objetiva por meio de mecanismos perversos: (a) a gestão restringe-se a definições limitadas do papel de administrar; (b) as políticas de gestão, por estarem ao nível dos limites da democracia consentida, incorporam o conceito de

autonomia que a funda; (c) o deslizamento para o corporativismo resulta no principal meio de solucionar as contradições que se erguem na relação entre o técnico e o político.

A partir do que foi até então colocado, optamos por apresentar os desafios teórico-práticos da gestão democrática da escola pública.

Algumas Conclusões Preliminares

Apresentamos a seguir, esquematicamente, as principais referências conclusivas a que chegamos:

- 1 - A gestão democrática é representada mais como um componente do papel administrativo do que do pedagógico da escola pública enquanto instituição de ensino.
- 2 - A gestão democrática deve constituir-se em elemento de ajuda ao papel do diretor conforme entendem os diretores escolares. A gestão democrática é responsabilidade do diretor, tanto na perspectiva da cultura interna das escolas, como, sobretudo, na perspectiva do sistema controlador.
- 3 - Os procedimentos de democratização da gestão escolar são percebidos como distorcidos, porque se reduzem às definições dos ordenamentos formais, encontrando-se ainda altamente limitados na realidade das escolas observadas por razões de ordem prática (possibilidades de participação de pais, sobretudo) e em função de interesses políticos ligados ao controle do aparelho escolar.
- 4 - A gestão escolar mais se caracteriza como elemento da "democracia consentida" do que como construção política interessada no avanço da educação enquanto política social. Condições reais de funcionamento da escola parecem inviabilizar, segundo os diretores, a apropriação do conceito de coletivo enquanto prática sócio-política fundida por meio de interesses que façam avançar a educação pública. A principal motivação é a sobrevivência do aparelhamento técnico-burocrático. Daí, a ênfase na democracia formalizada.
- 5 - A dependência institucional da escola pública, do ponto de vista das condições que devem sustentar a educação enquanto prioridade sócio-política, legitima uma práxis gestonária ainda centrada em categorias que privilegiam uma lógica estritamente instrumental, pouco relacionada dialeticamente com a racionalidade política enquanto elemento da construção coletiva da educação.
- 6 - O legado do imediatismo, da resolução de problemas emergenciais, acaba por deslocar o envolvimento na construção de um real projeto político-pedagógico, aí considerada a abrangência plena da política educacional e não apenas necessariamente o lugar de distribuição do conhecimento.
- 7 - A institucionalização de mecanismos de democratização, como a eleição do diretor e o Conselho de Escola, pode estar produzindo uma realidade gestonária distorcida em razão da própria essencialidade da gestão democrática enquanto processo político e, assim sendo, mais caracterizada pelas contradições que lhe são constitutivas do que por pseudopactos de harmonia centrados no desempenho de "cada um fazendo a sua parte".
- 8 - Os limites que se impõem à gestão democrática não decorrem apenas das condições objetivas que determinam a qualidade da educação pública que temos; decorrem, também, das condições de produção do imaginário da gestão escolar como elemento do imaginário sócio-educacional. A contribuição cultural da educação pública, na realidade que pesquisamos, deve ser uma preocupação importante da política educacional em uma perspectiva de totalidade, para além da necessidade mais imediata, conquanto

plenamente justificada, em termos da superação de resultados negativos da escolarização.

Os Desafios Que Temos

- 1 - Buscar a construção de uma real política de democratização da escola pública e, a partir dela, buscar o lugar da política da administração.
- 2 - Aprofundar a discussão em torno do projeto pedagógico da escola a partir da identificação de categorias de análise que superem a perspectiva informada apenas pela lógica instrumental.
- 3 - Avaliar as mediações que participam da construção da política educacional pública, aí situando, necessariamente, o projeto político-pedagógico, portanto, pensar a educação enquanto política social mediada por atores sócio-político-pedagógicos.
- 4 - Aprofundar os estudos e análises sobre a gestão democrática por meio de esforços interinstitucionais de modo a construir políticas que se originem da necessária relação teoria-prática.
- 5 - Estabelecer mecanismos que incentivem a produção e a divulgação de informações sobre gestão democrática.
- 6 - Buscar a construção de nexos concretamente pensados no que tange à relação entre a macro e a micropolítica educacional, considerando-se aí também a necessidade de aprofundamento teórico-prático de categorias do tipo descentralização, municipalização, autonomização etc.
- 7 - Aprofundar as definições dos problemas educacionais conforme incorporados nas políticas públicas, de modo a representá-los por meio de perspectivas que façam jus não somente às necessidades imediatas da escolarização, mas que também aproximem concepções devidamente ampliadas do ponto de vista da educação enquanto projeto político-científico.
- 8 - Repensar a instituição escolar como lugar de construção do projeto político-pedagógico e a política educacional ampla enquanto elemento de organização dessa construção.
- 9 - Repensar a política educacional no contexto das condições e das relações concretas que produzem o nexo educação-modernidade, sobretudo em vista da necessidade urgente de que conceituemos, politicamente, o próprio papel da educação pública que nos interessa construir.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. **O fim da história: de Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- BANDEIRA, Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina**. São Paulo: Ensaio, 1993.
- BARBIER, René. **Pesquisa-ação na instituição educativa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BORON, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BUARQUE, Cristovan. **A revolução nas prioridades: Da modernidade técnica à modernidade ética.** São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- CARNOY, Martin. **Educação, economia e estado: base e superestrutura, relações e mediações.** 3. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.
- CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias.** 6. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1993
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **Educação, tecnocracia e democratização.** São Paulo: Ática, 1990.
- CUNHA, Luiz Antonio **Educação e desenvolvimento social no Brasil.** 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.
- CURY, Carlos R. Jamil. **Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais.** 4. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.
- DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DURAND, Gilbert. **A imaginação simbólica.** São Paulo: Cultrix/USP, 1988.
- FONSECA, Dirce Mendes da. (org.). **Administração educacional: um compromisso democrático.** Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994.
- FREITAG, Barbara. **Escola, estado e sociedade.** 4. ed. São Paulo: Moraes, 1980.
- GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.
- GARCIA, Walter E. **Administração educacional em crise.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.
- GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil: (1964-1985).** São Paulo: Cortez, 1993.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história.** 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

- GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolítica: cartografias do desejo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.
- _____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1993.
- HORTA, José Silvério Baía. **Liberalismos, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.
- IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- _____. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- IGLESIAS, Francisco. **Trajatória política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- KONDER, Leandro. **O futuro da filosofia da práxis: o pensamento de Marx no século XXI**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.
- LEFFORT, Bernard (coord.). **Sobre o fim da história**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- LEFFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. 2. ed. Porto: Elfos, 1989.
- MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Educação e divisão social do trabalho**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1982.
- MANACORDA, Mario Alighiero. **Marx e a pedagogia moderna**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

- MENEZES, Philadelpho. **A crise do passado: modernidade, vanguarda, metamodernidade.** São Paulo: Experimento, 1994.
- MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo: antigo e moderno.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- MILIBAND, Ralph. **Marxismo e política.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1979.
- NEVES, Lúcia M. Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje.** São Paulo: Cortez, 1994.
- OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. **Constituições estaduais brasileiras e educação.** São Paulo: Cortez, 1993.
- ORLANDI, Eni Pucinelli. **A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso.** São Paulo: Brasiliense, 1983.
- PAGÈS, Max e outros. **O poder nas organizações.** São Paulo: Atlas, 1987.
- PAIVA, Vanilda, ; RATTNER, Henrique. **Educação permanente & capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- PRADO Jr., Caio. **Evolução política no Brasil: colônia e império.** 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada na escola pública.** Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990.
- RODRIGUES, Neidson. **Da mistificação da escola à escola necessária.** 5. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.
- ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação.** São Paulo: Cortez, 1992.
- SÁ, Nicanor Palhares. **Política educacional e populismo no Brasil.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1982.
- SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.
- _____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

- SEVERINO, Antonio Joaquim; MARTINS, José de Souza; ZALUAR, Alba e outros. **Sociedade civil e educação.** Campinas, São Paulo: Papyrus, 1992.
- SODRÉ, Muniz. **O Brasil simulado e o real: ensaios sobre o cotidiano nacional.** Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.
- TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.
- WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- XAVIER, Maria Elizabete S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as formas do ensino (1931-1961).** Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990.

*Em tudo o que ultrapassa a rotina repetitiva, existe
uma ínfima parcela de novidade e de processo
criador humano, estando as bases da criação assentadas
na capacidade de combinar o antigo e o novo.*

Vygotsky