PRÁTICAS CLIENTELÍSTICAS E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA INSTITUIÇÃO ESCOLAR: A DIFÍCIL TRAVESSIA[1]

CRONYISM AND DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE SCHOOL: THE DIFFICULT CROSSING

CLIENTELISMO Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA EN INSTITUCIÓN ESCOLAR: LA DIFÍCIL TRAVESÍA

Lindamir Cardoso Vieira Oliveira

Doutora em Educação pela UNIMEP. Diretora da Faculdade de Educação e Letras da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP)

• Resumo

A partir das pesquisas referentes às formas de provimento do cargo de diretor em instituições escolares no Brasil, o presente artigo discute as práticas clientelísticas na sua relação com a eleição de diretores e a cultura da escola. Parte-se da suposição de que a municipalização das redes estaduais, a obrigatoriedade da construção pela escola da sua proposta político-pedagógica gerando a necessidade de administrar internamente mecanismos instituintes da gestão democrática podem ser uma roupagem que possibilita a omissão do Estado do seu papel social junto à educação, mas também, podem oportunizar o fortalecimento de canais internos na escola que favoreçam a constituição de sujeitos democráticos, que podem se contrapor ao individualismo competitivo e excludente de fundo neoliberal hoje vigente.

Palavras-chave: Políticas públicas. Municipalização do ensino. Políticas educacionais.

• Abstract

Based on the researches concerning the forms of filling the headmaster's position in school in Brazil, this article discusses the cronyism regards the appointment of headmasters and the school culture. The starting point is the assumption that the municipalisation of the state schools, the obligation of the school to prepare its political and pedagogic proposition that creates the need to internally manage the establishing mechanisms of the democratic management may be sufficient, allowing the State to be omitted as regards its social role towards education, but can also create opportunities to strengthen inner channels in the school that will promote the breeding of democratic subjects, which may oppose to the neo-liberal competitive and excluding individualism today in force.

Keywords: Public policies. Municipalisation of education. Educational policies.

• Resúmen

A partir de las investigaciones referentes a las formas de llenar el cargo de director en instituciones escolares en Brasil, el presente artículo discute el clientelismo en su relación con la elección de directores y la cultura de la escuela. Se parte de la suposición de que la municipalización de las escuelas de los estados de la federación, la obligación de la construcción por la escuela de su propuesta político-pedagógica generando la necesidad de administrar internamente mecanismos que instituyen la gestión democrática pueden ser un manto que posibilite la omisión del Estado en su papel social junto a la educación, pero también, pueden dar oportunidades para fortalecer los canales internos de la escuela que favorezcan la constitución de personas democráticas, que pueden contraponerse al individualismo competitivo y excluyente de fondo neoliberal hoy vigente.

Palabras-clave: Políticas públicas. Municipalización de la enseñanza. Políticas educacionales.

CONSTITUIÇÃO DE SUJEITOS DEMOCRÁTICOS E PRÁTICAS CLIENTELÍSTICAS DE GESTÃO NA INSTITUIÇÃO ESCOLAR

As profundas alterações culturais que podemos presenciar na sociedade brasileira, em particular na última década do século XX, de ordem estrutural e de implementação de medidas direcionadas à organização, gestão e administração dos sistemas públicos educacionais, repercutiram e reorientaram a gestão das escolas. Em um quadro nacional de revisão das relações entre as organizações estatais e aquelas geradas no âmbito da sociedade civil, de clara retração estatal em tarefas que vinha secularmente investindo e, ao mesmo tempo, de uma maior ênfase em processos avaliativos pelo Estado, no que se refere aos produtos, aos resultados -eficácia e eficiência- das instituições sociais, marcado, ainda, no plano econômico, pelo predomínio da preocupação com a *gestão* em detrimento da preocupação com a *produção* nas formas de organização do trabalho, as questões ligadas ao papel da escola, daqueles que a dirigem, da sistemática de provimento destes cargos ficam em destaque e exigem revisões.

Neste sentido, são buscados pelos estados e municípios novos modelos de gestão da escola e pensadas as competências técnicas e políticas daqueles que ocupam funções administrativas no sistema escolar. Embora os modelos de provimento de cargos de direção de instituições escolares não sejam novos e nem sua discussão inédita, sua inserção em um contexto de crise paradigmática, econômica, tecnológica e cultural sugere novos olhares e pode mostrar novas possibilidades. Este texto surge nesta perspectiva.

No que se refere às pesquisas sobre formas de provimento de dirigentes de instituições escolares, a mais abrangente foi realizada pela ANPAE (apoio INEP/Fundação Ford) com resultados publicados em 1998. O objetivo foi identificar as modalidades de escolha de dirigentes escolares em curso no país, no âmbito das esferas estaduais e nos municípios das capitais. Entendendo as políticas como ações sempre orientadas por escolhas nem sempre manifestas, mas que têm subjacentes interesses e funções, defendem os pesquisadores que a adoção de determinada forma de provimento é indicadora de adoção de políticas, por ser permeada de concepções e ter desdobramentos no que tange ao alcance e identidade conferidas ao dirigente escolar e aos espaços de democratização.

No estudo mencionado foram pesquisadas 53 secretarias de educação, sendo que destas 26 são estaduais e 26 municipais. Foi constatado que a grande maioria das secretarias (48%) exige a habilitação de magistério como titulação mínima, 17% exigem licenciatura plena em qualquer área ou qualquer habilitação pedagógica (12,5%). Apenas 6,2% exigem a habilitação específica em administração escolar. Quase 80% das secretarias exige que o diretor já tenha expe-

riência docente para ocupar o cargo. 43,8% exige pelo menos 2 anos de experiência. Para a grande maioria das secretarias pesquisadas – 62,5% – o Conselho Escolar (consultivo e deliberativo) é o mecanismo de participação da comunidade na escola. Em sua maioria (56,3%) o Conselho é constituído de representantes de alunos, pais, professores e funcionários. 75% das secretarias entendem que as escolas têm autonomia pedagógica enquanto que 45,8% entendem que as escolas têm autonomia financeira. Ao mesmo tempo 85,4% admitem que as escolas não têm dotação orçamentária. A maioria das escolas têm regimento interno (87,5%) mas para 54% delas este regimento é unificado. Quanto às formas de provimento do cargo/função de diretor, a pesquisa aponta o seguinte quadro:

MODALIDADE DE PROVIMENTO	***n***	***%***
Livre indicação por parte de uma autoridade	11	23,0
Eleição	15	31,2
Concurso público	0,1	2,1
Modalidade mista: eleição com concurso público	02	4,2
Modalidade mista: eleição com plano de trabalho	09	18,7
Modalidade mista: concurso público e designação	01	2,1
Modalidade mista: currículo mais entrevista	01	2,1
Modalidade mista: eleição mais livre indicação	0,3	6,2
Eleição mais provas escritas	02	4,2
Outra modalidade	03	6,2

Fonte: *DOURADO, Luiz Fernandes.* ***Escolha de dirigentes escolares no Brasil****. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998. p. 22.*

Pode ser observado que 4 secretarias indicam o concurso (ou forma mista envolvendo esta modalidade). Trata-se de concurso de provas e títulos sendo as provas de cultura pedagógica, de administração escolar/da educação e cultura geral/cultura pedagógica.

O quadro mostra que das 48 secretarias de educação respondentes a maioria opta por alguma forma de eleição (64,5%). O estudo mostra ainda que quem faz a indicação do diretor, quando esta é a modalidade, é o Secretário da Educação (54,5 %) utilizando-se de critérios como a confiança (27,3%) e competência para o cargo (54,5%). No caso da eleição, só é elegível o professor da própria escola (51,6%) e o voto é universal (58,1%), ou seja, todos os votos têm o mesmo peso e existe um colégio eleitoral (90,3%) o que indica seriedade e transparência nos procedimentos da escolha. Para ser elegível o professor precisa ter pelo menos 2 anos de vínculo na rede. Quanto à vigência da modalidade de escolha por eleição, predominam as experiência implementadas num espaço de 5 (15 secretarias) a 10 anos (27 secretarias).

Os secretários da educação tiveram a oportunidade de descrever as carac-

terísticas e peculiaridades, impasses e controvérsias da forma de provimento adotada, numa perspectiva histórica desde 1988 e de listar aspectos positivos e negativos das experiências.

Dos respondentes onde a eleição está presente, 64,5% ao avaliarem a experiência, apontam que se o processo eletivo valoriza os professores da própria escola, oferece oportunidade de participação efetiva, por outro lado, mostra-se bastante problemático porque nem sempre o eleito tem competência técnica/política para lidar com os problemas da direção, há uma referência constante a práticas clientelísticas de negociatas nas campanhas para a eleição, que terminam por perturbar bastante a vida escolar.

A pesquisa da ANPAE apontou a ocorrência de esforços em direção à democratização das formas de provimento dos cargos de diretor de escola no Ensino Fundamental e no Ensino Médio de uma parcela expressiva das escolas.

Experiências como a descrita por Mendonça (1998: p. 9-38), ao refletir sobre a prática de eleições de diretores no Distrito Federal, têm mostrado que embora haja no país uma luta pelas eleições de dirigentes escolares e existam diferentes experiências em andamento, o processo de gestão democrática não se esgota na simples adoção de mecanismo de eleição de diretores.

Paro (1994: p. 87-101) critica a escolha de diretores por nomeação pura e simples e aponta vantagens e limitações da escolha por concurso público indicando que os processos eletivos de diretores precisam estar articulados com outros processos de seleção, com outros condicionantes institucionais de participação e com outros fatores internos e externos à escola.

Teixeira (2000), numa pesquisa voltada para as eleições de diretores enquanto mecanismo de democratização da escola, acompanhou o momento anterior das eleições, a análise dos preceitos que as orientaram nas redes municipal e estadual, o momento das eleições, os resultados do processo em cada escola do município de Juiz de Fora-MG, nos anos de 1998-1999. Seu objetivo foi apontar os avanços e limitações do processo de democratização da gestão escolar a partir da organização e realização da via eleitoral. Muitas das suas observações sobre os diversos momentos envolvidos no processo são apontadas em estudos de outros estados brasileiros.

Ao analisar a relação dos envolvidos com as eleições já realizadas, observa Teixeira que os documentos e relatos indicam o uso de artifícios na condução do processo em diferentes escolas, o que se choca com os princípios da gestão democrática. São apontados como exemplos a presença de mágoas, insatisfações, incompreensões em membros da equipe escolar, atitudes clientelísticas, deslealdades na condução do processo nas escolas, objetivando derrotar adversários.

Os dados coletados por Alves e Oliveira (2001) em um município paulista que escolheu a eleição de diretores como forma de provimento do cargo/função direção escolar, parecem confirmar es-

tes achados. As autoras depreendem, em especial de entrevistas com técnicos do Departamento de Educação do município analisado, que repetem-se no interior de muitas escolas as mesmas práticas eleitoreiras presentes na sociedade política brasileira: disputas acirradas com campanhas mercantilistas, composições e articulações muitas vezes inconciliáveis, esquecimento das promessas após a vitória eleitoral.

Como já havia sido apontado pelos entrevistados por Dourado e Costa (1998) as autoras perceberam na escola analisada, por um lado, a confiança no mecanismo eleitoral enquanto forma de fortalecimento da democracia e oportunidade de participação de diferentes segmentos da comunidade escolar e, simultaneamente, por outro lado, a relatividade deste mecanismo pelas dificuldades da equipe escolar em administrar processos participativos.

Alves e Oliveira (2001) apresentaram para os entrevistados do município paulista questões sobre a ocorrência de alternância no poder com a implantação do processo eletivo (o município estudado discute desde 1993 sobre eleição de diretores) o que evidenciaria avanços na organização democrática no interior das escolas. Conforme as entrevistas realizadas com representantes das escolas e do departamento de educação, em algumas escolas (não existem dados percentuais) ela ocorreu; em outras, não. Não foram apresentadas razões outras para a ocorrência, que não as ligadas à cultura das escolas envolvidas e habilidades pessoais do diretor. As autoras observam que parece claro para os entrevistados que o voto não confere competência administrativa nem assegura a vivência de trabalho coletivo, apontando alguns técnicos educacionais inclusive, dúvidas quanto aos avanços que esta forma de escolha de diretores trouxe realmente para a vida escolar, para a consolidação do trabalho coletivo. São mencionados exemplos de processos de gestão de diretores eleitos absolutamente dentro do esperado, apresentando progressivamente melhorias nos planos de trabalho, de comprometimento com a vida escolar e exemplos absolutamente contrários, onde não aparecem as divergências existentes, mantendo-se uma administração centralizada e verticalizada na condução da vida escolar. As entrevistas evidenciaram para as autoras que a participação circunscreve-se ao momento eleitoral, não existindo mecanismos instituintes concretos (conselhos, agremiações, associações etc.), construídos pelo coletivo escolar de maneira consistente, que favoreça a reflexão/ação sobre a concretização dos planos propostos e do seu desenvolvimento. O mesmo é observado quanto às mudanças na sala de aula, na relação professor-aluno, professor-ciência em que atua. Não são estabelecidos vínculos entre estes aspectos, situando-se a eleição como *um momento à parte*, agregado à rotina escolar e conturbando-a bastante. No entanto, foi ressaltada, também pelos entrevistados, a importância do amadurecimento nesta direção através de processos de formação continuada dos quadros educacionais. Foi

constatada a dificuldade dos professores no diagnóstico dos problemas existentes no seu cotidiano em sala de aula. Segundo as entrevistadas, uma conquista nesta direção foi a implementação nas escolas de horários destinados ao trabalho coletivo, embora os professores ainda não os compreendam dentro deste objetivo, fazendo uso inadequado deste tempo. As condições de trabalho do professor, que atua em mais de uma escola e em diferentes municípios, colocam-se, para as autoras e para as entrevistadas, como obstáculos de difícil transposição no que se refere ao acompanhamento e implementação das propostas.

Buscou-se situar os estudos referentes às formas de provimento de cargos de direção enfocando mais de perto aqueles voltados para a questão da eleição de diretores. Entende-se neste estudo que o autoritarismo está presente nas instituições geradas e tuteladas pelo Estado e a instituição escolar é uma delas. Só é possível caminhar para uma sociedade verdadeiramente democrática se, de fato, houver o desenvolvimento de uma sociedade civil forte e organizada, como aponta Borges (1992): *com a criação de novos institutos políticos que não existem ou só existem de forma embrionária na democracia liberal clássica.* Acredita-se na importância do desenvolvimento de mecanismos de representação direta (Coutinho, 1984) na vida escolar. Daí que a consolidação da gestão democrática nas escolas é uma imensa tarefa teórica e prática. E este processo envolve a transformação de práticas clientelísticas em práticas democráticas. Entende-se que a eleição de diretores expõe de forma clara o que constitui um aspecto rotineiro do *modus operandi* da vida escolar.

A seguir, buscar-se-á olhar para estes achados dos estudos de caso a partir de uma reflexão sobre o que pode ser intitulado contexto de imersão das experiências e que parece ser importante para a compreensão das dificuldades levantadas na consolidação da gestão democrática seja através da eleição direta de diretores ou de formas associadas onde os diferentes setores da vida escolar estejam representados. Ressaltaremos dois aspectos deste contexto que emergiram do contato com uma das experiências mencionadas: política cultural pós-anos 90 / cultura da escola, tendo como pano de fundo as mudanças de paradigmas na administração pública, lembrando que este estudo centra-se na escola básica, pública, estatal.

CONTEXTO DE IMERSÃO: POLÍTICA CULTURAL PÓS-ANOS 90, CULTURA DA ESCOLA E ELEIÇÃO DE DIRETORES

Os estudos empíricos, inclusive o realizado por esta autora (Alves e Oliveira, 2002), apontaram que há uma fala constante dos entrevistados que pode ser assim expressa: *muitas vezes são eleitos professores que não entendem nada da administração da escola.* É parte da cultura da escola a crença na separação

entre aspectos intitulados administrativos, pedagógicos e aqueles políticos. A compreensão do que é o "administrativo" do que é "pedagógico" e "político" no cotidiano escolar é bastante funcional, pouco refletida e fragmentada. Os próprios cursos de Pedagogia com habilitação específica em Administração Escolar não aprofundaram historicamente discussões neste sentido. Em sua maioria, são apresentados textos de autores diversos que procuram reconectar estas dimensões, mas a ênfase está na compreensão destes textos, na articulação de idéias do autor, na discussão da concretude da fala (quando se chega até aí) de forma genérica e não num esforço de articulação real teoria/prática. O quadro se agrava se forem observadas as dificuldades do estágio curricular na área da gestão, não só quanto à aceitação dos alunos pelas escolas com esta finalidade, mas a dificuldade que este encontra na coleta de dados (o aluno está mais preocupado com seu relatório final que, de fato, em discutir questões da prática profissional de gestão).

Enquanto os estudos voltados para a sala de aula avançaram bastante na compreensão das relações e nuances teoria / prática, através de pesquisas qualitativas de cunho etnográfico e micro-etnográfico, o mesmo não se deu com questões voltadas à problemática da rotina da gestão escolar e das ações diretivas. Parece ser, ainda, um campo em aberto na gestão, estudos que focalizem aspectos intersubjetivos e dialógicos destas práticas, numa abordagem histórico-cultural, que vinculem eventos singulares com os planos da cultura, das práticas sociais, dos discursos circulantes, das esferas institucionais (micro e macro).

Transformar a eleição de diretores enquanto proposta de gestão democrática em um momento a parte da vida escolar cotidiana é *aprofundar estas separações* e, sobretudo, descaracterizar a ação educativa do seu caráter político e social (que extrapola os muros da escola). Não é possível compreender a interdependência das dimensões política, administrativa e pedagógica no cotidiano escolar centrando o olhar no universo estreito da escola. Com este pressuposto, a problemática da forma de provimento do cargo/função de direção, pelas próprias características deste (extremamente política), somente pode ter maior clareza se o olhar analítico restabelecer os elos com o contexto social mais abrangente. Este exercício de entendimento pode contribuir para aclarar um pouco das dificuldades de fazer avançar a gestão democrática pela via da democracia representativa e, inclusive, aclarar o fato de a eleição de diretores parecer estar "agregada" artificialmente à rotina da escola.

As experiências realizadas sugeriram a importância da cultura da escola como um diferencial, inclusive na consecução do objetivo de alternar os grupos no poder. Não se quer hipertrofiar a questão da cultura da escola, mas avançar a reflexão num aspecto que também tem significado e que tem sido pouco colocado nas análises das dificuldades de consolidação da gestão democrática. Entende-se, como lembra Candau, que

não podem ser negadas as inter-relações entre cultura, política, ideologia e economia, mas é equivocado *reduzir o componente cultural a um mero subproduto ou reflexo da estrutura social vigente na nossa sociedade (...) a dimensão cultural é configuradora do humano, em níveis profundos, em nível pessoal e coletivo* (2000, p. 62).

A expressão cultura da escola é aqui entendida de forma diferenciada da cultura escolar. Como aponta Forquin (1993), a cultura escolar refere-se aos conhecimentos, saberes, materiais culturais (cognitivos, simbólicos) que uma comunidade define como objetos de estudo, de ensino, para seus membros num determinado momento histórico e social. Está ligado aos conhecimentos trabalhados na sala de aula, selecionados, organizados, rotinizados, didatizados. Além destes saberes, de procurar incorporá-los no indivíduo, na forma de esquemas operatórios ou *habitus*, existem outros, diferenciados destes, que se prendem ao aprendizado do "mundo social". Como diz o autor:

> *A escola é também um mundo social, que tem suas características e vida próprias, seus ritmos e seus ritos, sua linguagem, seu imaginário, seus modos próprios de regulação e transgressão, seu regime próprio de produção e de gestão de símbolos. E esta "cultura da escola" (no sentido em que se pode falar da "cultura da oficina" ou da "cultura da prisão") não deve ser confundida tampouco com o que se entende por cultura escolar..."* (Forquin, 1993, p. 167 Apud Candau, 2000, p. 67).

A "cultura escolar" e a "cultura da escola" na vida cotidiana estão interpenetradas tendo momentos de tensão, conflitos e rupturas. E estas culturas vivem as mesmas e complexas relações com a "cultura social de referência" dos indivíduos que integram a vida escolar.

A cultura das escolas analisadas têm como pano de fundo, como referência e como raiz, uma determinada política cultural emergente no final dos anos 80 e início dos anos 90 com força em diversos países e estreitamente vinculada às formas de reprodução do capital e a ideologia neoliberal. Na visão de Apple (2000) os novos processos de reestruturação produtiva, que se fundam em inovações tecnológicas e incluem a globalização da economia e dos mercados, construíram uma agenda ideológica norteadora do que o autor intitula como *restauração conservadora* ou nova aliança hegemônica das classes política e economicamente dominantes. Esta agenda não se limita a remover as escolas do controle burocrático e do estado, com o incentivo à privatização das escolas, flexibilização dos processos de trabalho, mas quer fazer valer um verdadeiro "guarda-chuva ideológico" na leitura e nas soluções vislumbradas para os problemas educacionais. O eixo da reflexão do autor é a política cultural norte americana, fazendo incursões também por outros países. O autor é bastante insistente em dizer que as estruturas opressivas existem e que o poder opera de forma complexa na cultura, na política e na economia, assumindo, por vezes, ares renovadores, mas que a

análise mais acurada evidencia um caráter conservador e discriminatório. A problemática da implementação de gestões democráticas nas escolas como parte de política pública estatal (e não num movimento inverso, das bases para as secretarias estaduais ou municipais de educação) parece poder ser entendida neste pano de fundo. Aponta o autor que a retração dos recursos do Estado nas escolas não significa desinteresse pelos caminhos desta. É uma mudança estratégica que orienta para um controle mais profundo através da fixação de currículos nacionais e avaliações nacionais. E não se trata apenas de fixação de conteúdos escolares, como diz o autor:

> *Para que possamos entendê-las (finalidades de um currículo e de uma avaliação nacionais), contudo, devemos pensar relacionalmente e conectar estas finalidades ao programa mais amplo da restauração conservadora* (Apple, 2000, p. 62).

Acrescenta que quatro tendências têm caracterizado a restauração conservadora nos EUA e Grã-Bretanha: privatização, centralização, profissionalização e diferenciação. Nesta perspectiva, o Estado em uma sociedade democrática e eficiente é fraco, a mão invisível do mercado deve guiar as formas de interação social. Uma vertente neodireitista quer um Estado forte em algumas áreas como aquelas que envolvem relações raciais, especificação dos conhecimentos que devem ser transmitidos às futuras gerações. De um lado estaria, portanto, a hierarquia de classes do mercado e, de outro, a hierarquia do conhecimento e seus suportes de classe. Esta divergência cria uma contradição no movimento direitista. Estas contradições são resolvidas na *modernização conservadora*, política esta que procura fortalecer um tipo de escola para as crianças de melhor nível econômico, crescentemente privatizadas e pouco regulamentadas. Para a maioria da população, uma escola pobre e bastante controlada. As escolas são hierarquizadas segundo sua aproximação com o currículo mínimo nacional. Esta classificação apenas expõe publicamente as diferenças sociais, de gênero, de raças e a distância da cultura marginalizada em relação àquela eleita como válida. Há uma limitação estrutural do sistema para vencer estes problemas. Há até um sucesso e fracasso aceitáveis. A escola tem que ser discriminatória. Seu fracasso muitas vezes é uma forma de sucesso. A ênfase neoliberal nas iniciativas de mercado e na privatização, em reduzir questões políticas à economia, ao princípio de mercado, transforma o mundo, segundo o autor, "*num vasto supermercado*". E, em assim sendo, *fica atrofiada a idéia de uma educação como parte de uma esfera política pública* que deve ter seus meios e fins publicamente debatidos. Pode aqui ser estabelecida uma conexão fundamental com os problemas da eleição dos diretores nas escolas.

Esta política cultural, apropriadamente analisada por Apple, perpassa a cultura escolar, deságua e se alimenta nela e transforma o processo eletivo

numa disputa mercadológica e pela hegemonia, escamoteando a dimensão política e pública da ação educativa, que está subjacente ao processo. Refletindo sobre o avanço destas políticas na Grã-Bretanha, aponta Apple, que existem evidências de que as várias políticas orientadas para o mercado não constituíram o pluralismo de oferta imaginado, nem interromperam as formas tradicionais de reprodução social. E um dos seus efeitos é a desqualificação e o enfraquecimento dos professores.

Esta política cultural mais abrangente está visceralmente imbricada na vida da escola e coloca muitas questões ligadas à gestão democrática numa outra perspectiva. Num contexto assim constituído, não se pode fantasiar a existência de um corpo docente da educação básica brasileira como sendo formado por grupos de intelectuais que fazem leituras críticas das formas como o poder se imiscui no cotidiano da sua escola, moldando aspirações, ideais, posturas. Neste contexto, a disputa eleitoral tem grande possibilidade de transformar-se em mera competição por espaço e luta hegemônica, conforme os dados empíricos sugerem. Parece ser exatamente este o tom das experiências de eleição de diretores apontadas. Em todos os relatos as disputas não estavam centradas nos projetos pedagógicos e administrativos feitos pelas chapas concorrentes, mas em indivíduos, em acordos, em vantagens e desvantagens pessoais a serem auferidas. A tônica é a educação como mercado e não como bem público.

Foucault lembra nas suas análises da microfísica do poder as infinitas formas deste de imiscuir-se na vida institucional para salvaguardar o instituído. No caso da escola, sua própria cultura é um vigoroso alimentador deste processo reprodutor de desigualdades sociais. Nesta linha surge como necessário penetrar mais de perto no cotidiano de cada uma das escolas analisadas de forma progressiva, intensiva e abrangente (Candau, 2000) buscando as conexões, rupturas e confrontos entre **política cultural**, **cultura da escola** (rituais, símbolos, organização do espaço e do tempo, forma de encaminhamento das decisões, formas de atribuir tarefas, de lidar com os órgãos superiores, rotina de avaliação, comemorações, festas, expressões corporais) e a **proposta de gestão democrática**. A suposição que se faz é de que a **organização burocrática estatal** surge como estruturadora e participante da construção da cultura da escola, tem grandes contribuições no sentido de minar as possibilidades de implantação da gestão democrática seja nas escolas estaduais ou municipais.

CONTEXTO DE IMERSÃO: PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ELEIÇÃO DE DIRETORES

No decorrer da pesquisa realizada por esta autora com Alves (2001) uma das questões levantadas refere-se às mudanças necessárias na estrutura esco-

lar, na burocracia das escolas públicas para viabilizar processos democráticos. A hipótese que ficou subjacente, mas não devidamente explorada, é de que na rotina escolar municipal, no período pós-90, sobrevivem simultaneamente: traços herdados de uma "cultura da escola" (materializada também na burocracia escolar), que lida com problemas de forma verticalista, autoritária, com sobreposição dos meios em relação aos fins na administração do sistema, marcado por práticas clientelísticas; traços mais racionais, ligados à moderna sociedade industrial; sinais bastante positivos em ações isoladas de compreensão da dimensão pública da tarefa da escola. No entanto, para alguns autores (por exemplo, Cortina, 1999, ao analisar o cargo/função do diretor de escola no estado de São Paulo entre 1979-1994), as tentativas de modernização administrativa, dentro do modelo tecnocrático, não parecem ter sequer riscado práticas tradicionalmente existentes. Entende-se que no caso das instituições públicas estatais o sistema administrativo é um elemento fundamental para a compreensão de qualquer mudança efetiva no sentido de avançar práticas democráticas. É preciso olhar de frente para a dimensão política do sistema administrativo na sua função de controle e reprodução das relações de poder. A questão é: como ele tem atravessado as profundas mudanças já mencionadas dos anos 90?

Ainda sem base empírica, constituindo-se este um possível subproduto da pesquisa onde se inserem estas reflexões, buscar-se-á apenas situar o aspecto que parece interessante e vinculado à problemática que é a questão das mudanças de paradigmas na administração pública nas últimas décadas. Sem dúvida, o assunto é complexo e objetiva-se aqui apenas buscar subsídios na esfera do cotidiano da escola para o aparente insucesso e desencanto com processos democráticos na vida escolar.

Keinert (2000) ajuda nesta direção ao analisar as crises e mudanças de paradigmas na administração pública no Brasil. Não trata especificamente da questão educacional, mas seu estudo traz contribuições interessantes para melhor adentrarmos no *modus operandi* da gestão da vida escolar. Discute conceitualmente o público e o privado. Na sua concepção o público é resultante do entrelaçamento estado-sociedade, como espaço dinâmico, que não pode ser garantido, na sua definição, por delimitações estreitas e dicotômicas, como forma de propriedade (é estatal ou é privado), visão jurídica (regime público ou regime privado) ou outras, ressalta que o público não possui um *locus* específico. Aponta que foram gerados novos e complexos formatos organizacionais de instituições, no período pós-90, para cumprir finalidades públicas. Segundo a autora, entre 1930 e 1979 observa-se o entendimento da coisa pública enquanto estatal (*paradigma do público enquanto estatal*). Os anos 80 são marcados por crise profunda da administração pública: crise fiscal, de credibilidade, crise do modo de gestão, do modelo de administração burocrático. Como resposta a esta crise, principalmente a de legitimidade e confiança, a

idéia de espaço público vai mudando. No período pós-90 o público passa a ser identificado como aquele de interesse público e não necessariamente vinculado ao Estado (*paradigma do público como interesse público*). Enquanto no primeiro paradigma na relação estado/sociedade o Estado é o centro, no segundo, nesta mesma relação, predomina o sociocentrismo. Quanto ao estilo de gestão, no primeiro paradigma ele é burocrático e no segundo paradigma ele é pós-burocrático. A matriz sociocêntrica se fortalece num contexto de crise dos estados nacionais, globalização econômica, enfraquecimento dos estados nacionais, governança global democrática, novos conceitos de desenvolvimento, dentre outras características. Para a autora, entre 1980 e 1989, no Brasil, vive-se um período de intensa mobilização social e de mudança paradigmática. A administração pública é tratada mais como ciência política que como ciência administrativa. Em decorrência, o campo da administração pública foi marcado pela democratização, emergência de conflitos de interesses e recursos escassos. No período pós-90 a administração pública é vista como administração pública no sentido *lato*.

Ampliado o conceito de público, as organizações devem ir se re-adequando ao novo paradigma da administração pública, mudando seu *modus operandi* e não necessariamente continuam mantidas ou financiadas pelo Estado. Isto não significa que a administração pública perdeu sua importância, mas ela é estratégica para preservar um espaço público. Na administração dos assuntos educacionais este novo paradigma é perceptível nos órgãos diretivos do topo da hierarquia. Há uma ênfase avaliativa para "preservar o interesse público" estendida para todos os níveis de ensino e simultaneamente um delegar de funções para a iniciativa privada. Segundo a autora, nas instituições fortemente hierarquizadas passa-se hoje por um movimento de "retorno às bases". Tudo isto significa que o espaço público institucional complexificou-se e que este sentido fluido do público tem exigido do Estado o desenvolvimento de uma capacidade estratégica para continuar na coordenação e regulação.

Evidentemente as contribuições da autora mencionada, por analisar um processo em andamento, trazem poucas certezas e inúmeras questões sobre a forma de inserção da organização escolar, principalmente a municipal, neste contexto e pode-se, a partir das suas colocações, levantar a pergunta sobre como, no nível local, em tópicos específicos, se tem resolvido este conflito entre o paradigma administrativo estadocêntrico e o sociocêntrico e suas relações com a cultura da escola. Pesquisas empíricas nesta direção, neste novo contexto, auxiliarão no desvendar do esteio em torno do qual se estrutura a cultura da escola e diretamente contribuirão para avanços teórico/práticos das dificuldades da vivência da gestão democrática nas escolas municipais.

Observa-se, a título de conclusão, que o estudo das políticas culturais pós anos 90, da cultura da escola, da organização pós-burocrática, não podem ser vistos como determinantes exclusivos das dificuldades de travessia das práticas clientelísticas hoje predominantes para uma gestão pública,

popular, cidadã ou de avanços da gestão democrática na escola. Trata-se este de um processo complexo e multireferenciado. O objetivo aqui foi desvelar aspectos e relações que surgiram como significativos no contato com experiências concretas.

NOTAS

[1] A reflexão aqui exposta é parte de um projeto mais abrangente intitulado *Gestão da escola: o projeto político-pedagógico como instituinte da gestão democrática* envolvendo três escolas públicas municipalizadas da grande São Paulo Pesquisa coordenada pela autora e pela Profa. Dra. Maria Leila Alves.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. L.; OLIVEIRA, L. C. V. **Mecanismos instituintes da gestão democrática**. Seminário Regional ANPAE/SUDESTE, São Carlos: UFSCar., 2000.

ALVES, M. L.; OLIVEIRA, L. C. V. **Gestão da escola: o projeto político- pedagógico como instituinte da gestão democrática**. Relatório Parcial de Pesquisa. FACEL/ Universidade Metodista de São Paulo, 2001.

ALVES, M. L.; OLIVEIRA, L. C. V. **Gestão da escola**. II Congresso Luso- Brasileiro de Política e Administração da Educação, ANPAE/Fórum Português de Administração Educacional, 2001.

APPLE, M. **Política cultural e educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino fundamental: a municipalização induzida**. São Paulo: SENAC, 1997.

CANDAU, V. (org.). **Reinventar a escola**. Petrópolis: Vozes, 2000.

CORTINA, R. L. **Burocracia e educação**. Araraquara: FCL/UMESP, 1999.

COUTINHO, C. N. **A democracia com valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DOURADO, L. F.; COSTA, M. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil**. Relatório final de pesquisa. Brasília: ANPAE,1998.

EZPELETA, E. ; ROCKWELL. **Pesquisa participante**. São Paulo: 1986.

FORQUIN, J. C. **Escola e cultura**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

GADOTTI, M. ; ROMÃO, J. E. **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo, Cortez, 1997.

GANDIN, D. **Planejamento participativo**. São Paulo: Vozes, 1997.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso simulacro e imposição na reforma do neo-liberalismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GRACINDO, R. V. Democratização da educação e educação democrática: duas faces de uma mesma moeda. **Ensaio**, Rio de Janeiro: CESGRANRIO, v. 3, nº 7, p. 149-156, Abril/Junho- 1995.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**. S. P.: Annablume/FAPESP, 2000.

PARO, V. **Por dentro da escola pública**. 2ª ed., São Paulo: Xamã, 1996.

_____ . **Administração escolar**: introdução crítica. 6ª ed. São Paulo. Cortez, 1993.

_____ . **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.
PAZETTO, A. E.; WITTMANN, L. C. **A produção de pesquisas em políticas e gestão da educação no Brasil, de 1991 à 1997**. Brasília: ANPAE, 1999.
PEREZ GOMES, A L. La cultura escolar em la sociedad posmoderna. **Cuadernos de pedagogia**, Barcelona, nov. 1993.
TEIXEIRA, L. H. **As eleições de diretores em escolas estaduais e municipais de Juiz de Fora**: o curso de um processo de democratização da gestão
Escolar. **Anais do III Seminário ANPAE-Sudeste**. Vitória/ES, Agosto/2000.
WARDE, M. J. Considerações sobre a autonomia da escola. **O diretor: articulador do projeto da escola**. São Paulo: FDE, 1992 (Série Idéias).