

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

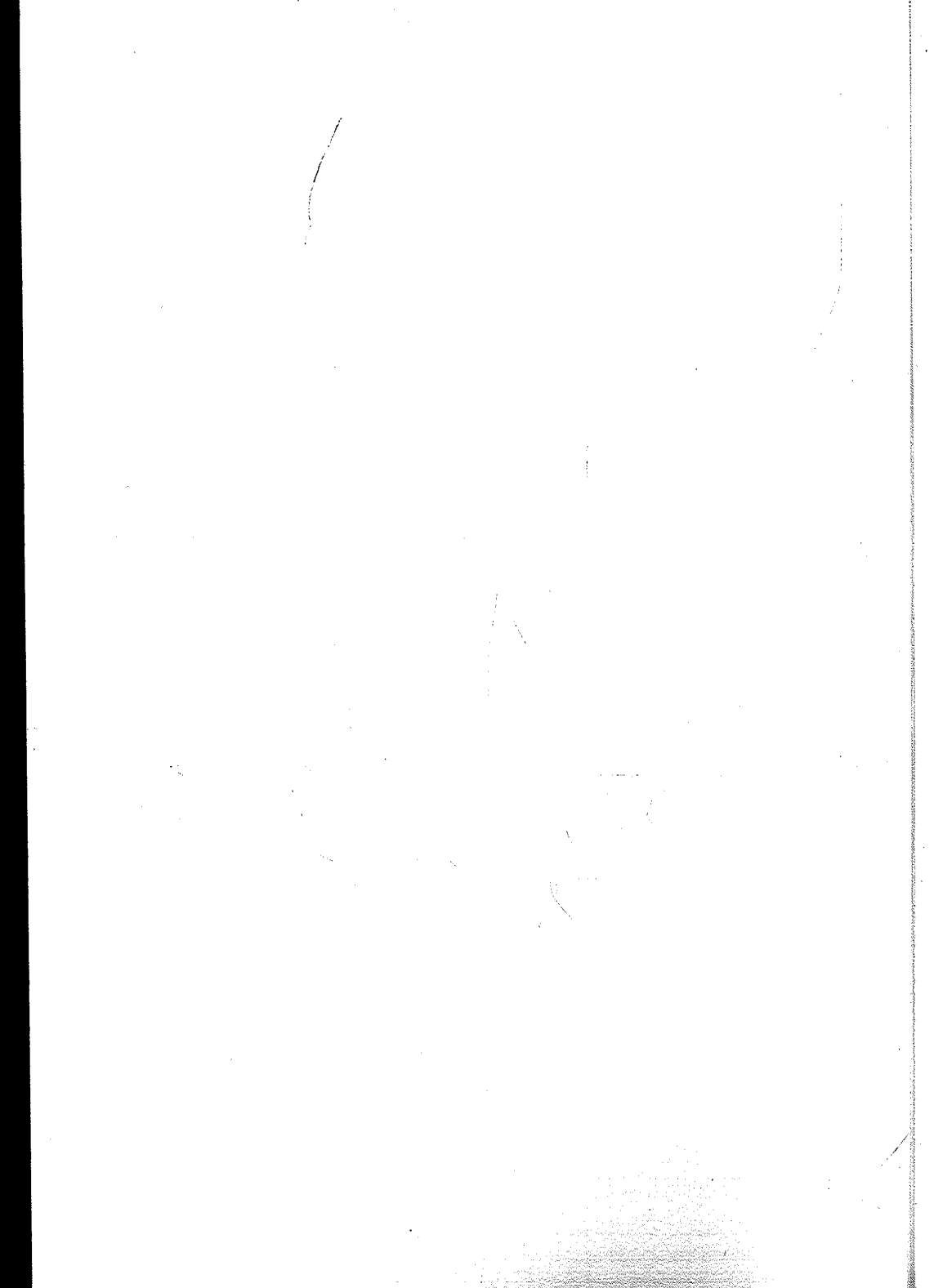
**Novo paradigma para
administração da educação**

O objeto específico do trabalho escolar

A centralidade do pedagógico

Democratização e gestão colegiada

Descentralização e municipalização



REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

EXPEDIENTE

Revista Brasileira de Administração da Educação é um periódico semestral da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas da administração da educação. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A citação parcial de matéria é livremente permitida desde que seja mencionada a fonte. Para reprodução de artigos solicita-se a consulta prévia do editor.

EDITORES

Lauro Carlos Wittmann - Editor
UFSC Centro de Ciências da Educação
88040-900 Florianópolis - SC
Roberto Aparecido Algerte - Co-editor
UnB Faculdade de Educação
70910-900 Brasília DF

CONSULTORES EDITORIAIS

Neste número especial não houve avaliação dos trabalhos por consultores editoriais. Todos os textos foram enviados para o XVI SBAE.

ASSINATURA

Solicite a Revista diretamente ao Editor ou ao Co-Editor, enviando cheque nominal à ANPAE no valor de R\$ 15,00 por volume/ano de dois exemplares.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



A Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada no dia 11 de fevereiro de 1961, em São Paulo, com foro e sede em Brasília, DF, e congrega administradores, professores, especialistas e instituições dedicadas ao desenvolvimento da administração da educação e áreas afins. A ANPAE tem por objetivo a união e a promoção de interesses profissionais, o incentivo à cultura científica, ao estudo e ao exercício da administração; a informação e consulta a organismos nacionais, estrangeiros e internacionais; o estudo, a cooperação e intercâmbio de estudos e experiências; e a colaboração com outras instituições de objetivos idênticos ou afins.

A sede atual da ANPAE é o Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, 88040-900 Florianópolis, SC. **PRESIDENTE:** Lauro Carlos Wittmann; **VICE-PRESIDENTES:** **Região Centro Oeste:** Regina Vinhaes Gracindo; **Região Nordeste:** Maria José de Araújo Gadelha; **Região Norte:** Islândia Sampaio Vale; **Região Sudeste:** Fátima Cunha Ferreira Pinto; **Região Sul:** Marta Luz Sisson de Castro; **Ex- Presidente:** Maria Clélia Botelho. **DIRETORES ESTADUAIS:** Rogério de A. Córdova/DF; Maria Natividade Matos Silveira/PI; Jomária M. de L. Alloufa/RN; Silvio Macieira/RJ; Jair Militão da Silva/SP; Maria Luiza B. Chaves/CE. **CONSELHO FISCAL:** José Leão Falcão Filho, Francisca Feitosa da Cunha, Paulo Francisco Bezerra.

Revista Brasileira de Administração da Educação (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) Brasília-Brasil, 1983
- ISSN 0101-8981 Semestral. Publicada pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

1995, 11 (1)

1. Administração da Educação - Periódicos I. Associação Nacional de Profissionais de Administração de Educação.

CDU 371 (05)

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

**Novo paradigma para
administração da educação**

O objeto específico do trabalho escolar

A centralidade do pedagógico

Democratização e gestão colegiada

Descentralização e municipalização

INFORMAÇÕES EDITORIAIS

A Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE) aceita para a publicação trabalhos de autores nacionais e estrangeiros, de acordo com os seguintes critérios:

PROCEDIMENTOS EDITORIAIS

Todos os trabalhos devem ser submetidos ao editor da RBAE para seleção. Aqueles considerados adequados ao escopo do periódico são anonimamente avaliados por consultores editoriais. Ao editor cabe coordenar o processo de avaliação e publicação dos textos, notificando o autor da matéria sobre o andamento e as decisões do seu interesse. Os originais serão recebidos com o entendimento de que poderão sofrer alterações editoriais não substantivas e de que a RBAE detém o direito de publicá-los com exclusividade. Ao autor cabe notificar o editor de quaisquer outras formas de divulgação impressa dadas ao material.

APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS

Serão considerados para publicação matérias resultantes de estudos teóricos, relatos de pesquisa, resumos de teses e dissertações e resenhas de artigos e periódicos que possam interessar a professores e estudantes de administração da educação, a dirigentes de instituições educacionais e a profissionais da área correlatas preocupados com o desenvolvimento do conhecimento em administração da educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em disquete de 5.25 ou 3,5 digitados em Word for Windows ou datilografados em 4 (quatro) vias, em papel branco espaço duplo, com a seguinte distribuição:

a) Identificação (primeira folha, no alto)

- Título (e subtítulo, se necessário);
- Nome do(s) autor(es);
- Em nota de rodapé: local de atividades (Ex: Faculdade de Educação/UnB), Instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

b) Resumo e Abstract (antecedendo ao texto)

Resumo informativo/indicativo em português e inglês, respectivamente, com um máximo de 250 palavras, redigido de acordo com a NB-88, da ABNT.

c) Texto

O texto deve obedecer ao sistema de numeração progressiva da NB-88. Em se tratando de relato de pesquisa, deve apresentar introdução, metodologia, resultados e interpretações, discussão e conclusões.

d) Notas (não bibliográficas)

As notas devem ser resumidas ao máximo e colocadas no final do texto na ordem da chamada numérica constante do texto.

e) Citações

As citações no texto devem ser acompanhadas do sobrenome do(s) autor(es) em minúsculo e entre parênteses, acrescido do ano de publicação e da página, quando for o caso (ex: Silva, 1990:20)

f) Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem estar imediatamente após o texto, em ordem alfabética e segundo a NB-66.

g) Ilustrações

Ilustrações, tabelas, gráficos etc devem estar separados do texto, com as respectivas legendas e indicações da localização desejável.

SUMÁRIO

Editorial

Lauro Carlos Wittmann 07

A Administração Educacional e os Desafios da Modernidade

Myrtes Alonso 09

O Conhecimento e a Administração do Processo de Trabalho Escolar

Araci Hack Catapan 27

O Papel Pedagógico da Administração Escolar: uma proposta a partir da prática

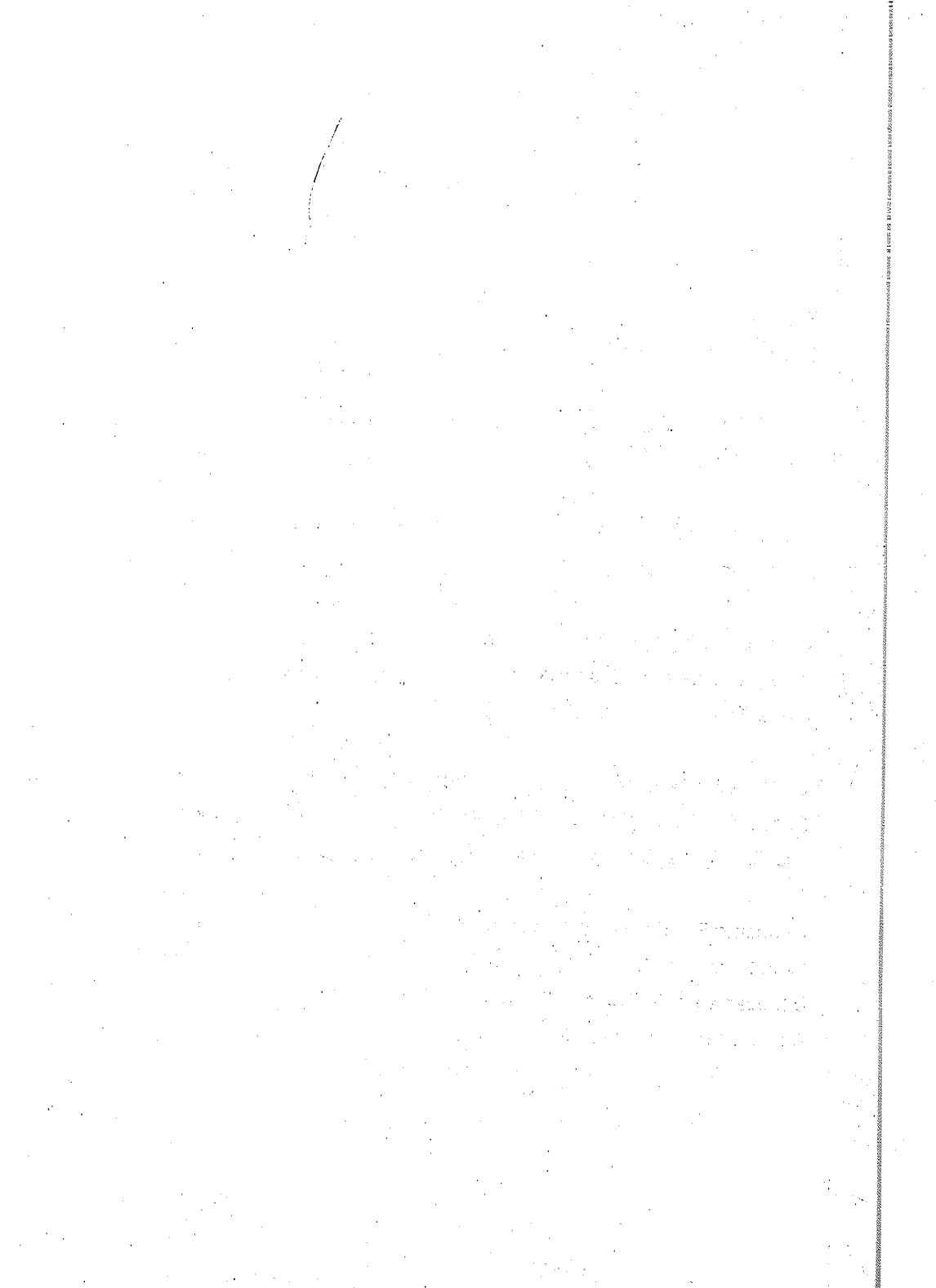
Maria Raineldes Tosi 41

O Conselho de Escola e a Gestão Colegiada na Escola Pública do Estado de São Paulo

Ilca Oliveira de Almeida Vianna 57

Descentralização da Educação em SC (1991-93): Construção da Omissão do Estado com a Educação e Mecanismo de Reforço do Poder do Estado sobre os Municípios.

Mário César Binhosa 79



EDITORIAL

Nesta *Revista Brasileira de Administração da Educação*, 11(1), jan./jun. 1995, somos desafiados a repensar os fundamentos e as práticas de administração da educação, questionados a partir das mudanças profundas que ocorrem no mundo de hoje e a partir do objeto específico do próprio ato pedagógico. A prática concreta desta administração é apresentada na busca do compartilhamento da gestão e do cumprimento da função pedagógica da administração escolar. Uma análise de uma experiência de descentralização levanta a possibilidade de reforço do autoritarismo, acobertado por discurso dissimulador de democratização.

O artigo de *Myrtes Alonso* questiona as construções teóricas e práticas da administração da educação e aponta para a busca de um novo paradigma para a administração da educação e indica novas bases para a concepção de sua gestão. As bases para este questionamento são, de um lado, o campo específico da administração da educação e, de outro lado, as novas condições materiais de produção de existência humana, as transformações que ocorrem no mundo da produção.

O desvelamento do caráter fundamental do processo de trabalho escolar é tomado por *Aracy Hack Catapan* como base para críticas à construção teórica e atuação prática em administração da educação. Uma vez que o objeto material das relações escolares é, basicamente, o conhecimento, a qualificação do trabalho educativo e de sua administração é epistemológica. A função da administração escolar está ligada à compreensão da evolução do processo onto-filogenético e à aceleração e ativação do movimento de interação entre o desenvolvimento singular do conhecimento escolar e o processo do desenvolvimento histórico universal, entre o individual e o social, o particular e o universal.

A preocupação com a especificidade da escola e a centralidade do pedagógico fundamentam as reflexões teórico-práticas de *Maria Raineldes Tosi*. Com base em sua experiência concreta em direção de escola, apresenta uma visão crítica da legislação, atuação e formação em administração da educação. Seu trabalho explicita aspectos do conteúdo e objeto específico da administração escolar, acentuando a prioridade do didático-pedagógico para o trabalho do administrador escolar.

A construção de efetivos processos democráticos na gestão das escolas é o objeto do estudo de *Ilca Oliveira de Almeida Viana*. Apresenta uma rápida visão da progressiva superação do autoritarismo, tanto na sua prática tradicional autoritária, quanto nas formas de pseudodemocratização e de administração democrática imposta por decreto. Aponta perspectivas para uma efetiva democratização através da formação do coletivo na

escola, através da gestão colegiada. Desfaz vários mitos que dificultam esta gestão colegiada, como a visão de autoridade, de (in)competência dos pais e alunos, a (des)motivação e (des)compromisso do professor, a concepção de escola e de Conselho ou Colegiado.

A experiência catarinense de descentralização da educação, concretizando a visão neoliberal, é objeto do estudo de *Mário César Brinhosa*. O processo de descentralização acabou por descomprometer o Estado de seu dever com a educação fundamental e resultou num aumento do poder do estado sobre os municípios. Ao mesmo tempo em que produziu o afastamento de Estado das atividades relativas à oferta da educação fundamental, não construiu efetiva democratização da administração. Aos municípios foram transferidas as responsabilidades e repassados os encargos, sem municipalizar recursos ou impostos e, conseqüentemente, sem mudança do eixo das decisões.

Os artigos deste exemplar da RBAE apresentam aspectos relevantes para construção de um novo paradigma em administração da educação e para a enucleação do caráter específico do trabalho escolar e da sua administração. Apresentam, ainda, experiências de gestão colegiada e descentralização. Estas reflexões teóricas e estas experiências constituem uma base de interlocução com todos e cada um de nós no esforço da construção de uma administração pertinente, relevante e útil para a produção histórica de uma educação de altíssima qualidade, pública, gratuita e universal.

A ANPAE-Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação e a RBAE- *Revista Brasileira de Administração da Educação*, agradecem o efetivo apoio da UFSC-Universidade Federal de Santa Catarina, em especial do CED-Centro de Ciências da Educação.

Lauro Carlos Wittmann
Presidente da ANPAE

A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E OS DESAFIOS DA MODERNIDADE

Myrtes Alonso¹

RESUMO

O artigo se propõe a analisar as tendências atuais da Administração Educacional a partir das exigências feitas pela modernidade. Parte-se de uma rápida consideração sobre a situação atual dos estudos de Administração Educacional no Brasil, passando-se em seguida, à interpretação de necessidades educacionais postas pela sociedade atual, e a considerações relativas às mudanças no conceito de gestão.

1- O ESTADO ATUAL DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

Vivemos um momento difícil, talvez um dilema em termos de Administração Educacional no Brasil de hoje, em parte devido ao empobrecimento desses estudos, mas,

¹ Professora da PUC/SP

sobretudo, por força dos enormes desafios postos pela época atual, em termos educacionais.

A educação, tal como a tratamos hoje, está muito longe de responder aos desafios desta era de características desconcertantes e, por isso mesmo geradora de perplexidade.

Em termos da Administração Educacional verificamos que poucos e insignificantes têm sido os avanços apresentados nessa área de estudos a ponto de permitir uma renovação efetiva da prática Administrativa conforme diz Wittmann em trabalho recente.

Se a prática não tem se beneficiado da teoria, esta, por sua vez, não tem se aproveitado do desenvolvimento ocorrido em outras disciplinas que a fundamentam, nem mesmo tem conseguido estabelecer uma conexão mais efetiva com a prática da Administração Educacional no sentido de alimentar as suas buscas e consolidar algumas idéias ou mesmo algumas sugestões que se mostrem renovadoras.

Acredito que esse distanciamento entre a teoria e a prática Administrativa na situação brasileira decorre, fundamentalmente, da existência de dois grupos distintos - os administradores escolares e os estudiosos ou teóricos da Administração - ocupando espaços diferentes de trabalho e com preocupações também distintas. Enquanto o primeiro

grupo se ocupa de administrar as suas escolas resolvendo os problemas mais imediatos, mas preocupados sobretudo com o dia a dia de suas escolas, o segundo grupo está mais voltado para o seu funcionamento.

Isso significa que o grupo acadêmico, via de regra, não se encontra mergulhado na prática da Administração, elaborando a questão sem um envolvimento efetivo com os seus condicionantes sócio-econômico-políticos.

Por outro lado, os que militam na Administração (em qualquer nível), preferem buscar orientações para o seu trabalho e soluções para seus problemas na própria experiência que desejam consolidar, olhando para os dados da pesquisa e da teoria com certa desconfiança ou até mesmo desprezo.

Embora essa situação seja típica do Brasil, observa-se que nos países mais desenvolvidos a confluência dos dois grupos tem se revelado benéfica, na medida em que os próprios administradores buscam um entendimento melhor de seus problemas, sujeitando a sua prática à uma reflexão e revisões constantes, o que lhes permite teorizar sobre o assunto, postulando sempre que constatarem melhoria no trabalho desenvolvido.

Dessa forma, aquilo que é comum em países do primeiro mundo, a existência de administradores que são também estudiosos do assunto e seus principais autores, no Brasil é apenas uma exceção.

Essa situação se manifesta claramente na dificuldade de aceitação das formulações teóricas por parte dos administradores escolares que vêem nelas uma falta de identidade com o real.

A situação fica ainda mais difícil quando se observa a forma como são escolhidos os dirigentes, que irão atuar em níveis mais altos da Administração do Ensino. Sendo o critério de escolha essencialmente político-partidário, o desconhecimento dos problemas educacionais por parte dessas pessoas é uma constante, o que torna mais difícil a sua inserção em realidade tão complexa.

Essa atitude e esse procedimento bastante estabelecidos entre nós em termos de Administração Educacional se contrapõem ao que vem ocorrendo no âmbito da Administração em geral, no mundo todo e até mesmo no Brasil.

Os administradores de empresas públicas e privadas estão perplexos diante dos desafios atuais mas, nem por isso, abandonam a luta.

Voltados centralmente para a questão da Gerência em todos os níveis, ou seja, para uma nova compreensão da gestão, os administradores passam a questionar todos os critérios utilizados tradicionalmente para organizar as suas empresas e para geri-las.

Convictos de que os postulados anteriores não permitem um equacionamento adequado do problema, eles se voltam para a busca da eficácia, procurando entender melhor as exigências da sociedade atual de forma a torná-los competitivos e eficazes. Mais do que pautar-se por princípios estabelecidos e normas convencionais, eles procuram interpretar as demandas de uma forma realista identificando as forças atuantes na organização e execução do trabalho de maneira a controlá-los e utilizá-los em seu favor.

Nunca como hoje os administradores estiveram tão conscientes da natureza política do seu trabalho e da necessidade de se renovarem para se ajustarem à época atual.

Evidências dessas mudanças, ao nível teórico, encontram-se na farta literatura desenvolvida sobre o assunto, que mostra idéias totalmente novas e às vezes até contraditórias, mas nem por isso desprezíveis.

Um rápido olhar na literatura disponível mostra que muitos mitos caem por terra, sendo difícil separar o que é científico do que é ficção, extrapolação ou apenas bom senso. Isso porque essa literatura é produzida, em grande parte, fora da Área Acadêmica. Absorveu muito daquilo que antes era considerado mera "especulação", proveniente em parte da experiência e da constatação do que ocorre na realidade e, de outra parte, gerada pela chamada ficção científica, onde se projeta uma realidade não totalmente definida. É o caso, por exemplo, dos livros de Alvin Toffler, hoje perfeitamente integrados à literatura corrente, e também das várias produções de caráter eminentemente prático como as de MARK H. COMACK, ACKOFF, ROWAN, etc., que chegam até a questionar a validade do que se ensina nas Universidades mais famosas dos Estados Unidos, como é o caso de Harvard.

2- EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA PARA A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

Ao revermos nosso posicionamento em termos de Administração Educacional é necessário que se considerem duas ordens de questões:

1. Aquelas decorrentes da época atual e dos desafios que se colocam à educação exigindo revisões constantes na formulação dos objetivos educacionais e
2. As mudanças profundas na sociedade e na organização do trabalho em geral, alterando substancialmente o conceito de gestão e as bases em que ela deve se realizar.

Com relação às exigências educacionais postas pela modernidade é preciso que se diga que a escola muito pouco tem se preocupado com a questão, permanecendo distanciada dos problemas reais que afetam as pessoas no mundo de hoje.

Essa atitude de alheamento da escola, tem resultado em grande ônus para a sociedade brasileira e para os cidadãos em geral, pois a educação tem um compromisso inquestionável com o social.

É impossível pensar no trabalho educativo senão dentro de um contexto sócio-econômico-político determinado, que indica e orienta o traçado da educação.

Essa questão é tão mais cruciante quando se considera uma sociedade com características tão desafiantes como a atual.

A sociedade contemporânea se caracteriza por um processo de mudança em ritmo veloz, não é comparável às demais épocas já vividas. Essa velocidade do processo é responsável por mudanças nem sempre perceptíveis de imediato, embora introduzam alterações significativas em todos os setores da vida humana. Tais mudanças por serem de vários tipos e, aparentemente desconexas, geram perplexidade antes que compreensão e absorção imediata e, por isso mesmo, seus efeitos podem ser nefastos se não forem compreendidos e dominados, de forma inteligente, pelas gerações que definirão os rumos do desenvolvimento na sociedade.

Estamos vivendo um momento de transformações profundas em todos os sentidos. A era industrial parece totalmente superada pela eletrônica e pela informática. Alguns setores falam de uma 3ª Revolução Industrial e de uma substituição das chaminés pelos recursos da micro-eletrônica.

Por força disso a organização do trabalho também se altera, prevalecendo a lógica do computador sobre as antigas condições estabelecidas em termos de divisão do trabalho e especializações.

As mudanças no sistema de produção, na organização do trabalho determinam igualmente, mudanças nas relações

sociais dentro do próprio trabalho. A troca de informações, mesmo entre as empresas é elemento necessário ao desenvolvimento.

A produção em massa cede lugar a um outro tipo de produção em escala menor, comportando variedades para atender às solicitações distintas. Essa orientação, entretanto, não determina aumento nos custos conforme se pensava antes, dados os recursos da moderna tecnologia.

Sendo o trabalho uma atividade essencialmente abstrata, simbólica, ele requer o desenvolvimento das capacidades cognitivas, portanto, o treinamento tal como é hoje concebido mostra-se inteiramente inoperante.

O trabalhador polivalente mostra-se hoje muito mais útil do que o especialista estrito, incapaz de compreender o processo global e se ajustar conforme as necessidades.

A base de tudo está na informação, melhor dizendo, no conhecimento. Não basta, entretanto, deter informações, é preciso saber utilizá-las, armazená-las e mantê-las atualizadas.

O trabalhador braçal é pouco útil nesse sistema, ele é substituído pelo trabalhador inteligente, ágil, que compreende o processo como um todo, que está familiarizado com a

simbologia existente, sabe decodificá-la e consegue renovar-se constantemente.

Para tanto as novas gerações deverão estar preparadas para compreender esse processo e se utilizarem dos recursos disponíveis de forma inteligente e útil. Isso implica utilizar as suas capacidades cognitivas seja para a aquisição de experiências significativas, seja para produzir conhecimentos e ser capaz de utilizá-los no enfrentamento dos problemas cotidianos.

O mundo, por sua vez, ampliou-se de tal forma que as pessoas participam de eventos que ocorrem em todas as partes do mundo, compartilhando, dessa forma, de crenças, ideais, valores e idéias comuns a pessoas de diferentes culturas. As pessoas hoje não estão identificadas apenas com a sua "sociedade" imediata, mas de alguma forma participam de uma sociedade global, são "cidadãos do mundo". O sistema de comunicação existente permite um intercâmbio de idéias e de informações incomensurável. Basta para isso, que os sistemas locais estejam conectados com o resto do mundo.

Por força disso tudo, as influências externas se multiplicam, submetendo as pessoas a um confronto constante de suas condições de vida com aquelas desfrutadas por outros povos. Da mesma forma, suas idéias, suas

crenças, seus valores, são igualmente confrontados com outros, provocando desajustes, revisões, enfim, ampliando muito os padrões e costumes locais.

A despeito de toda essa ebulição em que se encontra a sociedade contemporânea a escola prossegue atuando alheia aos acontecimentos, movida apenas por suas antigas definições, incapaz de avaliar-se com objetividade frente aos desafios da modernidade.

A escola se pauta sobretudo pela crença de que lá se encontram os detentores do conhecimento e isso lhe confere autoridade para dirigir o futuro dos alunos. Ela se protege da crítica externa, firmando as bases de sua autoridade sobre um conceito de disciplina totalmente ultrapassado.

O conhecimento, matéria básica com que trabalha a escola, é na verdade um produto elaborado pelos livros didáticos como algo acabado, fixo, imutável, embora o volume de informações seja muito maior do que a capacidade individual de apropriar-se dele, requerendo, por isso mesmo, uma solução inteligente.

O conhecimento, em sua concepção atual é algo que se produz a partir da informação mas que requer um processo de elaboração por parte do aluno quando, então, a informação ganha significado e se insere em seu repertório pessoal.

Importa realmente que ele aprenda a aprender, a selecionar as informações úteis e relacioná-las de forma inteligente.

A escola que temos e que conhecemos pouco ou quase nada tem feito nesse sentido. Sua rigidez interna, sua fixação em objetivos mal definidos em relação às necessidades atuais, sua incapacidade de lidar com um saber fixo, fragmentado, tudo isso tem feito com que os seus resultados sejam questionados pelos vários interessados.

3- NOVAS BASES PARA A CONCEPÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

A questão da gestão e os novos conceitos que a fundamentam constituem preocupação central dos administradores modernos na busca de um novo paradigma.

Eles partem da negação dos princípios e postulados teóricos na medida em que eles se mostram inadequados no presente.

As novas tendências se inclinam muito para associar a experiência à intuição e estas duas aos conhecimentos anteriores sistematizados.

É o confronto da teoria com as exigências da prática agora posta em xeque, que orientam os administradores na busca de novos caminhos. Se os princípios e as orientações clássicas não produzem o efeito desejado, é preciso observar a realidade, buscar uma compreensão adequada desse momento histórico-social e das exigências presentes e buscar novas respostas usando a experiência, a inteligência e a intuição.

Quando a lógica dos modelos anteriores não responde satisfatoriamente, é preciso deixar um pouco de lado o racional, o lógico, para sentir o momento atual, entendê-lo e, sem reservas, dispor-se a mudar.

Não existem modelos corretos ou mesmo satisfatórios. Em todos os casos é preciso compor esses novos sistemas, reordenar os processos, buscar novos encaminhamentos valendo-se dos recursos tecnológicos disponíveis e da ampliação do conhecimento que eles proporcionam. As informações compõem matéria básica para qualquer trabalho, portanto é preciso detê-los ou pelo menos ter à mão dispositivos que permitam acioná-los no momento adequado.

A hierarquia deixa de ter sentido nesse tipo de organização onde a flexibilidade é condição básica para a sua existência. A recomposição dos arranjos é fundamental para

responder às necessidades de produção e execução do trabalho.

As decisões não são mais propriedade de uns poucos agentes situados no topo, mas fruto de um processo conjunto de elaboração onde concorrem elementos de vários níveis, de acordo com o conhecimento que possuem e as solicitações que se apresentam.

Nesse contexto é preciso dar um novo sentido ao planejamento. Não se trata mais de um processo estático, que antecede as outras tarefas, mas algo dinâmico que contempla todas as variáveis e fatores circunstanciais que envolvem a elaboração daquele trabalho numa prospeção futura. Trata-se de um planejamento estratégico, onde as decisões decorrem de elaborações críticas em que são avaliadas todas as suas circunstâncias; é basicamente um processo político.

Transpor todos esses conceitos para a área educacional é interessante, mas muito complicado.

Essa transposição se mostra bastante difícil por razões óbvias: a primeira delas é o despreparo dos administradores para esse enfrentamento e, também, porque os sistemas de ensino não abrem mão de seus instrumentos de controle que cerceiam violentamente a ação dos educadores.

A par de tudo isso é necessário lembrar as precaríssimas condições materiais de nossas escolas, onde os administradores se concentram, antes de mais nada, em problemas de segurança e de alimentação, deixando por último a questão do conhecimento e a formação dos educandos.

Falar em formação do cidadão nesse contexto é quase utópico, embora esse deva constituir o objetivo central da escola em termos de formação.

Para agravar a situação, o despreparo e o desinteresse dos professores, relegados a uma condição péssima do ponto de vista social, aumentam a carga de responsabilidade que pesa sobre a administração da escola.

A despeito disso tudo acreditamos que só uma administração de escola consciente e responsável será capaz de reconduzir a escola à sua verdadeira vocação. Para tanto é necessário investir na Administração Educacional de forma intensa e imediata, a fim de constituir-se um corpo de profissionais verdadeiramente engajados em seu trabalho e acionadores de uma nova proposta de educação escolar.

Para responder a essas demandas de forma efetiva a escola terá que rever-se, reorganizar-se de forma a garantir a

flexibilidade necessária aos ajustes constantes que se impõem.

Mudanças dessa ordem supõem autonomia e descentralização, por isso a Administração Escolar deverá ganhar espaço local, contrariamente ao centralismo autoritário típico dos sistemas de ensino.

O aumento dos poderes locais, entretanto, supõe ampliação de responsabilidades e maior preparo dos agentes diretivos.

Nesse sentido a administração a nível das unidades educacionais deveria estimular o desenvolvimento de projetos que configurem melhor as suas necessidades, ficando para os administradores a incumbência de coordená-los e integrá-los em uma proposta pedagógica comum. Encontrar os meios, os recursos necessários será uma tarefa para esses Administradores.

Da mesma forma cabe-lhes explorar o ambiente que envolve a sua escola buscando nele condições mais efetivas para o desenvolvimento dos seus projetos, inserindo-se, desse modo, a escola, no seu contexto social e em perfeita articulação com ele.

Pautar-se apenas pelas normas estabelecidas e guiar-se pelos regulamentos sem qualquer tentativa de

interpretação da realidade próxima, é algo inaceitável hoje em termos de Administração Educacional, mesmo porque uma recomendação básica que se faz hoje aos Administradores é para que olhem a Administração como algo dinâmico antes que estático.

Regulamentos e normas não podem ser utilizados como se fossem uma camisa de força, a exigir enquadramentos absurdos por parte dos educadores.

Da mesma forma a estrutura de tarefas e funções, classicamente estabelecida, deve ser vista tão somente como uma referência básica para os Administradores que, após uma tomada de contacto com a realidade, tratam de estabelecer as prioridades essenciais desse trabalho.

A gestão escolar assim concebida se configura como uma atividade conjunta dos elementos envolvidos, em que as responsabilidades são compartilhadas e os objetivos estabelecidos conjuntamente.

BIBLIOGRAFIA

- ACKOFF, Russel. *Gerência em Pequenas Doses*. Rio de Janeiro: Campus, 1988. (Tradução)
- DEMO, Pedro. *Desafios Modernos da Educação*. Brasília, IPEA, 1991. (mimeo).

- DOWBOR, Ladislau. O Espaço do conhecimento. (Mimeo)
- MACCORMACK, Mark. *O que não se ensina em Harvard Business School*. São Paulo: Ed. Harper & Row, 1985 (Tradução)
- MELLO, Guiomar Namo de. Políticas Públicas de educação. *Estudos Avançados*, São Paulo, 5(13), Set./Dez. 1991.
- MOTTA, Paulo Roberto. *A Ciência e a Arte de ser Dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1991.
- PINTO, Ana Maria Rezende. Do fetichismo da tecnologia à modernidade da escola. *Idéias*, no. 15, FDE, 1992.
- RODRIGUES, Neidson. Modernidade e educação: tópicos para discussão. *Idéias*, n. 15, FDE, 1992.
- ROWAN, Ry. *Gerente por Intuição*. Rio de Janeiro: Record, 1988. (Tradução)
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Um Discurso sobre as Ciências na Transição para uma Ciência Pós Moderna. *Estudos Avançados*, São Paulo, (2), Mai/Ago 1988.
- SEMLER, Ricardo. *Virando a Própria Mesa*. São Paulo: Best Seller, 1988.
- THOMAZ E WATERMAN, Robert. *Vencendo a crise*. Rio de Janeiro: Marper & Row, 1983.
- TOFFLER, Alvin. *A Empresa Flexível*. Ed. Record, 1985.
- TOFFLER, Alvin. *O Choque do Futuro*. Ed Record.
- TOFFLER, Alvin. *Powershift: A Mudança do Poder*. Record, 1990.

O CONHECIMENTO E A ADMINISTRAÇÃO DO PROCESSO DE TRABALHO ESCOLAR

Araci Hack Catapan¹

RESUMO

A desqualificação progressiva do processo do trabalho escolar tem, certamente, como um de seus fatores o não reconhecimento de seu caráter fundamental.

A educação é uma questão fundamentalmente epistemológica. O conhecimento é o objeto material das relações que se estabelecem na particularidade do processo de trabalho escolar.

A administração da questão pedagógica tem se definido, pela relação entre meios e fins. Caracteriza-se pela organização de ações de ordem disciplinar, metodológica, didática e burocrática que se fundamentam em si mesmas. Esta concepção tem reduzido o processo de trabalho escolar, basicamente, a um processo de reprodução e controle. Ultimamente, em oposição a esta configuração e em respostas a determinadas

¹ Professora da UFSC

demandas sociais, este processo tem assumido uma função essencialmente 'político-assistencial' desviando-se cada vez mais de seu caráter fundamental.

A administração da educação, particularmente a educação escolar, tanto em seus aspectos estruturais como em seus aspectos formais, precisa definir suas ações, a partir de uma determinada concepção de desenvolvimento dos processos de conhecimento, pois é este o objeto de sua arte.

Este breve texto faz parte de um conjunto maior de discussões que demandam de uma necessidade histórica de se construir uma reflexão que se fundamente na análise de práticas concretas no sentido da construção individual/social do educador.

Trata-se, particularmente, de problematizar a questão da administração da educação e da formação e ação de seus agentes neste processo, partindo de um testemunho particular.

Os desafios que têm movido nossa prática se iniciam desde o primeiro momento de vida escolar e se confirmam ao longo de um percurso em que exercemos

diferentes funções no sistema educacional brasileiro. Isto é, trata-se de uma abordagem que toma como eixo a nossa própria trajetória desde 'aluno intruso', até este momento, enquanto sujeito comprometido em dizer de seu 'fazer saber fazer'.

"Na prática social da administração da educação alguns a fazem simplesmente; perdidos no sufoco da rotina vão empurrando o cotidiano com seu senso comum. Outros sabem fazer; agem com base no conhecimento que rege a sua atuação na prática concreta. Outros fazem saber; desenvolvem o conhecimento estudando, pesquisando e produzindo o saber. Importa que desenvolvamos o saber fazer saber fazer..." (WITTMANN, 1993: 4)

Nossas experiências têm evoluído instigadas, fundamentalmente, pela problemática do desenvolvimento dos conhecimentos que ocorrem no processo formal e os que ocorrem no processo marginal da prática escolar.

Como ponto de partida desta discussão, destacamos uma de nossas experiências, realizada

enquanto supervisor numa escola pública da periferia da cidade de Chapecó, e ao mesmo tempo professora do curso de pedagogia e diferentes habilitações, na UNOESC (Universidade do Oeste de Santa Catarina).

Esta experiência constitui-se de uma pesquisa, no sentido de investigação/construção, que denominamos de *'na linha da contra mão'*. Trata-se de uma pesquisa realizada na escola acima citada, que comprova uma diferença substancial entre o que os alunos aprendem no processo formal de transmissão de conteúdos selecionados, organizados formal e intencionalmente e o que os alunos aprendem e desenvolvem no processo não formal, nos processos que ocorrem na marginal da proposta pedagógica. Ou seja, o desenvolvimento de conhecimentos que não se dá no processo pedagogizado e o desenvolvimento de conhecimentos que se dá nos espaços e situações aleatórias, informais, não reconhecidas como processo escolar.

Este momento de estudo e reflexão desemboca na seguinte conclusão:

"A construção de um novo processo curricular precisa, gradativamente, caminhar de uma visão

particular do saber para uma visão universal, sendo esta construção feita não a partir de uma visão linear, mas de uma visão dialética. Para que esta investigação/construção se faça dialeticamente, propõe-se concentrar a questão maior não no explícito, no formal, no óbvio e sim, no subterfúgio do fenômeno educativo. No não explicitado, no oculto, e ainda, sobretudo, no que se denomina, neste ensaio, construir na linha da contra mão. Ou seja, na contravenção, na subversão da ordem estabelecida. Não só como anarquia ou oposição por oposição, mas também, objetivamente, provocando a emersão de conflitos, aflorando as ideologias, reforçando as manhas da resistência". (CATAPAN, 1989)

O desenvolvimento desta investigação/construção exauriu-se no limite de nosso entendimento da questão fundamental que se constitui resumidamente no seguinte problema: como se desenvolve o conhecimento, na particularidade do processo escolar?

Este limite, no entanto, nos remete, necessariamente, a uma nova reflexão. Uma reflexão que se sustenta na análise do caráter fundamental do

processo pedagógico e estabelece a pertinência entre nossas experiências e a questão que se propõe discutir neste momento.

Não obstante o volume de discursos, de propostas, de planfetagem massissa, na defesa da educação escolar, esta continua, como diz Bordignon (1992), tomada de *uma sensação de vazio pela exaustão de propostas sem resposta*.

A partir da concepção de que a qualidade das soluções, ou a pertinência das respostas, dependem essencialmente da formulação do problema, pode-se questionar se o esvaziamento das pesquisas e análises em educação não está determinado pela natureza dos problemas formulados.

Tomando por fundamento a compreensão objetiva do processo pedagógico, como um processo que tem por caráter fundamental o desenvolvimento de conhecimento pode-se levantar a seguinte problemática.

Primeiro: o caráter fundamental do processo de trabalho escolar é o conhecimento. Isto implica em primeira instância em ser a educação uma questão, essencialmente, epistemológica. Isto é, precisa ser analisada e compreendida enquanto um processo de

interação sujeito/objeto. Ou seja, o processo do trabalho escolar é um processo de interação entre professor e aluno como sujeitos em relação com o objeto que neste caso singular é o conhecimento escolar. Esta concepção, de certa forma, extrapola, as dimensões didático-pedagógicas e/ou contextuais, necessárias, mas não suficientes, para uma análise substancial do processo que tem por natureza uma dimensão bem mais complexa, a do sentido de desenvolvimento onto/filogenético.

Segundo: para uma análise objetiva deste processo, é necessário partir de seus determinantes estruturais. Neste sentido, o processo de trabalho escolar enquanto uma prática social, é uma ação organizada e intencional que se define numa só dimensão pela interação entre dois movimentos. Por um lado, um movimento no sentido macroestrutural, determinado pelas relações que se estabelecem entre sociedade, trabalho e escola. Por outro lado, um movimento no sentido microestrutural, determinado pelas relações que se estabelecem entre professor, aluno e conhecimento.

Terceiro: de maneira geral, as pesquisas, as análises, as propostas que têm se proliferado no sentido de resolver a crise na educação brasileira ficam limitadas a abordagens das questões técnico-metodológicas e/ou

questões políticas. Ou ainda, oscilam entre o determinismo ora das questões técnico-metodológicas, ora das questões políticas de relações de poder. Estas são questões necessárias, porém não suficientes. Estas análises descentralizam o eixo da questão educacional. Desviam-se do caráter fundamental do processo, o desenvolvimento do conhecimento, para as atividades meio/fim. Dissolve a gestão do processo em aspectos periféricos que tratam dos meios e fins, no sentido técnico-político, como fundamentos em si mesmo, reduzindo o processo de desenvolvimento do conhecimento a uma questão figurativa, limitada, metafísica.

Estas limitações de análise, não só não alcançam respostas substanciais, como acentuam o distanciamento entre o que se propõe como superação da crise do processo pedagógico e as exigências que demandam do processo de desenvolvimento histórico. Por um lado, o caráter fundamental das relações sociais determinado pela evolução do processo histórico da produção material, demanda maior flexibilidade no processo de trabalho e maior plenitude nas condições de comunicação. Estas condições são postas, hoje, pelo avanço técnico-científico, por exemplo a microeletrônica

e a microinformática. A complexidade da realidade material redireciona, de forma geral, o processo de desenvolvimento criando impactos sociais e ambientais que refletem no comportamento humano como desafios irreversíveis. São, portanto condições que demandam um sujeito cada vez mais autônomo, sendo cada vez mais exigido em relação ao trabalho conceitual. Por outro lado, o processo do trabalho escolar, um momento singular de desenvolvimento do conhecimento histórico, permanece dissolvido em questões periféricas, reduzindo significativamente as possibilidades do sujeito em se constituir sujeito autônomo, cognoscente.

A análise e o enfrentamento destas controvérsias não são apenas perspectivas, são exigências que demandam da produção histórica do conhecimento e do caráter fundamental do processo do trabalho escolar. Estas implicações demandam transformações fundamentais na organização e desenvolvimento da prática pedagógica tanto no sentido da compreensão da estrutura do processo, como no da formação e ação de seus agentes no sentido de encarar a questão pelo seu eixo fundamental.

Coordenar as ações de organização, desenvolvimento e avaliação do processo pedagógico,

por esta nova perspectiva, é um desafio que precisa ser encarado pelos educadores responsáveis e agentes desse processo. A coordenação do conjunto dessas ações é o que entendemos como administração da educação. Esta ação de coordenação precisa desenvolver-se na dinâmica do movimento do real que ocorre por um lado, na interação sociedade, escola e trabalho e, por outro lado, na dinâmica da interação educador, aluno e conhecimento. Este é o fundamento do trabalho educacional, postergado por inúmeros equívocos e leituras enviesadas dos processos determinantes destas relações.

Para enfrentamento desta questão a referência mais significativa é a leitura da gestão do processo que se efetiva no interior das relações pedagógicas e a superação dos determinismos que se fundamentam nas aparências, nos discursos, nos corporativismos. O caráter da formação e da ação dos diversos profissionais da educação, demanda das atividades teórica-prático-experimentais que resultam do enfrentamento das necessidades reais da construção de um processo pedagógico coletivo e por isso mesmo de extrema complexidade. Isto significa, necessariamente, superar, por um lado, o reducionismo burocrático, que tem

passado de modo de organização para modo de pensamento, e por outro lado, superar determinismo coletivista, que tem passado de compromisso individual/social para o democratismo e a ditadura da maioria. Um democratismo que tenta avançar ignorando a interação entre as diferenças substanciais que engendram o desenvolvimento, nivelando o processo de interação numa suposta relação de igualdade, num todo indiferenciado, caótico.

Para se avançar no entendimento desta questão, se faz necessário encarar o processo pedagógico e neste a formação e a ação dos educadores, como um processo que se autodetermina na interação e complexificação cada vez maior do desenvolvimento onto/filogenético. Este desenvolvimento demanda cada vez mais a necessidade de se apreender o real em sua dinâmica particular/universal.

A formação e ação dos diversos educadores, na construção de um processo pedagógico que tem como caráter fundamental o desenvolvimento do conhecimento demanda de determinantes históricos, que se definem pela complexificação cada vez maior do desenvolvimento técnico-científico que requer um sujeito cada vez mais autônomo. Esta autonomia se constitui nas condições de

possibilidades cada vez mais ampliadas do sujeito libertar-se da produção manual e projetar-se enquanto sujeito no processo da produção intelectual. Isto compreende um movimento de construção dinâmica que se fundamenta essencialmente na interação do individual/social, do particular/universal.

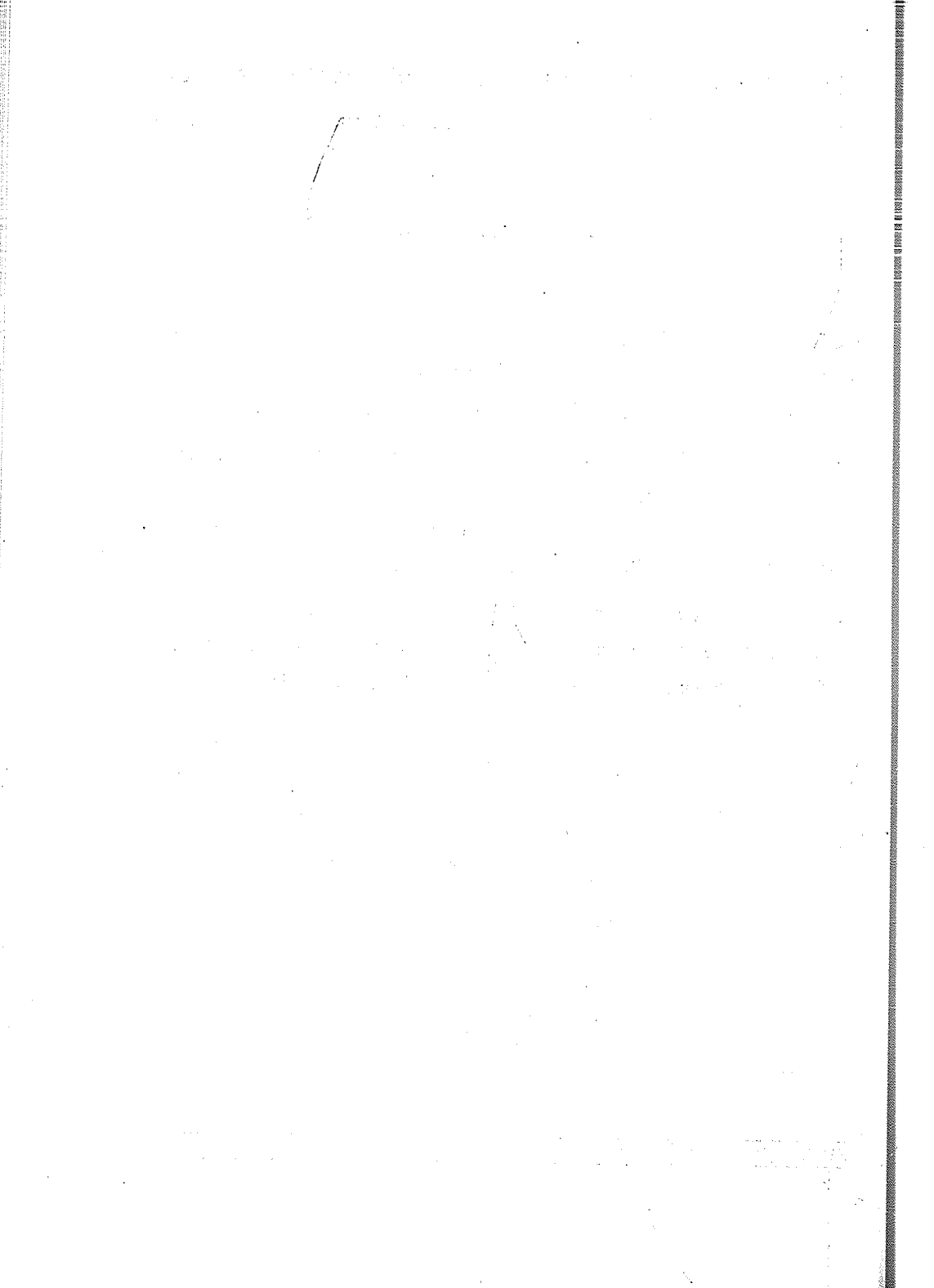
Portanto, os processos de formação e de desenvolvimento de ação dos educadores, precisam também, evoluir nessa direção, ou estaremos condenados a retroagir cada vez mais, no tempo e na história, em relação à formação e desenvolvimento necessário do cidadão.

A superação da crise na educação formal requer, basicamente, a compreensão da evolução do processo de desenvolvimento onto/filogenético e a gestão de condições e possibilidades materiais de se estreitar cada vez mais a aproximação entre o processo de desenvolvimento singular do conhecimento escolar e o processo do desenvolvimento do conhecimento histórico universal. Nesta dinâmica é que se define, necessariamente, a formação e a ação de todos os educadores em suas diferentes funções. Neste sentido, e, de forma particular, a função da administração da educação compreende, essencialmente, a coordenação

das ações de organização, desenvolvimento e avaliação desse processo de forma coletiva, dinâmica e articulada.

BIBLIOGRAFIA

- BORDIGNON, Genuíno. Políticas e gestão educacional: descentralização ou democratização. *Revista Brasileira de Administração Escolar*. Brasília, 9 (1), jan/jun, 1992, p. 9-35.
- CATAPAN, Araci Hack. *Na linha da contra mão*. Chapecó, UNOESC, 1989. (Pesquisa realizada no decorrer do Curso de Especialização em Fundamentos Educacionais, e comunicada publicamente no Seminário de conclusão do referido curso).
- WITTMANN, Lauro Carlos & CARDOSO, Jarbas José (Orgs.) *Gestão compartilhada na escola pública: o especialista na construção do fazer saber fazer*. Florianópolis: AAESC, ANPAE/SUL, 1993.



O PAPEL PEDAGÓGICO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR:

uma proposta a partir da prática

Maria Raineldes Tosi¹

RESUMO

As tarefas diárias de um diretor de escola, ou, a complexidade dos problemas financeiros, materiais e humanos que envolvem o administrador em nível macro e médio administrativo, a nosso ver, afastam a teoria e prática do objeto vital da tarefa da administração escolar, qual seja a questão pedagógica.

Este artigo faz uma abordagem parcial de dados teóricos e relato de pesquisas publicadas e a seguir descreve experiências pessoais que deram credibilidade à tarefa de administração, a partir da preocupação com o pedagógico da escola.

INTRODUÇÃO

Recentemente discutindo com eminente educador a respeito das teses apresentadas pelos teóricos da Administração e Economia Geral, chegamos à conclusão de que se torna difícil para os mesmos a aplicação da teoria geral

¹ Professora da FE - ICB - PUCCAMP

dentro da especialização escolar. Tal conclusão trouxe-nos a curiosidade de pesquisa do motivo básico de tal dificuldade.

A preocupação com a questão da administração específica da escola (no entender de Griffiths) surge, nos Estados Unidos, ao final da década de 50, através da ação de Grupos como os pertencentes à Conferência Nacional de Profissionais de Administração Educacional, ou da Fundação Kellog através do Programa Cooperativo em Administração Educacional, ou do Conselho Universitário para Administração Educacional e, finalmente, através da Revista **Administrative Science Quartely**. Para esses grupos, em resumo, a Administração Educacional deve ter objetivos e conteúdos próprios a serem explorados na formação do futuro profissional.

O Brasil também teve essa preocupação justificada na apresentação da primeira publicação da revista da ANPAE, conforme expressado pelo então presidente Sander.

Nosso interesse presente é verificar até onde a teoria da Administração Escolar, a legislação dos diferentes sistemas educacionais e a prática escolar (de alguma forma relatada), trabalha o assunto abordando a questão eminentemente pedagógica, conteúdo que, ao nosso ver, é o objeto específico da administração escolar e o motivo da dificuldade e até do

fracasso dos teóricos gerais em explicitar o campo específico da administração escolar.

A TEORIA

Voltando a Griffiths encontramos o destaque a Sears, autor norte-americano, que se debate ainda na década de 50 pela administração como serviço adequado ao que deve ser administrado. O texto de ambos os autores voltou-se para a educação mas não encontramos a explicitação do que isso nos significaria, embora em Sears haja a proposta da administração voltada para o específico da educação.

Para o Brasil nos restaria uma preocupação inicial: a legislação enfocaria as atribuições administrativas do administrador escolar? Essa interrogação nos foi respondida pelos professores do Departamento de Planejamento e Administração da Educação da Universidade de Brasília em 1984. O grupo elencou as tarefas administrativas clássicas (planejamento, organização, direção, coordenação e controle) comparando-as com os Tipos de Atividades (que consideram como adjetivas ou atividades-meio: pessoal, material e orçamento; e, substantivas ou atividades-fim: técnico educacional e sociais).

Da análise do trabalho observa-se que as atividades-fim, ponderando mais para o social que para o pedagógico, estão com proporção inferior às atividades-meio isso em todos os estados brasileiros, ou, como concluem os autores:

1. há uma grande variação de estado para estado no que diz respeito à especificação das atribuições de diretor de escola;
 2. a legislação parece enfatizar mais as atividades-meio que as atividades-fim da função de diretor;
 3. dentre as atividades-meio, aquelas referentes à categoria pessoal predominam sobre as referentes ao material e orçamento;
 4. dentre as atividades-fim há uma predominância das atividades técnico-educacionais sobre as atividades de natureza social;
 5. não há equilíbrio entre as diferentes dimensões do processo administrativo, no que diz respeito à função do administrador da educação;
 6. para todas as Unidades da Federação há uma predominância das atividades de direção seguidas das de coordenação, sobre todas as outras.
- (COSTA, Messias et alli, 84:83)

7. Essa pesquisa é especialmente importante visto que o texto de lei torna-se uma exigência do sistema para cada unidade escolar.

A formação acadêmica do profissional da administração, preocupação comum dos grupos iniciais norte-americanos, e, também do grupo dos anpaeanos, foi medida por Mello e Serafim, entre diretores de escolas públicas do Distrito Federal, tendo como suporte teórico a corrente sistêmica expressa por de Katz & Kahn.

O grupo pesquisado teve como tarefa elencar o ideal para a formação do futuro administrador escolar: os fatos reais que ocorrem no dia a dia desse profissional, ou seja as tarefas didático-pedagógicas, administrativo-financeiras a serem desempenhadas dentro da profissão de administrador escolar.

Os pesquisados apontaram para a insuficiência da formação acadêmica. O que queremos destacar dentro desse relato é a preocupação com os aspectos didático-pedagógicos, não só porque os mesmos foram declinados, como, principalmente, pela quantidade e nível dos itens expressos pelos pesquisados. Foram eles elencados em maior número e os indicados com maior índice de congruência entre a preparação e a efetivação profissional.

De 1985 até a presente data dentre os administradores brasileiros, as discussões a respeito do papel de administrador escolar vem acompanhando a tendência da abertura política do país que está a exigir mais participação efetiva dentro da escola, participação essa que envolve professores, grupos de apoio, pais e, até, os próprios alunos.

O conceito de participação veio colocar uma nova luz na eficiência e eficácia administrativo-escolar. Entretanto suas críticas permanecem quando se considera sua prática, como bem declinam Viana/86, Prais/90 e Miranda/91.

É evidente que o presente elenco é bastante parcial, mas para nossos propósitos está a demonstrar que o viés que nos parece essencial, realmente não vem sendo pesquisado. Trata-se da competência didático pedagógica, por nós experienciada.

A PRÁTICA

Nossa experiência como diretora iniciou-se em 1970, ocasião na qual assumimos a direção de escola na qualidade de diretora substituta. Para que se entenda nossa posição a respeito da questão didático-pedagógica que queremos reforçar, deveremos antes de mais nada lembrar que desde o nível legal a escola pública era realmente seletiva uma vez

que impedia a absorção de clientela, quando estabelecia que o crescimento da escola se faria de maneira gradual ampliando o número de séries, mas não admitindo o crescimento quantitativo a não ser para as classes anteriores.

Na ocasião foi criada, politicamente, escola em nível 5^a a 8^a séries do ensino fundamental e para preencher as vagas de 5^a série arrebatou-se alunos de outras duas unidades, do mesmo nível, existentes dentro do município. Evidentemente as vagas foram preenchidas por alunos mais desprotegidos financeiramente, clientela logo percebida pelo corpo docente e administrativo como pessoas que deveriam voltar-se para a força de trabalho, muito aquém da formação universitária.

Usando o planejamento e ações participativas (desconhecidas na época), trabalhou-se um programa didático-pedagógico que atendesse a formação da cidadania, buscando programa e métodos criativos voltados para a vida dessa clientela.

O papel da direção deixou para segundo plano as atividades-meio e aprofundou-se nas atividades-fim, mais especificamente nas que se referiam aos problemas pedagógicos, reforçando o incentivo, entusiasmo e presença constante em todas as fases do trabalho de sala de aula. A confiança mútua, o respeito do corpo docente ao programado,

criou um sistema de trabalho que respeitava e buscava a presença da direção como força propulsora, mantenedora e unificadora do trabalho escolar.

Ao final da mesma década, já com a divulgação dos trabalhos de Paulo Freire percorrendo o mundo acadêmico e prático das escolas, tivemos oportunidade de aplicar os dois princípios norteadores de nossa crença administrativa: participação e respeito às questões didático-pedagógicas. A unidade escolar estava encravada em bairro periférico, mas seu perfil foi alterado em apenas um ano dentro de nossas atividades profissionais, agora, na qualidade de coordenadora pedagógica.

A princípio tratava-se de escola comum a tantas outras: prédio adaptado e sem condições didáticas, pessoal de apoio resumido a diretor e assistente de direção, nenhum funcionário dentro da secretaria, quatro professores efetivos e formados especificamente para atuarem de 1^a a 4^a séries dentro da sede e outros quatro, com a mesma formação mas atuando em classes anexadas. Na 5^a a 8^a séries estavam apenas quatro classes dentro da sede, mas o perfil do professor já bem diferenciado: menos ligados à direção e aos colegas das primeiras séries. Por formação profissional, eram muito politizados e geralmente resistentes ao trabalho da

direção que, julgavam, muito distante das tarefas de sala de aula.

Na ocasião, conforme a legislação, o trabalho de coordenação pedagógica era exercido fora do trabalho docente, o que penalizava a função uma vez que era pressentido pelos docentes, no mesmo nível da direção tradicional, ou seja, era malvisto. Nossa sorte estava no contrato, como docente, dentro da PUCCAMP, o que nos gabaritava a discutir de igual para igual a respeito das atividades didático-pedagógicas que também exercíamos principalmente na área da Didática Geral.

Logo esse perfil agravou-se. Politicamente foi criado um bairro inteiro, vizinho ao da escola, que abrigou 1500 casas e 1500 apartamentos, com previsão de igual número de crianças em idade escolar. A previsão existia, mas, na pressa do acatamento dos novos proprietários, não se previu nem prédio escolar, nem forma de atendimento da clientela, embora fossem penalizadas as famílias que não assumissem, ao mês de agosto, as casas construídas.

A solução político-administrativa encontrada pelas autoridades superiores foi o aproveitamento, de prédios para cadeias, centros de saúde e barracão de construção para a recepção dos alunos e a determinação desses espaços para a

extensão da nossa escola, ou seja, seriam nossas sub-sedes. Isso, no mês de agosto ampliou em mais de 1000 alunos o pouco mais de 600 que já existiam.

Os professores passaram de pouco mais de 20 para aproximadamente 70, sem a criação ou preenchimento de cargos e funções de apoio (secretário, escriturários, serventes e inspetores de alunos).

O papel de secretaria continuou a ser exercido pela direção, o de inspeção pelos próprios professores e o de serventes, pelos professores e pais que se condoeram da situação precária na qual estavam seus filhos.

Nós ficamos com a responsabilidade total das questões pedagógicas.

Mais uma vez nos valeu a experiência participativa e sobretudo o trabalho docente exercido dentro da PUCCAMP. Aproveitamos as duas épocas intensivas de planejamento (fevereiro e julho), e as quatro paradas legais para a discussão do Conselho de Classe/Série e das questões pedagógicas.

Na ocasião aplicando tudo o que sabíamos a respeito da orientação da administração humana, procurávamos inspirar confiança ao corpo docente, fazendo um levantamento anterior dos problemas maiores que os mesmos enfrentavam; fazíamos visitas periódicas a todas as sub-sedes e classes

anexadas, observávamos como os professores haviam superado satisfatoriamente suas dificuldades. Dentro das reuniões estudávamos as respostas teóricas expressas pelos acadêmicos para logo a seguir passarmos a palavra para a troca de informações e a busca de soluções a partir da prática encontrada por alguns.

Foi estabelecido um sistema de comunicação por área e professores através de painéis e pastas individuais, visto que era humanamente impossível manter um relacionamento mais intenso e pessoal com todo o grupo não apenas pela extensão geográfica da escola, como também pela alta rotatividade de professores, obviamente, decepcionados com todo o sistema.

Nem de longe podemos afirmar que a proposta foi eficiente e eficaz, entretanto o respeito, estímulo e confiança estabelecidos foram suficientes para evitar consequências mais desastrosas para os alunos. Acreditamos, principalmente através da avaliação dos professores, que o motivo do sucesso parcial dentro de uma situação que tinha tudo para o fracasso total se deveu às discussões das práticas didático-pedagógicas a serem exercidas dentro das salas de aula, numa discussão circular e participativa.

Uma experiência mais sistemática foi aplicada no início da década de 80 em unidade escolar de bairro carente. A situação da população estudantil era das mais precárias visto sua segregação geográfica, o grau máximo de instrução dos pais, restrito a alguns poucos, que haviam conseguido concluir apenas a 4ª série. O que diferenciava tal escola de todas as demais era o nível de politização e capacidade de união dos pais quando se tratava de busca de soluções para os problemas escolares dos filhos. A criação da escola, a construção do prédio, a manutenção do mesmo sempre se fazia por vontade e mobilização das mães.

A experiência buscou esse viés. Cotizou as mães que passaram a ser as Conselheiras de Classe, auxiliares na ordem da sala, na busca das crianças ausentes (numa espécie de serviço social prestado), para (logo a seguir) serem as orientadoras de conteúdo de pequenos grupos mais defasados, dentro da própria sala de aula, sob a orientação das próprias professoras, ou em suas casas, aos finais de semana. Chegaram mesmo substituir professores, desempenhando assim a papel de professoras leigas, com a vantagem de absorverem a técnica da titular que auxiliavam.

As professoras tiveram que ser especialmente trabalhadas para enfrentarem mais essa dificuldade. Mais essa, uma vez que das 12 existentes (de 1ª a 4ª séries),

apenas uma pertencia à região, as demais enfrentavam um transporte diário de uma hora e meia de viagem dada a distância (de município) nos quais viviam. As crianças seguramente correspondiam ao perfil comum das escolas periféricas, a rotatividade dos professores tornava-as indisciplinadas e descrentes de tudo o que a escola poderia lhes oferecer.

Mais uma vez o planejamento participativo, tendo como conteúdo as discussões específicas dos projetos didático-pedagógicos garantiram a confiança mútua, a crença, vontade e sucesso no trabalho de ensino/aprendizagem então desejados.

CONCLUSÃO

Outras histórias por nós experienciadas poderiam ser descritas também em nível de média administração, porém os relatos efetivados já nos permitem algumas conclusões a respeito do conteúdo e objeto específico da administração escolar/educacional:

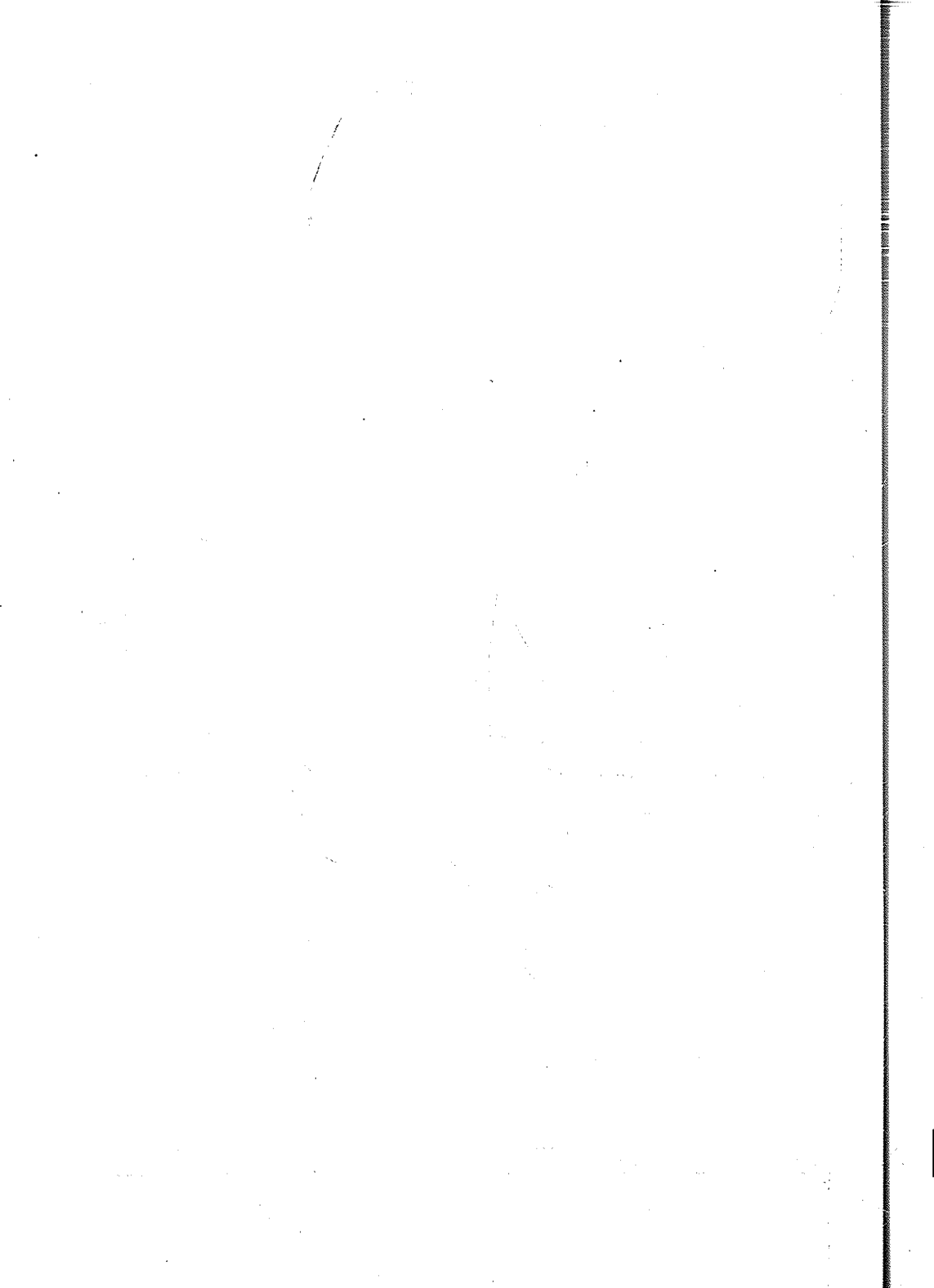
1. o teórico geral desconhece a especificidade didático-pedagógica;

2. a formação do profissional dá maior ênfase à questão humano-pedagógica e menor às questões da administração material e financeira;
3. a legislação em todos os estados brasileiros cuida com maior rigor dos problemas da administração material e financeira e determina menor índice de preocupações didático-pedagógicas;
4. deve ser uma exigência básica para a formação do administrador escolar, a absorção das teorias a respeito das diferentes correntes da administração geral;
5. para a prática diária da função de administração das escolas nos dias atuais, torna-se fundamental o uso de correntes administrativas que analisem os sistemas sociais-antropológicos e de ensino, a metodologia participativa da administração, e o planejamento situacional;
6. mas, um item deve ser destacado: o trabalho do administrador escolar deve ser voltado prioritariamente para o didático-pedagógico. As paradas pedagógicas estipuladas pela lei devem ser aproveitadas ao máximo para essas discussões; a presença diária do diretor deve ser o marco e o

exemplo do didático-pedagógico que corresponde à verdadeira função da escola.

BIBLIOGRAFIA

- COSTA, Messias (et al.) - O estado atual do conhecimento das funções do administrador educacional no Brasil: dimensão legal. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre/RS, 2 (1): 64-86, jan./jun. 1984.
- GRIFFITHS, Daniel E. - *Teoria da Administração Escolar*. trad. José Augusto Dias. 2 ed. SP: Nacional, 1974. 136p (atualidades pedagógicas. v. 105).
- MELLO, Ediruald & SERAFINI, Oscar - O perfil do administrador escolar: necessidade ou inutilidade. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre/RS, 3 (2): 22-40, jul./dez.1985.
- MIRANDA, Glaura Vasques de. A administração educacional: desafios. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, 7 (1 e 2): 145-151, jan./dez.-91.
- PRAIS, M. de Lourdes Melo. *Administração colegiada na escola pública*. Campinas/SP: Papyrus, 1990. 110p.
- SANDER, Benno. Apresentação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre/RS, 1 (1): 7-8, jan./jul. 1983.
- VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. *Planejamento participativo na escola*. SP: EPU, 1986 118p (Temas Básicos de Educação e Ensino).



O CONSELHO DE ESCOLA E A GESTÃO COLEGIADA NA ESCOLA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ilca Oliveira de Almeida Vianna¹

RESUMO

Alguns momentos tem marcado a evolução administrativa. Inicialmente uma administração tradicional, autoritária, centrada na relação vertical entre diretores e subordinados, com a comunidade alijada do processo. Com os avanços das teorias psicológicas, sociais, administrativas e políticas a escola passa a buscar uma relação diferenciada, mas, presa ao autoritarismo que sempre a caracterizou, permanece numa pseudo administração democrática, cuja fragilidade se manifesta na participação da comunidade apenas em aspectos secundários do processo educativo. Em seguida a escola passa por um processo sui generis de administração democrática imposta por decreto, que institui um Conselho de Escola Deliberativo, órgão destinado a auxiliar a direção na garantia das condições necessárias para que o processo educativo aconteça de forma adequada. Atualmente, através de um processo de reivindicação ainda não organizado

¹ Professora da Faculdade São Camilo de Administração Hospitalar/SP.

e sistemático, os educadores tem buscado uma escola verdadeiramente democrática, orientada por uma gestão colegiada que busca, pelo coletivo, sem destruir individualidades, participar das decisões essenciais e básicas do processo educativo, acompanhando e avaliando o seu trabalho. O ideal seria chegarmos ao "arrendamento comunitário da escola, com autonomia financeira, administrativa e pedagógica para gerir a sua estrutura e o seu funcionamento, tendo a educação política da criança inserida no contexto social, o seu objetivo maior. Esta é a utopia a que nos propomos. Utopia entendida não no sentido do irrealizável, mas do impossível hoje que se transformará, pela ação coletiva, competente e compromissada dos educadores, no possível do amanhã.

Discutir Conselho de Escola e Gestão Colegiada é um grande desafio porque implica no desvendamento de visões de mundo e posturas pessoais diante da vida.

Assim, não podemos discutir Conselho de Escola e Gestão Colegiada sem nos referirmos a dois parâmetros básicos:

1. a certeza de que o homem é uma individualidade que constrói o seu conhecimento, a sua

afetividade a partir das relações que estabelece com outros homens e na razão direta da qualidade dessas relações;

2. o entendimento de que o homem é um ser situado historicamente, interagindo num contexto que o determina e condiciona sua forma de ser e de agir.

Este homem tem que ser considerado na sua individualidade e entendido como sujeito inserido num mundo de relações simbólicas, sociais e de trabalho, numa comunidade complexa.

A interação individualidade - homem - e grupo social - comunidade -, precisa ser tão efetiva e eficaz que ao interagir com a comunidade o homem não perca a sua individualidade e a própria comunidade, nascida a partir das relações entre os homens, também não perca suas características de realidade coletiva e muito menos seja direcionada por uma ou um conjunto de individualidades que a despersonalizariam, destruindo suas raízes, suas tradições, sua memória, impondo-lhe novas formas de ser e agir.

Configura-se dessa forma uma interação muito complexa e difícil de ser conquistada.

De um lado sujeitos, indivíduos, que não podem perder sua individualidade, autonomia, liberdade, responsabilidade. De outro, comunidades que precisam resguardar um "nós", um coletivo, que precisa existir, concretamente, a partir de individualidades, mas sem destruí-las e, ao mesmo tempo, não perder suas características de grupo.

É nessa última relação homem - comunidade que inserimos a discussão de Conselho de Escola e Gestão Colegiada, procurando identificar fatores facilitadores e dificultadores da sua prática.

Nosso ponto de partida será a realidade do nosso país e da nossa escola.

O Brasil é um país em crise pluridirecional. Esta crise atinge todos os setores da nossa sociedade, desde a economia, a política, até o lazer, intermediando pela educação, pela saúde, pela segurança e todos os setores que atendem às necessidades básicas do ser humano. As consequências dessa situação são desastrosas e o tem transformado em país que direciona a grande maioria da sua população a uma situação de miséria absoluta, a ponto de ser considerado um país de não-cidadãos, resultante da má distribuição de suas riquezas, privilégio de alguns e miséria de grande parte da sua população que, sujeita ao arrocho

salarial, à opressão, ao poder, a uma economia desequilibrada, a um governo fraco, corrupto e sem consistência e não tendo uma tradição de luta política, vê-se direcionada ao caos, com grandes dificuldades para um processo de reação e transformação dessa realidade.

É neste contexto nacional de crise que inserimos a escola e discutiremos a sua atuação através do Conselho de Escola e da Gestão Colegiada.

Qual seria a realidade da escola em nosso país? Como não poderia deixar de ser, constitui-se numa instituição fracassada, dentro do fracasso maior.

Nosso povo tem uma escola onde, na grande maioria das situações, aprender significa ato mecânico de reter e repetir informações, desvinculadas do contexto do aluno, da sua comunidade. Criando um mundo artificial para si mesma, exerce sua ditadura intelectual preparando alunos para sobreviver dentro dela, mas para perecerem, como vítimas ou robôs, fora dela, na comunidade maior. Uma escola que não leva em conta as diferenças individuais, forma alunos passivos, de fácil manipulação, e valoriza o professor apenas enquanto aquele que sabe, que transmite, que se impõe com autoritarismo sobre aquele que não sabe e que, a partir dessa relação, transforma-se num ser incapaz. Para isto

valoriza o individualismo, a competição e propõe instrumentos de mediação que concorrem para a despersonalização e desumanização do brasileiro.

As conseqüências deste país e desta escola para a sociedade brasileira são desastrosas fazendo-a conhecida internacionalmente pelos seus altos índices de acidentes no trânsito, mortalidade infantil, analfabetismo, violência, corrupção, descrédito econômico e político, etc., significando para os brasileiros insegurança, desespero, caos.

No entanto, a toda ação impõe-se uma reação, e o nosso povo tem reagido a esta situação caótica em que se encontram o nosso país e a nossa escola, embora de forma não organizada e efetiva, mas como uma conquista irreversível.

Respostas ou medidas isoladas não exercerão influência alguma sobre a complexidade desta situação precária.

Impõe-se, portanto, a necessidade de buscar o nós, o coletivo. Sem perder a individualidade precisamos buscar horizontes nas necessidades básicas do ser humano e unir-nos na conquista da satisfação dessas necessidades e das liberdades fundamentais, direcionando a partir delas todo o processo de transformação do país e da

escola. É necessário exercer a cidadania e buscar a união que possibilita força conjunta para enfrentar o caos. É preciso romper o círculo vicioso da dominação e possibilitar que o homem exercite a sua cidadania.

De que forma ?

Homem e comunidade em interação efetiva e sempre crescente e em evolução permanente, buscando soluções conjuntas e solidárias para problemas comuns.

No entanto, a realidade tem-nos mostrado exatamente o contrário: a sociedade desenvolvendo todos os seus setores e a escola, parada no tempo, sequer a acompanha em sua complexidade. Mesmo através de uma forma pouco organizada não podemos negar que a sociedade tem lutado pelo ideal político, social e democrático, por melhores condições de vida, pela igualdade dos direitos humanos, por um mundo mais justo, mais humano, menos violento e conflitivo.

E a escola, o que tem feito enquanto instituição responsável pela posse dos conhecimentos acumulados e a formação da consciência crítica de seus alunos, cidadãos, para colaborar nesta luta?

Por sua vez, a escola tem fracassado na sua tarefa de educar as novas gerações para um mundo melhor: seus

índices de reprovação são altíssimos, a qualidade do seu trabalho abertamente desacreditado e criticado.

E a sociedade, o que tem feito para que a escola retome a sua tarefa precípua de ensinar a ler, escrever, contar, de possibilitar a leitura crítica do mundo para interferir em seus condicionantes e tentar alterá-lo em benefício da grande maioria da população?

Nada. São duas individualidades isoladas, que se degladeiam, como se precisassem disputar a sobrevivência, uma ser destruída para que a outra possa sobreviver.

Esquecem que a maior arma é a união, a relação solidária entre elas.

É necessário que comunidade, escola, homem, abdicuem do seu individualismo, egocentrismo, autoritarismo para conquistarem, pela troca, pelo diálogo com grupos diferenciados, o nós, que abre caminhos para a democracia e a mudança que não pode ser unilateral, uniforme, mas dialética, rebelde, revolucionária, porque implica em mudança de visão de mundo e postura de vida.

Nesta conquista tem caminhado a nossa escola, embora de uma forma também vagarosa e frágil e nem sempre positiva, passando por momentos bastante significativos.

Num primeiro momento identificamos a escola tradicional a serviço do poder, buscando efetivar uma aprendizagem possibilitada pelo silêncio e pela ordem, efetivada por um professor, senhor do conhecimento e da verdade.

Nesta escola entre diretor, professor, corpo técnico e alunos, estabelece-se uma relação vertical, autocrática, valorizadora do individualismo, do egocentrismo, da competição. É a concretização de uma administração autocrática, centrada na figura do diretor.

Desta escola a comunidade está alijada. Sua participação restringe-se à contribuição financeira para a Caixa Escolar.

Num segundo momento uma escola, que começando a buscar seu caminho, mas ainda presa às tradições, ao medo da perda de um poder ilusório, pois nunca o possuiu, proclama uma relação ainda vertical, mas com aparência democrática. Temos então uma administração pseudo democrática, coadjuvada por um Conselho de Escola Consultivo através do qual a comunidade participa de decisões secundárias no processo e volta-se à satisfação de seus interesses imediatos e particulares (nota, briga com professores, recursos de processos avaliatórios, etc.).

Num terceiro momento surge no contexto brasileiro uma escola participativa, por decreto. Uma estrutura historicamente autocrática vê-se obrigada, por dispositivo legal, a conviver com um Conselho de Escola Deliberativo. Instala-se então, uma administração democrática por imposição legal e a uma relação, ainda vertical impõe-se o que chamamos uma "democracia por contingência". Cresce a participação da comunidade, porém não de forma representativa e apenas em relação a aspectos secundários do processo educativo.

Atualmente a escola vem assumindo um grande desafio: o de uma administração participativa, a partir do coletivo da comunidade participando, através de uma gestão colegiada, na tomada das decisões básicas, essenciais e prioritárias da unidade escolar.

Existe uma diferença fundamental entre o que entendemos por Conselho de Escola e Gestão Colegiada, embora os dois conceitos não sejam excludentes.

Chamamos de Conselho de Escola um órgão representativo da comunidade escolar que auxilia na tarefa de dirigir uma escola, ficando no entanto, toda a responsabilidade das decisões e sua efetivação e acompanhamento, nas mãos do diretor da escola.

Isto porque o Conselho pode deliberar sobre questões variadas, mas não tem competência legal para efetivá-las, cabendo esta competência ao Diretor da Escola, nos termos da legislação que disciplina o assunto no nosso sistema de ensino.

Numa Gestão Colegiada todas as decisões prioritárias cabem ao colegiado, ficando o diretor com a responsabilidade de efetivá-las na prática do cotidiano da escola.

Assim, o diretor não teria autonomia decisória, mas apenas autonomia de execução, adaptando as decisões às condições e necessidades da unidade escolar no seu todo.

O centro de todo o processo seria o aluno, as suas condições para efetivar um processo de construção do conhecimento eficaz e adequado à sua realidade pessoal e contextual.

Todas as atividades e órgãos da escola gravitariam em torno dele, como substratos garantidores da efetividade da sua educação, em todos os seus aspectos.

Para que isto seja possível necessário se faz transformar a escola num centro de formação de educadores, individualidades e coletivos, que possa, exercendo a força da pressão comunitária, garantir condições institucionais

necessárias à construção coletiva de um projeto pedagógico e cultural na escola.

Estaríamos caminhando e colaborando, desta forma, para a construção da grande utopia pedagógica da escola de hoje: uma escola-vida, mediadora da rebeldia social, uma escola de e para cidadãos.

Esta mudança terá que garantir alterações significativas na reflexão e na ação da comunidade, da escola e do educador.

A comunidade querendo saber para defender-se precisa pressionar a escola para que democratize o conhecimento, discuta problemas sociais relevantes e participe efetivamente da transformação da realidade.

A escola da competição, do individualismo, deve ceder lugar à escola a serviço da democracia que possibilite a construção ativa do conhecimento necessário para o entendimento da realidade social e a atuação sobre ela para transformá-la. Para isso precisa desvendar os condicionantes da sua ação, os instrumentos de mediação utilizados para dominá-la e fortalecer e aprofundar a teoria que direciona a sua realidade para dirigir sua prática com segurança e construir uma nova concepção de mundo, articulada com as

necessidades básicas da nossa população e os ideais democráticos de uma sociedade mais justa e equilibrada.

O educador autoritário precisa ser suplantado pelo educador estimulador, orientador, desafiador, coordenador do trabalho coletivo que possibilita decisões coletivas e compartilhadas.

Precisa transformar-se em pesquisador e líder político da sua comunidade, articulador da escola democrática que possibilita a apropriação coletiva do saber.

É necessário eliminar da realidade educacional brasileira três grandes rótulos: 1º a apatia da comunidade diante da situação econômica e política do país, impedindo que os trabalhadores construam os conhecimentos necessários para compreender e transformar a realidade em que vivem; 2º o ensino brasileiro como um dos piores do mundo, efetivado por uma escola do silêncio, da desigualdade, contribuindo dessa forma para a formação de um povo submisso, apático, despersonalizado; 3º o diretor-feitor, que mantém a ordem e disciplina que possibilitam a aquisição do conhecimento fragmentado, muitas vezes distorcido, vazio, inútil.

Para nos livrarmos desses rótulos temos que buscar coletivamente, a qualidade para a nossa escola e a nossa

sociedade, inclusive porque não são apenas rótulos, mas a nossa realidade.

Um dos caminhos apóia-se na gestão colegiada, exigindo autonomia pedagógica, administrativa e financeira para que a escola possa efetivamente gerenciar o seu trabalho.

Autonomia pedagógica para propor o seu projeto educacional, autonomia administrativa para garantir toda a infraestrutura necessária para que o projeto pedagógico se efetive e, autonomia financeira, para garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do equilíbrio do seu trabalho e dos recursos necessários para a sua concretização competente e com qualidade.

Aprofundando ainda mais o trabalho com o coletivo chegaríamos ao "arrendamento" da escola pela comunidade, quando então teríamos a verdadeira gestão colegiada em que pais, alunos, professores, corpo técnico e direção tomariam todas as decisões a respeito do funcionamento da escola. A supervisão oficial deveria efetivar-se sobre os objetivos a atingir, o número de alunos por classe e o uso da verba necessária para que a escola pudesse funcionar de forma a suprir todas as necessidades dos seus diferentes setores.

A partir destas condições a escola teria que gerir, com eficiência, compromisso e competência, todo o trabalho pedagógico.

Um outro passo no processo de formação do coletivo na escola é a unidade escolar comunitária, fruto do trabalho integrado de um grupo que assume por inteiro o funcionamento da escola, desde a sua construção, seu gerenciamento administrativo, até o controle e rendimento financeiro e a efetivação da construção crítica e criativa do conhecimento.

No entanto, este caminhar não tem sido tranqüilo. Vários fatores, de várias ordens, têm atuado para que a gestão colegiada não se efetive como realidade na nossa escola. Entre estes fatores figuram os mitos que acompanham a sua concretização no cotidiano escolar:

1º - O enfraquecimento da autoridade e da autonomia do diretor de escola.

Lembrando que, na atual estrutura administrativa da secretaria da Educação do Estado de São Paulo, o diretor não tem sequer um mínimo de autonomia, a não ser em relação a aspectos secundários do processo, necessário se faz unirmos esforços em torno da autonomia não do diretor, mas do colegiado, para garantirmos a multiplicidade das ações

necessárias para que o coletivo, o nós, seja uma realidade em nossas escolas, garantindo a força política, a segurança, eliminando os riscos da descontinuidade administrativa e, principalmente, a utilização da escola como veículo transmissor dos valores da classe dominante, em detrimento das reais necessidades da grande maioria da população brasileira.

É necessário que o diretor abdique do seu autoritarismo, assuma as suas funções e o seu papel como autoridade na escola, possibilitando uma disciplina participativa que favoreça a liberdade, a autonomia, a participação e a solidariedade, requisitos absolutos na luta contra a submissão, a dependência, a competição e o antagonismo que têm caracterizado o nosso aluno, a nossa escola, a nossa sociedade - individualidade, transformando-os em nós, coletivo, possibilitador e efetivador de transformações sociais.

2º - Os pais são, em sua maioria, dependendo do nível das escolas, ignorantes e incapazes.

Pensando desta forma estaríamos não só desprestigiando e desvalorizando nosso povo, como colocando-o na condição de incapaz, desnecessário e incompetente. Os movimentos sociais coletivos pelos sem-

terra, pelo menor abandonado, etc., têm-nos provado que o povo começa a organizar-se em suas reivindicações, que serão cada vez mais complexas a cada período do caminhar de nossa evolução histórica e política.

3º - Os alunos, especialmente os menores, são imaturos e incapazes para qualquer decisão mais significativa.

Embora existam situações que exigem maioridade civil daqueles que vão julgar uma questão ou efetivar uma ação livre e responsável, pregar a incompetência de nossos alunos para um discurso competente é um absurdo e uma concretização do desconhecimento de suas possibilidades, quando convenientemente estimuladas. Embora não tenham maioridade civil para decidir a respeito de várias situações, também é verdadeiro que os nossos alunos, quando convenientemente estimulados, adquirem espírito crítico, percepção criativa, capazes de desafiar qualquer adulto. E é destes alunos críticos, capazes de hipotetizações, transferências, deduções, predições, raciocínio lógico e rápido, etc., que a sociedade brasileira precisa. O Colegiado ou o Conselho da Escola servirão de exercício democrático para todos eles, desde que todos trabalhem juntos para o crescimento do coletivo e o aperfeiçoamento de suas condições políticas.

4º - O professor é um alienado profissional e político.

Em nome da baixa remuneração que recebe desempenha seu papel de mero ensinador de baixa qualidade, fazendo da discussão política da realidade algo a banir da sala de aula e da escola.

Embora este quadro, infelizmente, seja uma realidade em muitas de nossas escolas, também é verdadeira e possível de verificação, a existência em nossas unidades escolares públicas, de ótimos professores, trabalhando muito e de forma eficaz, apesar das condições precárias de trabalho, da ausência de assistência técnica efetiva, sem nenhuma orientação para o enriquecimento de sua ação pedagógica. Se é verdade que muitos professores ganham muito pelo pouco que fazem, também é verdade que muitos professores ganham pouco pelo muito que fazem pela educação de nossas crianças. Pelo país afora encontramos muitos professores que, apesar dos vários entraves, fazem do magistério uma bandeira de luta pela sobrevivência democrática dos brasileiros, nesta nossa sociedade de classes, corrupta, desumanizadora, transformando-se em garimpeiros do saber, do raciocínio, da competência, do compromisso com a transformação do social opressor.

5º - A escola é um lugar de ordem, silêncio e disciplina e a abertura da escola para a comunidade a desestruturaria e a desequilibraria, gerando indisciplina incontrolável.

Considerando a disciplina como um processo a ser construído e não como alguma coisa imposta de fora para dentro, torna-se necessário orientar este processo de forma a possibilitar a construção crítica de uma disciplina interna, coerente, bem estruturada, segura, fruto de uma disciplina externa questionadora e autêntica, que também precisa ser construída. Disciplina não é sinônimo de ordem, nem de silêncio. Disciplina é bem fazer o que se deve fazer bem.

Esta postura não será assumida de um dia para o outro e nem mediante imposição externa. É uma conquista pessoal e social, que prepara para a sobrevivência na vida dentro da escola, sem perda de individualidades mas com o respeito às características do coletivo.

6º - Soberania absoluta do Conselho ou do Colegiado.

Este é um mito ingênuo. Nunca haverá decisão absoluta da parte desses órgãos representativos da comunidade, principalmente, porque o direito de cada um termina onde começa o direito do outro e a própria sociedade nos coloca limitações, apenas suplantadas, com o tempo, a partir da construção do agir solidário e político não só de

cada individualidade, como do coletivo no seu todo. A busca do consenso a partir da multiplicidade de opiniões, a oposição para que haja crescimento são essenciais ao processo.

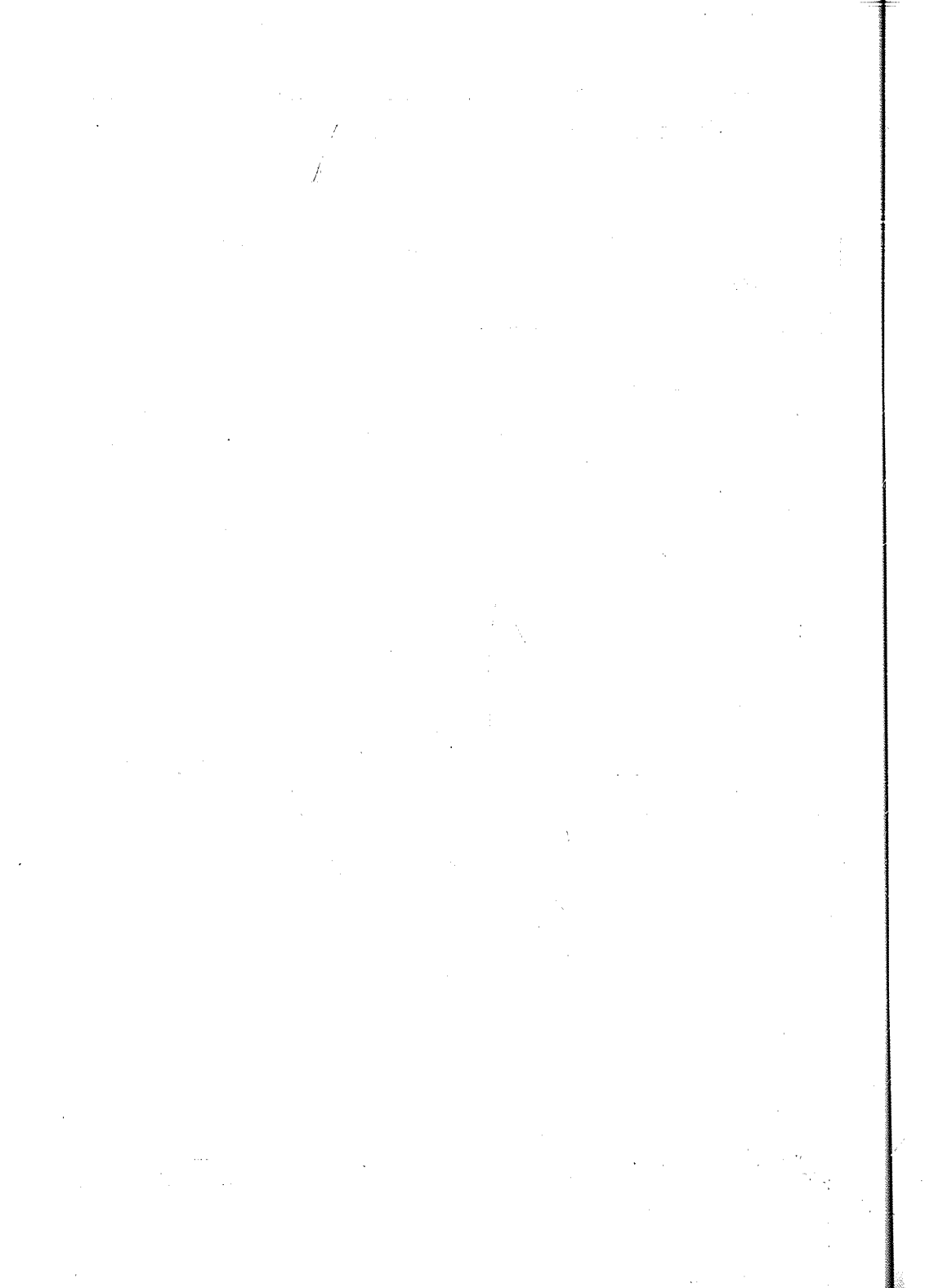
Algumas regras são básicas para que o funcionamento do Conselho ou do Colegiado possa aproximar-se de uma autonomia mais significativa :

- respeito ao direito legal de opinar e decidir a respeito do processo educativo desenvolvido pela escola ;
- respeito às dificuldades inerentes ao começo de todo processo democrático;
- valorização e respeito a todos os segmentos envolvidos;
- compromisso ético envolvendo desde o respeito a si mesmo e aos outros, até a não-divulgação, sem autorização, dos resultados das discussões colegiadas;
- postura aberta para mudanças;
- aceitação das diferenças individuais e sociais;
- conhecimento do caráter ideológico da legislação de ensino, para poder alterá-la em sua essência;
- consciência da atuação conservadora da escola buscando o ideal da sua transformação em

benefício das necessidades básicas e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Como podemos perceber o trabalho com o Conselho de Escola e a Gestão Colegiada é um grande desafio a qualquer educador.

Só conseguirá enfrentá-lo e desvendá-lo aquele que fizer da utopia seu horizonte de vida, fazendo do impossível hoje, um possível amanhã, graças a um trabalho competente, comprometido e solidário não só na escola, mas em todos os setores da vida em sociedade.



DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM SC (1991-93): CONSTRUÇÃO DA OMISSÃO DO ESTADO COM A EDUCAÇÃO E MECANISMO DE REFORÇO DO PODER DO ESTADO SOBRE OS MUNICÍPIOS

Mário César Brinhosa¹

RESUMO

A visão neoliberal de 'Estado Mínimo' tem se utilizado, especialmente no Brasil, da proposta de descentralização como forma de desvencilhar o Poder Público das suas responsabilidades com a educação. Para sua viabilização se produz a confusão semântica entre "os municípios atuarão prioritariamente no 1º Grau" (conforme a Constituição) e "o 1º Grau será responsabilidade prioritária dos municípios" (que não consta na Constituição). Em síntese, as disposições constitucionais não dizem que o ensino fundamental está prioritariamente a cargo dos municípios, mas, sim, que estes devem atuar prioritariamente no ensino fundamental. A ordem dos fatores, neste caso, altera radicalmente o sentido. Na alteração dos fatores é que a postura neoliberal justifica sua ação municipalizadora, ou seja, a ampliação do seu poder de intervenção

¹ Professor na Universidade do Contestado - UNC.

nas ações dos municípios, na medida em que se desobriga da sua função pública em relação à educação.

INTRODUÇÃO

A história da municipalização do ensino não é nova. A Lei de diretrizes e bases de 1961, decorrente da Constituição de 1946, já enfatizava a municipalização do ensino primário.

No Chile, a partir do Governo Pinochet - anos 70 -, logo no início do seu governo foi processada a municipalização, com seqüelas pedagógicas e sociais.

Nesta experiência, tendo como argumentação norteadora: "Aprimorar a comunidade da escola, permitindo que ela controle o serviço que utiliza", implantaram-se no país inúmeras redes de ensino, isoladas em cada município. Com esta divisão do ensino em pequenas redes, fragmentou-se a articulação estadual e nacional, regionalizou os currículos, municipalizou o corpo docente e fragmentou por conseguinte o saber. (Davies, 1991:38)

Atualmente no Brasil, se produziu um equívoco acerca do que realmente constitui a municipalização (no sentido de transferência de escolas estaduais para as prefeituras) do ensino de 1º Grau, supostamente prevista na constituição de 1988. A gravidade do mesmo está em acreditar que é

irreversível e fato consumado na Lei Maior, por parte de muitas pessoas, grupos e entidades contrárias à municipalização por falta de uma leitura e análise mais detida.

A municipalização em nenhum sentido - nem no de ampliação da responsabilidade municipal pelo ensino municipal, nem no de transferência de escolas estaduais para as prefeituras - está prevista na constituição, e o equívoco cometido por certos intérpretes destes parágrafos - 2º do artigo 211 e inciso VI do art. 30 - talvez resulte da confusão semântica entre "os municípios atuarão prioritariamente no 1º Grau" (conforme a constituição) e "o 1º Grau será responsabilidade prioritária dos municípios" (que não consta da constituição). (Davies, 1991, p. 30)

Em síntese, estas disposições constitucionais não dizem que o ensino fundamental está prioritariamente a cargo dos municípios, mas sim que os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental. A ordem dos fatores, neste caso, altera radicalmente o sentido.

O texto constitucional prevê apenas que os municípios devam atuar prioritariamente no ensino fundamental, ou seja, definir a competência municipal, sem atribuição de responsabilidade maior ou menor pelo ensino fundamental.

É neste contexto de entendimento do que seja municipalização e sua produção semântica equivocada, que ousaremos analisar a descentralização da educação em Santa Catarina. (1991-93)

1 - A Experiência Catarinense de Descentralização

1.1 - Política de Descentralização

O Governo do Estado através da Secretaria Estadual de Educação, inspirada no Decreto Lei 200 de 1967, que institucionalizou a descentralização administrativa do regime militar e na Lei 5692/71, com a mesma inspiração autoritária, define como política que “o Estado incentivará a descentralização do ensino de 1º Grau, o que implica a transferência da capacidade decisória e de ação para instituições da comunidade ou mesmo para os municípios, respaldada por um suporte técnico e financeiro do Estado mantidos sempre os vínculos atuais do corpo docente com o sistema estadual. Este projeto deve ter em vista o estabelecimento de diretrizes e mecanismos para que essa transferência se processe adequadamente e que as comunidades ou os governos municipais, progressivamente assumam os encargos do ensino de 1º Grau” (Convênio SPF nº 20, 25/06/91).

Para dar sustentação à política de municipalização, não só na educação, mas também na agricultura e saúde, o governo do Estado publicou: “Quase tudo se concentra no Estado, que se transformou num gigante preguiçoso e incompetente. Noutro ponto, os municípios pouco poder tinham, sendo eternos pedintes das esferas superiores. As decisões se processam em fechados gabinetes ao arrepio dos interesses das comunidades. O povo era mero espectador de um processo feito a distância, sempre caro e muitas vezes corrupto” (Diário Catarinense 17/04/91).

Com estas afirmativas o governo estadual vai encaminhar a transferência de unidades escolares do ensino fundamental e a cessão dos professores, nelas atuantes, aos municípios onde as mesmas se localizam.

Esta política de descentralização, entendida como municipalização, vem atender a visão neoliberal de “Estado Mínimo” e se fundamenta na prática de que os municípios já vinham ampliando este atendimento, em conformidade com os seguintes dados, dos últimos 10 (dez) anos:

- em 1980 a matrícula na rede municipal era de 75.558 alunos e na estadual, de 126.362 alunos; em contrapartida em 1992, a rede municipal 92.684 alunos, enquanto a estadual atendia 94.125 alunos

nas escolas Isoladas, Reunidas e Grupos escolares que ministram somente as quatro séries iniciais do ensino fundamental;

em 1980 os municípios mantinham uma rede de 3.046 escolas e o Estado 3.505 e em 1990 os municípios cresceram para 3.618 e o Estado reduziu para 3.357 escolas, desta tipologia (Doc. Municipalização do Ensino - Secretaria do Estado da Educação - mimeo - 1991).

A partir destes dados, a municipalização da educação em Santa Catarina, inicia-se pela descentralização da gestão do ensino fundamental e, num primeiro momento, nas escolas Isoladas, Reunidas e Grupos escolares que ministram somente as quatro séries, deste grau de ensino.

Esta política de descentralização, teve como determinante de adesão, por parte dos municípios, o condicionamento de que a liberação de recursos estaduais a qualquer município ocorreria mediante a sua adesão ao convênio de municipalização. (Em Defesa da Escola Pública - Ano I - Nº 1 - Nov/92 - p. 4)

Assim, a política norteadora amarra os municípios aos interesses do Estado e descentraliza as escolas situadas, na

quase totalidade, em locais de difícil acesso e que atendem a população rural, distantes dos centros mais urbanizados e administrativos.

Tendo por base que, quem está mais próximo deve gerenciar os serviços, o Estado produziu a definição de quem é responsável pelo quê e quem tem o direito a quê, como condição fundamental para a objetivação do quê e como municipalizar na educação.

Definidas as instâncias a serem municipalizadas e tendo claro que o sistema educacional está organizado e estruturado, na concepção dos modelos hierarquizados e rígidos dos exércitos e das igrejas, segundo Foucault (1987), e que este produz como eixo principal a obediência que se fundamenta nos conceitos de poder e autoridade, produzindo relações verticais e determinando quem pode mandar e quem deve obedecer e que na relação município e Estado não se dá de forma diferente, o Governo do Estado "coagiu os 260 municípios, a partir de 1991, a aderirem ao convênio de municipalização". (Em Defesa da Escola Pública - Ano I - Nº 1 - Nov/92 - p. 4)

Utilizando o condicionamento da liberação de recursos a qualquer município mediante sua adesão ao processo de municipalização, os municípios tiveram que assinar um

convênio Mãe - assim intitulado -, que estabeleceu as condições gerais para convênios do Governo do Estado de Sta. Catarina com os municípios. A partir deste, se assinarão outros específicos para: a) elaboração de planejamento físico-territorial; b) execução de obras e serviços voltados ao fortalecimento da infra-estrutura local; c) melhoria dos serviços públicos em geral e d) promoção do desenvolvimento econômico e social.

O instrumento que prescreve as condições gerais de convênio entre Estado e município, ainda estabelece que o Estado deve, entre outras ações: a) fiscalizar, através das Secretarias de Estado próprias, as ações dos municípios; b) estabelecer supletivamente diretrizes de trabalho para viabilizar os objetivos dos programas e projetos firmados. Aos municípios compete: a) aplicar nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino; b) promover atualização fiscal permanente, notadamente, recadastramento imobiliário e das atividades industriais, comerciais e prestadoras de serviços; c) manter depósito no BESC - Banco do Estado de Sta. Catarina -, de parte das disponibilidades financeiras dos órgãos e entidades da administração pública municipal; d) estabelecer uma política que vise a diminuição do quadro de pessoal na administração pública municipal e autarquias e/ou instituições

vinculadas a mesma. (Condições Gerais de Convênios do Governo do Estado de Sta. Catarina com os municípios, 25 de Junho de 1991).

Com estes pressupostos definidos e oficializados com a assinatura do convênio "Mãe", o Estado firma a partir de Julho/91, convênios específicos com cada município, no que concerne à municipalização da educação.

Este convênio específico para a municipalização do ensino define:

1 - na cláusula segunda - Do Objeto - a política deve ser implantada, nos seguintes termos: a execução de serviços concernentes ao ensino de primeiro grau, em sistema de cooperação técnico-administrativa, necessária ao desenvolvimento educacional do município, através da aplicação e uso de recursos humanos, materiais e financeiros, estaduais e municipais, de forma integrada e racional;

2 - na cláusula quarta - Das Obrigações do Estado - manter despesas de pessoal integralmente em 91 e de forma decrescente - ano a ano - na base de 10%, chegando a 1996 a uma contrapartida de, no máximo, 50%; reformar e transferir aos municípios toda a estrutura municipalizada, num prazo máximo de 2 (dois) anos; contribuir com as despesas de manutenção didático-pedagógica destas unidades escolares;

prestar assessoramento técnico-pedagógico aos órgãos municipais e colocar à disposição do município, pessoal técnico-administrativo para operacionalizar o processo;

3 - na cláusula quinta - Das Obrigações do Município - o mesmo deve operacionalizar, somando os recursos humanos, materiais e financeiros, bem como, instituir, organizar e manter um conselho municipal de educação, com composição e competência já definidas neste convênio;

4 - na cláusula sexta - Das normas, funções e composição do Conselho Municipal de Educação - fica definido que o C.M.E. terá por função aprovar o Plano Municipal de Educação - P.M.E. -, acompanhar a execução e avaliar os resultados do plano e a ação do pessoal envolvido no mesmo; estabelece que as reuniões serão no mínimo de três por ano (em fevereiro, junho e novembro) e será composto por um representante do órgão municipal de educação, um da associação de pais e professores, um do SESI, um do SENAC, um da Câmara de Vereadores e um da Secretaria da Educação, Cultura e Desporto.

Estas cláusulas definem e caracterizam a política adotada e quando correlacionadas com as do convênio "Mãe", em que a obrigação do Estado é sempre expressa na forma de co-responsável financeiro, no aperfeiçoamento de pessoal,

na avaliação do programa, na fiscalização e no estabelecimento das diretrizes supletivas ao desenvolvimento dos programas e projetos, fica objetivado que a função do Estado é a de definir o que, como e porque fazer a municipalização do ensino fundamental.

1.2 - Processo de Implementação

O governo do Estado, através da Secretaria da Educação, a partir de abril de 1991, começou a gerenciar a proposta de descentralização da gestão do ensino, tendo como idéia fundante a concretização em municípios polos e expandir dentro das possibilidades produzidas em curso. Porém, em maio de 91, o governo do Estado condicionou o repasse de Verbas Estaduais aos municípios que aderissem à proposta de municipalização.

Em julho do mesmo ano, os municípios já estavam assinando os convênios específicos da municipalização da educação.

O que se observa, é que entre a assinatura do convênio "Mãe" e os convênios específicos, o tempo disponível para discussão e estudo das viabilidades, não ultrapassou a 30 (trinta) dias.

Assinados os convênios, cria-se na Secretaria da Educação uma Gerência de descentralização da gestão do Ensino e via convênio, nos municípios, o Estado colocará - um, dois ou três - professores à disposição das secretarias municipais de Educação para atuar e agilizar o processo de municipalização, em conformidade com os convênios assinados e gerenciando os interesses do Estado.

Ao mesmo tempo o Estado extingue as Unidades de Coordenação Regional da Educação - UCRES - e cria as Secretarias Regionais de Educação - SERES - que passam a funcionar como um escritório que recebe e remete informações do Órgão Central da Educação, desarticulando assim as ações globalizantes a nível de Estado.

As decisões administrativas e pedagógicas são agora atribuição dos diretores de escolas, a partir das orientações emanadas da Secretaria de Estado e das SERES.

Os professores que atuam no projeto de municipalização, junto às Secretarias Municipais, passam a ter a mesma função dos diretores, ou seja, a partir das orientações do Estado, os mesmos vão gerenciar as escolas municipalizadas.

Assim o Estado estabelece seus interlocutores na esfera municipal.

Além desses interlocutores, o Estado cria a Diretoria de Inspeção, com equipe em cada Secretaria Regional e com a finalidade objetiva de inspecionar fundamentalmente as ações administrativas.

O que realmente se concretizou foi a municipalização de 2881 unidades escolares (Isoladas, Reunidas e Grupos escolares), envolvendo 229 municípios, 2094 professores e 105.000 alunos aproximadamente, já que o Estado ainda não oficializou os dados estatísticos de 1991 e 1992 (Doc. Municipalização do Ensino da Educação - mimeo - Maio/1993).

Os 31 (trinta e um) municípios, que ainda não assinaram o convênio, estão discutindo até hoje as bases do mesmo e não aceitam as condições postas.

O total de unidades escolares envolvidas nesta política representa mais da metade das escolas da rede estadual, situadas na quase totalidade, nas localidades mais interioranas de cada município.

O que se observa nestes últimos anos é que as ações de descentralização da gestão do ensino, não ultrapassaram a esfera do administrativo, não havendo preocupação com a questão pedagógica. Isto porque as prefeituras estão envolvidas nas reformas das escolas municipalizadas, na

assinatura dos termos aditivos ao convênio para receberem verbas, prestação de contas junto ao Estado e inserção política para obter mais verbas.

Para que tudo isto ocorresse, foram realizadas reuniões regionais, em todo o Estado, envolvendo os gerenciadores de processo, bem como, os prefeitos e/ou seus representantes.

Toda esta ação tinha e tem como bandeira ou fetiche, que a política de descentralização da gestão do ensino é uma forma de democratização da educação e produzir na população, a concepção de que ela decidiria os encaminhamentos que a educação de seus filhos requer.

1.3 - Conseqüências e Efeitos

É necessário lembrar que o sistema educacional está organizado e estruturado, na concepção dos modelos hierarquizados e rígidos dos exércitos e das Igrejas, segundo Foucault, e que este produz como eixo principal a obediência que se fundamenta nos conceitos de poder e autoridade, produzindo relações verticais e determinando quem pode mandar e quem deve obedecer.

Tendo este pressuposto como norteador, observa-se que o processo de descentralização da educação em Sta.

Catarina tem produzido esta relação de dependência, dos municípios em relação ao Estado.

Isto passa a ter maior significado, quando a marca singular é a mesma da sociedade, o autoritarismo e o paternalismo.

Na relação município e Estado, o jogo do poder não se estabelece de outra forma. Para dissimular que o poder está e é centralizado no Estado, "não raras vezes, o Estado autoritário camufla a concentração de poder, descentralizando a execução de tarefas" (Bordignon, 1992:15).

A experiência de municipalização em Sta. Catarina, a partir de 1991, tem se pautado nesta direção.

Constatada esta dimensão política, passaremos a descrever os feitos e efeitos econômico, social e cultural, entremeado pelos aspectos políticos.

Na sua operacionalização efetiva observa-se que os prefeitos não tinham discernimento do que estavam fazendo - ao assinar os convênios -, já que a pressão do governo do Estado era grande e ameaçava não repassar recursos aos municípios que não aderissem ao projeto.

Esta ação não aconteceu somente na área da educação, mas também, na agricultura e saúde.

Firmados os convênios nestas áreas, o governo do Estado desativou a vigilância sanitária - acarretando maior serviço ao município -, a fiscalização fazendária - produzindo um quadro favorável à sonegação de ICMS, com prejuízos aos orçamentos municipais -, e as Unidades de Coordenação Regional da Educação, as UCRES, fazendo com que o sistema estadual e municipal de ensino, deixassem de ter um elo estrutural de conexão tendo em vista que as ex/UCRES, foram transformadas em escritórios repassadores de determinações do Estado.

Os repasses de recursos financeiros, estabelecidos nos convênios, ocorreram e ocorrem com atraso, o que onera ainda mais os municípios, produzindo instabilidades no processo. Esta instabilidade produziu a definição política de 6 (seis) municípios do Vale do Araranguá - região sul do Estado -, de oficializarem a partir de julho do corrente ano, a desmunicipalização das escolas Isoladas, Reunidas e Grupos escolares da rede estadual. (Ofício 254/93 - Gabinete do Prefeito de Sombrio - como exemplo)

Na condição de tarefeiros do processo idealizado e de interesse do Estado, os municípios nos últimos 2 (dois) anos, só realizaram ações administrativas, sem qualquer assessoria à dimensão pedagógica e de ensino, fazendo com que a municipalidade e os interlocutores do Estado - que atuam no

município - ficassem envolvidos e absorvidos pelas verbas que o Estado repassou para as reformas das escolas, nas licitações públicas para as obras e nas prestações de contas das tarefas financeiro-administrativas assumidas com o convênio da municipalização.

Com relação ao quadro de pessoal que atua nas escolas municipalizadas, constata-se que os mesmos têm perdido alguns direitos, tais como:

1 - Remoção: no último concurso - 2º semestre de 1991 - quem estava atuando em escola municipalizada podia se remover para uma Escola Básica ou Colégio Estadual. A remoção na direção contrária foi proibida, via procedimento administrativo, embora fosse direito estatutário.

2 - Retorno de licença sem vencimento: foi vedado o retorno para escolas municipalizadas, mesmo sendo direito estatutário.

Isto caracteriza que, somando-se as aposentadorias com a não remoção e o não retorno a estas escolas e ainda, a não abertura de vagas no concurso de ingresso - a se realizar no 2º semestre de 1993 -, em 10 anos, o governo do Estado não terá qualquer ônus com estas escolas, em decorrência dos convênios assinados.

Este quadro concretiza e solidifica-se na figura do professor substituto - em regra, sem qualificação específica -, que torna-se algo singular e fundamental neste processo. Este trabalha numa escola estadual municipalizada e recebe salários da prefeitura. Este salário em geral é maior do que o salário do Estado para seus efetivos. Isto produz um quadro conflitivo para ser gerenciado pelo município e sindicato da categoria, a nível municipal e estadual.

Um outro quadro altamente intrigante é a situação legal - predial e territorial -, dos imóveis. Para citar um exemplo, no município de Caçador - região oeste do Estado -, das 16 (dezesseis) escolas municipalizadas, apenas 2 (duas) eram legalmente propriedade do Estado. As demais não o eram e existiam situações de difícil solução jurídica com o Incra, Funrural e herdeiro dos doadores das terras, onde se localizam as escolas. Este quadro jurídico é de conhecimento do Estado, mas as medidas cabíveis para solução não estão sendo processadas.

A doação prescrita nos convênios - dos bens do Estado para os municípios -, necessita de legislação pertinente. Na verdade esta não existe hoje e o Estado, no máximo, pode emprestar por 99 (noventa e nove) anos seus bens e imóveis, na forma do comodato.

O repasse dos recursos para a manutenção didático-pedagógica também não tem ocorrido - pois o Estado não tem item orçamentário e conseqüentemente não tem financeiro-, e a capacitação de recursos humanos tem se efetivado através das instituições de Ensino Superior, porém sem uma política norteadora contundente. Cada instituição tem feito o seu possível.

Cabe-nos ressaltar que os professores estaduais municipalizados e a comunidade circundante de cada escola, não querem mais ficar sob a direção do Estado, já que o município presta maior assistência, tanto administrativa como pedagógica.

Objetivamente o que tem sido municipalizado na verdade, é o barateamento da operacionalização do processo educativo em todo o Estado, tendo em vista que os salários continuam defasados e as condições de trabalho continuam as mesmas. Isto quer dizer que o Estado, efetivamente, prefeiturizou as escolas Isoladas, Reunidas e Grupos escolares, não resultando a economia produzida nestes dois últimos anos - com estas escolas municipalizadas -, em melhores salários aos professores estaduais e melhores condições de trabalho nas Escolas Básicas e Colégios da rede estadual.

2 - DESOCULTANDO AS BASES DA ESTRATÉGIA E DA PRÁTICA

2.1 - A Desobrigação do Estado

O processo de municipalização da educação, bem como, da agricultura e da saúde, tem sido a transferência de responsabilidade, cabendo ao poder local, arcar com o maior ônus. Devido a este quadro, na concepção de que quem reparte fica com a melhor parte, aos municípios couberam as escolas de zona rural de difícil acesso e das regiões mais carentes. Isto se fundamenta historicamente, já que, com a proclamação da República em 1889, registrou-se a passagem da responsabilidade do ensino Básico para os Estados.

Nestes poucos mais de 100 (cem) anos, o que se observa é que os Estados mais ricos consolidaram suas redes de ensino e os mais pobres, hoje nem sequer atendem a metade da população escolar.

Numa concepção liberal, os feitos e efeitos, nestes mais de 100 (cem) anos, se concretizam objetivamente.

Passado um século, numa concepção neoliberal de "Estado mínimo", é salutar que os Estados Membros se

desobriguem da educação fundamental e repassem a mesma para os municípios, como já o fez a União em relação ao Estado nestes 104 (cento e quatro) anos de República.

Agora, o tratamento igual para os Estados muito desiguais - como ocorreu com os Estados, pela União, nestes mais de 100 (cem) anos -, acontece em Sta. Catarina, em relação aos municípios.

A argumentação governamental e defensora da municipalização é que ela resultará em descentralização das decisões, o que supostamente permitiria um melhor atendimento à população.

Nesta argumentação, de aparência correta, está escamoteado o fato de que a municipalização não possibilitará a descentralização política, *"uma vez que as verbas necessárias á manutenção das escolas municipalizadas não serão repassadas automaticamente junto com o ônus e serviços educacionais. Ao contrário, ficarão nas mãos do governo, que só liberará as verbas, como é tradição no Brasil, provocando sérios prejuízos às escolas municipalizadas"*. (Sindicato dos trabalhadores em Educação de Santa Catarina - Informativo sobre Municipalização, 2º semestre de 1991)

A desobrigação do Estado fica evidente quando o Conselho Estadual de Educação, em sessão especial no dia

15 de setembro de 1992, com a participação da FECAM (Federação Catarinense de Municípios), UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) e SINTE (Sindicato dos Trabalhadores em Educação) entre outras entidades, para avaliar o processo de municipalização, constatou que o atraso na liberação dos recursos definidos e assumidos previamente pelo governo estadual e a ausência de um cronograma de repasse destes recursos sustentados em planos e orçamentos plurianuais é um impeditivo para a descentralização, ou seja, a descentralização política.

Ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos, onde a descentralização aconteceu quando já se tinha conquistado a universalização da oferta educacional e para alcançar melhor qualidade, em Sta. Catarina o governo não expande a rede de pré-escolar e ensino fundamental nos anos de 1991 a 93 (Diretrizes para o planejamento da oferta de oportunidades educacionais - Secretaria da Educação, Cultura e Desporto - 1992/93) e ainda, ao invés de fortalecer as instâncias regionais e locais do poder central, política adotada na prática, nos países de primeiro mundo, o Estado extingue as Ucles (Unidades de Coordenação Regional da Educação) e as Cles (Coordenações Locais de Educação).

O que podemos discernir é que se copia do primeiro mundo a idéia e não se leva em conta a realidade objetiva.

Esta postura de "macaquitos", tem nos custado muito caro a nível educacional e cultural, não só em Sta. Catarina, bem como, no Brasil. Demonstra isto sim, que é mais um cumprimento das exigências da ordem internacional, por um país marginal e um estado marginal, no cenário internacional e nacional respectivamente.

Por conta deste quadro, o Estado tem pressionado os municípios a aplicarem os 25%, constitucionais, dos impostos recolhidos na educação, mas tem se desobrigado a aplicar os mesmos 25% constitucionais, já que o gasto com educação da esfera estadual não tem atingido este percentual, conforme orçamentos de 92 e 93.

Assim, a municipalização além de desobrigar o Estado de suas responsabilidades com a educação, tem servido para camuflar a centralização do poder político e financeiro, já que os recursos tais como, retorno do ICMS, FNDE, MEC, dentre outros vão para o Estado e este repassa aos municípios segundo sua vontade política.

Considerando que o ensino municipal no Brasil é característica das regiões mais pobres, pois no Nordeste a rede municipal responde pela metade das matrículas do 1º grau, no Sudeste é de 1/5 do total e em São Paulo 1/10 (MEC, 1985), esta panacéia que a municipalização do ensino

fundamental é a solução para os males da Educação, não será a forma de escamotear a opção Estatal ao grande capital e ampliar a proletarização da maioria?

Os grandes interessados na municipalização por certo não são encontrados entre os educadores, ou nas universidades e centros de pesquisa em educação mas, com toda certeza nos governos estaduais, que sob a influência direta dos governadores, encontram um secretário com "competência" para pô-la em prática.

O argumento de que a economia local seria incentivada, ao possibilitar que as prefeituras comprem alimentos nos próprios municípios para a merenda e contratem empreiteiros locais para reforma e/ou construção de prédios escolares, na prática fragilizou-se já que:

- não há garantia de que os prefeitos procederão desta forma;**
- nos municípios não há estrutura empresarial de construção civil para atender este postulado;**
- esquece-se que a estrutura capitalista hoje prioriza o macro - o grande capital - e não o micro;**

- contratar a construção de 20 (vinte) escolas, a uma só empreiteira é mais barato que licitar 20 (vinte) empreiteiras;
- o governo do Estado possui estrutura para a contratação de empreiteiras, com poder de barganha maior do que os municípios. Não precisa da municipalização já que tem o Departamento Autônomo de Edificações.

O mais estranho é que o governo apresenta a municipalização como um passo para a democratização da educação.

O que está claro é que a municipalização está sendo produzida a partir da decisão do governo estadual com o acordo dos prefeitos, sem consulta e participação dos segmentos da sociedade civil interessados na mesma.

Para esclarecimento histórico, esta municipalização que está se processando na concepção neoliberal, é democrática sim, tanto quanto a democracia grega postula. Pois na antiga Atenas quem decidia na praça era o cidadão - que tinha que ser grego, maior de 18 anos e não podia ser mulher, escravo e estrangeiro -, contingente pequeno da população. Hoje quem realmente é cidadão na sociedade liberal capitalista? Não são

na verdade aqueles que possuem capital e/ou representam o mesmo? Este é o fundamento desta forma de conceber democracia.

Mas, a democracia, onde todos têm condições de discutir, propor e decidir é um sonho ainda a ser realizado. Esta concepção de democracia é que contrapõe a forma autoritária e elitista de gerir os assuntos e serviços públicos, via espaço estatal.

2.2 - A Ampliação da Intervenção do Poder do Estado sobre os Municípios

Na relação de poder que se estabelece entre Estado e município, o processo de municipalização tem ampliado a intervenção do primeiro, na política e na execução dos serviços públicos pelo segundo.

Este aumento do poder estatal sobre os municípios fica evidenciado quando:

1. não produz destruição da marca singular da nossa sociedade, o autoritarismo e o paternalismo, ao contrário a tem reforçado;
2. não tem produzido condições para o deslocamento do eixo do poder - Estado para municípios - nas

decisões e estabelecimento das políticas educacionais;

3. municipalizar tem servido para camuflar que o poder está e é centralizado no Estado;
4. tem transformado os municípios em espaço político competente de execução de tarefas administrativas, mediante políticas definidas sem a participação dos mesmos, as quais se consubstanciam em ampliar o poder de ação e subordinação dos municípios ao Estado;
5. levando-se em conta os recursos destinados à educação, produz um quadro de total falta de correlação entre as necessidades educacionais e a disponibilidade de recursos, o que amplia as desigualdades. Estas fazem com que inúmeros prefeitos dependam da vontade política da Secretaria de Estado da Educação, para administrar a educação municipal;
6. a municipalização tem sido a transferência de responsabilidade, cabendo ao poder local, arcar com o maior ônus. Por isto, na concepção de que "quem reparte fica com a melhor parte", aos municípios

couberam as escolas de zona rural, de difícil acesso e das regiões mais carentes;

7. repassa aos municípios todo o ônus dos serviços com educação, saúde e agricultura, mas não municipaliza os impostos.

Quando o Estado repassa todo o ônus de forma concomitante não repassa o bônus, evidencia a intervenção e produção da dependência dos municípios em relação ao Estado.

Com relação aos tributos recolhidos na forma de impostos, o Estado alega que é difícil municipalizar sem haver uma mudança radical na política tributária. Isto explicita a centralização do Estado.

Os prefeitos alegam que a descentralização dos impostos, além de evitar despesas e perda de tempo, permitirá que os próprios municípios gerenciem os recursos arrecadados (Basso, 1993, p. 2, Diário Catarinense). Este quadro novo evitaria a perda de 30% dos recursos arrecadados, na burocracia administrativa. *“O pior que tudo, é o fato de os municípios não disporem de instrumentos para qualquer espécie de contestação. Ficam às cegas, sem nunca saber se o processo de repasse de verbas foi ou não correto”,*

segundo Luiz Basso - presidente da comissão para assuntos da agricultura junto à FECAM (Federação Catarinense dos Municípios). Com a municipalização dos tributos, os prefeitos não mais precisam mendigar recursos que de direito pertencem aos municípios.

Não há interesse do Estado em processar a municipalização dos recursos e/ou impostos, já que os mesmos produziram bases materiais para a mudança do eixo das decisões, ou seja, da esfera do Estado, para a esfera dos municípios. Isto faria com que o poder do Estado sobre os municípios diminuísse consideravelmente.

Esta forma de conceber municipalização é radicalmente contra a concepção neoliberal que norteia o processo em curso. Esta concepção de mundo neoliberal prega a não intervenção do Estado na economia e ao mesmo tempo, exige que o mesmo Estado centralize em suas mãos o norte das políticas públicas. Este norte deve apontar na direção dos interesses do capital.

"O acesso a essa esfera de decisão das políticas públicas, que o Estado de direito institucionalizado tem por função pública, precisa ser decidido, de antemão, através da estrutura de toda sociedade civil organizada" (Habermas:

1984, 106) e não somente pelos setores representativos do Capital.

Desta forma, fica claro que o aumento da intervenção do poder do Estado sobre os municípios, não se produz a partir de um interesse isolado do Estado, mas como um dos componentes da orquestração das exigências do Capital internacional sobre o país e este sobre os Estados, e por sua vez, estes sobre os municípios.

Neste rolar de exigências o mais prejudicado é o cidadão que vive no município e que fica sem a condição fundante de *"Conquistar as qualificações da autonomia que fazem o homem culto e proprietário"* (Habermas: 1984, 106).

CONCLUSÃO

Na tentativa de produzir um certo nível de conclusão, mas também com a preocupação de não fechar a questão totalmente, porque esta é uma forma de análise e que por certo existem tantas outras, vou buscar em Habermas a concepção de Estado Liberal de Direito e Estado da Social-democracia para clarear as relações de poder na esfera pública e estas como fundamento do setor privado.

Na medida que o Estado Liberal de Direito não mais atende às exigências do mundo privado e do Capital, este

Estado se transforma em Estado da Social-democracia. Este novo "Estado", vai apropriar-se da roupagem social e propagar as suas funções como direito de todos os cidadãos.

Isto fica claro no discurso do "Estado mínimo", quando o Estado tem que enxugar a máquina - não pode somente arrecadar para pagamento da folha dos funcionários públicos - , para sobrar algum percentual orçamentário para investir.

Perguntaríamos, em que o Estado investe?

Em geral, no setor elétrico, rodoviário, telecomunicações dentre outros. Quem mais se beneficia destes investimentos? O conjunto maior da população ou os representantes do capital?

Tomando por exemplo que os recursos do fundo de garantia dos trabalhadores é canalizado para implantação de esgoto nas áreas nobres das cidades - nunca chegando às favelas -, ao invés de construir casas populares, acredito que fica explicitado quem se beneficia com tais investimentos.

Aqui cabe, agora a pergunta pertinente a este trabalho: quem se beneficia com o não investimento do Estado na educação e com o processo de municipalização deste serviço público?

Terei por base o ofício nº 254/93 de um município do sul do Estado Catarinense, em que o Sr. Prefeito Municipal

arrola os motivos para a rescisão do convênio de municipalização, para explicitar e apontar possíveis respostas a este questionamento, a partir dos seguintes pontos:

1) Se o referido convênio da municipalização em Sta. Catarina é inconstitucional, pois fere ao art. 163, inciso II, quando o mesmo estabelece "ensino fundamental, gratuito e obrigatório para todos, na rede estadual, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade própria"; qual o interesse do Estado - que tem a função de guardião do direito coletivo -, de descumprir o preceito constitucional?

2) As matrículas da rede estadual tende a estabilizar, enquanto a rede municipal tende a crescer, já que o Estado está a dois anos sem expandir sua rede no pré-escolar e ensino fundamental. Isto novamente fere o preceito constitucional.

3) A compra da merenda escolar e a distribuição da mesma para os alunos da rede municipalizada estão sob a responsabilidade desta Prefeitura, uma vez que o repasse da mesma feita pelo governo do Estado é insuficiente e não atende às necessidades.

4) A Prefeitura está comprando todo o material didático e transportando aproximadamente 500 crianças, sem a participação do Estado.

5) As vagas resultantes do afastamento definitivo do professor efetivo como aposentadoria, morte e remoção por laudo médico, bem como, os desdobramentos de Classe por aumento de matrícula estão sob total responsabilidade da Prefeitura Municipal, não atendendo interesses desta administração.

6) A desobrigação do Estado da sua responsabilidade de pagamento dos salários de serventes e merendeiras, bem como, o pagamento dos custos com água e luz.

7) Não contribuir para as despesas decorrentes da demanda e da manutenção didático-pedagógica (Inciso IX, cláusula quarta do convênio).

8) Não cumprimento na sua totalidade - por parte do Estado -, da cláusula quarta, inciso VIII, referente aos recursos para a recuperação e substituição da rede física em dois anos.

9) Não cumprimento - por parte do Estado - da cláusula quarta, inciso VII, referente da pontualidade no repasse dos recursos previsto até o dia 30 de cada mês.

10) O Estado arrecada valores bem superiores aos da Prefeitura sobre os impostos cobrados dentro do município e repassa as verbas com atraso.

11) Além destes arrazoados, ainda, este município é mensalmente tratado como mau pagador, pelos subordinados

do Estado - CASAN (Companhia de Água e Saneamento) e CELESC (Centrais Elétricas de Sta. Catarina) -, por não pagar água e luz da Escola Municipalizada, situação esta não prevista no convênio.

Tendo como indicativo estes pontos e de um só município, mas que é retrato do que acontece com todos que acordaram com este processo de municipalização, fica claro que na verdade está acontecendo é a prefeiturização de tarefas administrativas e por outro lado a desobrigação do Estado para com a educação.

Assim a municipalização vem sendo executada e planejada no contexto de pressão do capital internacional sobre o Brasil para o pagamento da dívida externa, o que tem resultados sobre os Estados e Municípios. Daí porque, toda a política de Estado mínimo, que se explicita também no instrumento que prescreve as condições gerais de convênios entre Estado e municípios, Artigo 7º das obrigações dos municípios, inciso I: limitar as despesas de pessoal da administração pública direta, das autarquias e fundações, das empresas públicas e sociedades de economia mista, dos ativos e inativos.

Esta é a concepção norteadora da transformação do Estado liberal de Direito em Estado da Social-democracia,

quando os encargos são repassados aos que mais executam as suas funções públicas - os municípios -, para que o Estado possa investir na direção e favorecimento do capital nacional e internacional.

BIBLIOGRFIA

AGUIAR, Márcia A. da Silva. *Supervisão escolar e política educacional*. São Paulo: Cortez; Recife: Secretaria da Educação do Estado de Pernambuco, 1991.

BRAVERMAN, Harry. *O Trabalho e Capital Monopolista*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara KOOGAN S.A., 1987.

BASSO, Luiz. *Municipalização dos tributos*. Diário Catarinense, Florianópolis, 3 de julho de 1993, p. 2.

Constituição: República Federativa do Brasil. Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

Constituição: Estado de Santa Catarina. Florianópolis, Assembléia Legislativa / IOESC, 1989.

DAVIES, Nicholas. *Municipalização do ensino: caminho para a democratização?* *Revista Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, (20): 36-47, Jul/Ago, 1991.

Em Defesa da Escola Pública - Ano I - nº 1 - Órgão de Divulgação do Fórum Catarinense em Defesa da Escola Pública. Florianópolis: O Estado, Novembro de 1992.

FOCAULT, Michel. *Vigiar e Punir, nascimento da prisão*. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

- HABERMAS, Jürgem. *Mudança estrutural da Esfera Pública*: investigação quanto a uma categoria da Sociedade Burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília: Brasil, Jan/Jun/92. V. 8: 9-42.
- Sinte. *Vamos defender a Escola Pública*: Diga não à municipalização. Florianópolis. 2º semestre/91.
- Secretaria Municipal de Educação de Caçador. *Relatório do Quadriênio 89-92*. Caçador, Dezembro, 1992.
- Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto. *Municipalização do Ensino*. Florianópolis, mimeo, 1991.
- _____. *Diretrizes para o planejamento da oferta de oportunidades educacionais*. Florianópolis, mimeo, outubro de 1992-93.
- PINTO, José M. de Rezende. A quem interessa a municipalização. *Ande*, Ano 12, Nº 19. São Paulo, Cortez, 1993.
- Condições Gerais de Convênios do Governo do Estado de Santa Catarina com os municípios. Florianópolis, 20/06/91. mimeo.
- Termo de Convênio. Estado/Caçador. SEC. Nº 97/91, Florianópolis, 01/07/91.

