

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**GESTÃO EDUCACIONAL PÓS-MUNICIPALIZAÇÃO: PRÁTICAS  
PATRIMONIALISTAS, PODER E OUTROS DESAFIOS NA ÓTICA  
DOS GESTORES**

BEATRIZ ALVES DE OLIVEIRA

**SÃO CARLOS**

**2011**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**GESTÃO EDUCACIONAL PÓS-MUNICIPALIZAÇÃO: PRÁTICAS  
PATRIMONIALISTAS, PODER E OUTROS DESAFIOS NA ÓTICA  
DOS GESTORES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, como requisito para obtenção do título de Mestre sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Aparecida Riscal.

BEATRIZ ALVES DE OLIVEIRA

**SÃO CARLOS**

**2011**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

O48ge

Oliveira, Beatriz Alves de.

Gestão educacional pós-municipalização : práticas patrimonialistas, poder e outros desafios na ótica dos gestores / Beatriz Alves de Oliveira. -- São Carlos : UFSCar, 2011.

113 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2011.

1. Gestão educacional. 2. Relação de poder. 3. Representações sociais. 4. Autonomia. 5. Gestão democrática. I. Título.

CDD: 371.2 (20<sup>a</sup>)

**BANCA EXAMINADORA**

Profª Drª Sandra Aparecida Riscal

Profª Drª Sonia Aparecida Alem Marrach

Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sandra Aparecida Riscal', is written over two horizontal lines. The signature is stylized and cursive.

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Sandra Ap. Riscal, por seus ensinamentos, orientações e por toda dedicação desempenhada ao longo de minha formação enquanto aluna e pesquisadora.

Aos gestores municipais de educação que solicitamente participaram da pesquisa.

À Ana Maria Stabelini, Gabriel Luiz Augusto, Guilherme Andolfatto Libanori, Mayara de Freitas, Renata Serafim Bernardi pelos debates nas reuniões do “Grupo de Estudos sobre Políticas e Gestão da Educação - GEPGE”.

Aos professores, alunos e funcionários do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, que direta ou indiretamente contribuíram para elaboração desta pesquisa.

À Camila Torricelli de Campos, Claudia Carnevskis de Mello, Guilherme Andolfatto Libanori, Lia Bernardes Basile Silveira Stopa, Merilin Baldan, Mônica Pereira, Regiane da Silva Barbosa, Renata Serafim Bernardi pelo apoio, pelas colaborações, pelo incentivo e pelo carinho.

À minha mãe que sempre esteve ao meu lado, me apoiando e acreditando nos meus sonhos.

Aos meus amigos que estiveram presentes.

## RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo as representações sociais dos gestores municipais de educação, 7 municípios, do litoral sul do estado de São Paulo, a respeito das mudanças ocorridas nas relações de poder no interior da instituição escolar, bem como na relação com os órgãos superiores, no caso, as Secretarias Municipais de Educação, após o processo de municipalização (1996-2008). Utiliza-se os seguintes conceitos como categorias de análise: dominação patrimonialista, dominação legal racional burocrática, autonomia, cooptação e gestão democrática. A pesquisa possibilitou inventariar as estratégias, bem como o repertório conceitual utilizado pelos gestores para definir seu papel junto à comunidade escolar e junto às secretarias de ensino e de forma a compreender os processos de negociação de significados, identificando as forças que contribuem para a manutenção das representações e as que sugerem possibilidades de mudança. A base empírica para a realização deste estudo são entrevistas semiestruturadas realizadas com os diretores e vice-diretores matriculados no Pólo de Ilha Comprida no curso de especialização do “Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica”. O referencial teórico desta pesquisa respalda-se: nas principais concepções de Max Weber no que se refere às questões de poder, dominação, legitimidade e burocracia; nas contribuições de Cleiton de Oliveira, acerca das mudanças ocasionadas pelo processo de municipalização; e nas concepções e análises de Moscovici, Jodelet e Geertz para a compreensão das representações sociais. A partir destes pressupostos, verifica-se que, embora a gestão educacional tenha modificado seu discurso na busca por uma maior democratização no espaço escolar, o poder continua amalgamado nas práticas e na hierarquia da instituição e nas relações com as instituições superiores. Assim, ainda que uma nova denominação de gestão tenha ocorrido, permanecem as práticas patrimonialistas e clientelistas, muitas vezes, norteando as ações dos gestores municipais de educação, sejam elas impostas ou decididas “democraticamente”.

Palavras-chave: Gestão Educacional; Relações de Poder; Representações Sociais; Autonomia; Gestão Democrática.

## **ABSTRACT**

This work aims to study the social representations of municipal education, in 7 cities of the southern coastal state of Sao Paulo, from which the goal stands analyze and understand the changes in power relations inside the school, and the relationship with the governing bodies, for the Municipal Education after the process of centralization (1996-2008). It uses the following concepts as categories of analysis: patrimonial domination, legal domination rational bureaucratic autonomy, choice and democratic gestion. The research enabled inventory strategies, as well as the set of concepts used by managers to define their role with the school community and with the secretaries of education, or in order to understand the processes of meaning negotiation, identifying the forces that contribute to maintenance of representations and that suggest possibilities for change. The empirical basis for this study are semi-structured interviews with principals and vice principals enrolled in the Long Island Campus of the course on the "Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica ". The theoretical framework of this research draws upon the main ideas of Max Weber in relation to issues of power, domination, legitimacy and bureaucracy, the contributions of Cleiton de Oliveira about changes caused by the process of decentralization and the concepts and analysis of Moscovici, Jodelet and Geertz for the understanding of social representations. From these assumptions it appears that although the educational administration has changed its discourse in the quest for greater democracy in school, the power remains in the practices and amalgamated in the hierarchy of the institution and in relations with the higher institutions. Thus, although a new name has taken place, remain the patrimonial and clientelist practices, often guiding the actions, whether imposed or decided "democratically".

**Keywords:** Educational Gestion, Power Relations, Social Representations; Autonomy; Democratic Gestion.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Dados da ficha de inscrição.....	34
<b>Quadro 2</b> - Formas de Ingresso/Função Entrevistados.....	35
<b>Quadro 3</b> - Formação e Especialização.....	25
<b>Quadro 4</b> - Tempo de Serviço.....	36
<b>Quadro 5</b> - Processo de Municipalização da Escola segundo os entrevistados.....	47
<b>Quadro 6</b> - Carga horária após o processo de municipalização em Jucituba.....	48



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**APEOESP** - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

**APM** - Associação de Pais e Mestres

**FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério

**FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

**HTC** - Horário de Trabalho Coletivo

**HTPC** - Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

**IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**IFES** - Instituições Federais de Ensino Superior

**INEP** - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**LDB** - Lei de Diretrizes e Bases

**MEC** - Ministério da Educação

**MARE** - Ministério da Administração e Reforma do Estado

**PDDE** - Programa Dinheiro Direto na Escola

**PEB I** – Professor da Educação Básica I

**PEB II** - Professor da Educação Básica II

**PUC** - Pontifícia Universidade Católica

**SAEB** - Sistema de Avaliação da Educação Básica

**SARESP** - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

**SEB** - Secretaria de Educação Básica

**SEESP** - Secretaria de Estado da Educação DE São Paulo

**UDEM** - Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

**UFSCAR** – Universidade Federal de São Carlos

**UNDIME** - União dos Dirigentes Municipais de Ensino

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO, SUAS FONTES E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO .....	17
CAPÍTULO II DADOS E APRESENTAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA .....	33
CAPÍTULO III AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E AS RELAÇÕES DE PODER NA VISÃO DOS DIRETORES .....	38
3.1. Representação do processo de Municipalização.....	46
3.2 Participação.....	51
3.3 Sindicalismo.....	55
CAPÍTULO IV PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA .....	59
CAPÍTULO V RELAÇÕES DE PODER, AUTONOMIA, COOPTAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	104
REFERÊNCIAS .....	110

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto das nossas reflexões e investigações na área de administração educacional sobre implicações da relação de poder. Nesse sentido, a trajetória em direção a este tema ocorreu entres os anos de 2005 e 2007, por meio do projeto de extensão “Levantamento de Fontes em Acervo na área de Administração Educacional”, sob orientação da Professora Doutora Sandra A. Riscal, no qual procurou-se compreender os seguintes aspectos da administração pública em educação: a formação e consolidação da administração educacional, a formação do Estado Brasileiro, a configuração das relações de poder e as formas de dominação na sociedade brasileira e seus reflexos na administração da educação. Em 2008, realizei a pesquisa de Iniciação Científica denominada “A Constituição do Sistema de Ensino Paulista: Diretorias Regionais e Serviço de Inspeção”, financiada pelo CNPq-PIBIC/UFSCar; cuja pesquisa permitiu que estudássemos a constituição sistema de ensino paulista e a manifestação das relações de poder a partir do estudo das diretorias de ensino e serviço de inspeção, bem como com o Trabalho de Conclusão de Curso “O Patrimonialismo na Administração Educacional Pública de São Paulo (1888 a 1936): Uma Releitura de Poder”, ambos orientados pela Professora Doutora Sandra A. Riscal, no qual se fez um recorte acerca do caráter patrimonialista perpetuado nas atividades políticas e na administração educacional que se perpetuaram até a atualidade.

Nessa trajetória, entrei em contato com o referencial teórico de Max Weber, no que tange à análise das relações de poder na estrutura burocrática do Estado Liberal e às formas de dominação, bem como as perspectivas de Raimundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda referentes à consolidação do Estado Brasileiro e às formas de dominação patrimonialista e clientelista. Os estudos realizados foram efetuados de acordo com a metodologia de trabalhos teórico-bibliográficos e análise documental.

Os estudos empreendidos suscitaram o interesse de analisar as implicações das relações de poder após o processo de municipalização, como consequência da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, que tinham em seu projeto a alteração de determinadas características na administração pública. A problemática que nos levou a elaborar o projeto de pesquisa se refere à questão: “Em que medida as relações de poder no interior das instituições municipais de educação, bem como nas instituições superiores, Secretarias Municipais de Educação, foram alteradas com o processo de municipalização?”.

Desse modo, o objetivo central do trabalho está em verificar de que forma têm ocorrido as relações de poder entre diretores, gestores municipais e a comunidade de entorno das unidades escolares, após o processo de institucionalização dos sistemas municipais de ensino. Para atingir tal objetivo, estabelecemos como categorias de análise os seguintes conceitos: dominação patrimonialista, dominação legal racional burocrática, autonomia, cooptação e gestão democrática. Tais conceitos foram estabelecidos de acordo com o referencial teórico adotado no campo da administração educacional e das relações de poder, dentre eles os autores Max Weber, Maurício Tragtenberg, entre outros.

Esta pesquisa configura-se pelo estudo das representações sociais dos gestores educacionais, de modo que realizássemos a nossa investigação com os gestores municipais do estado de São Paulo matriculados no pólo de Ilha Comprida no “Programa Nacional de Escola de Gestores da Educação Básica Pública”<sup>1</sup>, vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a cerca das relações de poder na esfera escolar e das respectivas secretarias municipais de educação. Segundo consta no portal do referido programa, a intenção é promover a melhoria dos índices nas regiões contempladas e, para isso, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

- Formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional.
- Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.

A origem do programa está vinculada à oferta de um curso-piloto de extensão em gestão escolar pelo INEP, com carga horária de 100 horas, com início no ano de 2005. Em 2006, o curso passou a ser coordenado pela Secretaria Básica do Ministério de Educação (SEB/MEC), transformando-se em um curso de Pós-Graduação (Lato Sensu), com 400 horas de carga horária. Desde as origens do curso-piloto, o Programa tem apresentado inovações acerca dos cursos oferecidos: extensão (2005); curso de pós-

---

<sup>1</sup> Maiores informações podem ser conferidas no portal do “Programa Nacional de Escola de Gestores da Educação Básica Pública”. O portal é a nossa referência bibliográfica acerca das principais informações que apresentamos em nossa dissertação. Acesso em Novembro/2010 – [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12337&Itemid=693](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12337&Itemid=693)

graduação (*lato sensu*): em gestão escolar (2006), em coordenação pedagógica (2009), curso de aperfeiçoamento em gestão escolar (2010). A modalidade de implementação dos cursos têm sido a educação à distância, além de contar como público-alvo os gestores das Unidades Escolares (diretores e vice-diretores), participando do curso apenas dois sujeitos por Unidade Escolar (Portal do MEC).

Atualmente o Programa se consolida por meio da parceria entre a Secretaria Básica do Ministério de Educação (SEB/MEC), as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, bem como as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)<sup>2</sup>. Diante do número de IFES parceiras do Programadas e com a finalidade de delimitar a pesquisa para o tempo e as exigências do Mestrado, optamos por restringir nossa pesquisa ao Programa realizado na Universidade Federal de São Carlos, universidade na qual desenvolvemos este projeto de pesquisa a nível de mestrado. As instituições parceiras são corresponsáveis pela implantação do curso, a saber: a SEB/MEC é responsável por oferecer o financiamento dos cursos e a divulgação dos mesmos; as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação são responsáveis pela construção de pólos presenciais de ensino aos quais os gestores manterão o vínculo durante o curso, bem como são responsáveis pela divulgação dos cursos para os gestores da rede e a seleção de tutores presenciais que poderão auxiliar os cursistas; e, por fim, as IFES, se responsabilizam pelo preparo do material de acordo com as orientações e princípios norteadores do Programa, pela seleção dos professores responsáveis pelo curso e pelos tutores virtuais que acompanham o processo de ensino aprendizagem na plataforma virtual.

Cada uma das IFES congrega um determinado número de pólos distribuídos no Estado/Região ao qual pertence. A Universidade Federal de São Carlos ofereceu o curso à 400 (quatrocentos) gestores congregados nos pólos presenciais localizados em: São

---

<sup>2</sup> De acordo com o portal do Programa, as Instituições de Ensino Superior parceiras são: Universidade Federal do Acre, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal do Amapá, Universidade Federal da Bahia, Universidade de Brasília, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Universidade Federal do Mato Grosso, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Oeste do Pará, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal de Paraíba, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal de Roraima, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal de Sergipe, Universidade Federal do Tocantins, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de Viçosa.

José dos Campos, São Carlos, Barretos, Ourinhos, Campo Limpo Paulista, Presidente Prudente, Ilha Comprida, Guarulhos, Sorocaba e Votuporanga. É importante frisar que os pólos presenciais se localizam em regiões centrais e, portanto, agregam os gestores dos municípios circunvizinhos. A partir deste pressuposto, impõe-se, dentre outras razões, a exigência de delimitarmos o objeto de pesquisa, de forma que optamos por trabalhar com o pólo de Ilha Comprida, uma vez que esta cidade situa-se em uma das regiões mais pobres do estado de São Paulo, cujos municípios com poucos habitantes dependem economicamente, em sua maioria, da capital estadual. A princípio, em nosso estudo, o pólo escolhido abrangia nove municípios de entorno de Ilha Comprida; contudo, as entrevistas por nós realizadas vislumbram somente os municípios cujos gestores encontravam-se inscritos e ativos no curso, ou seja, os municípios de Jiquitiba, Peruíbe, Ilha Comprida, Guarujá, Praia Grande, Embu e Iguape.

Para o estudo de caso que pretendemos realizar para verificar a representação social dos gestores educacionais, escolheu-se o curso (Especialização em Gestão Escolar – 2008), a IFES responsável pela sua implementação (UFSCar) e o pólo com o qual iremos trabalhar com os gestores (Pólo de Ilha Comprida). Apresentaremos agora os instrumentos utilizados para a realização da pesquisa. Os instrumentos para coleta de dados utilizados foram: análise bibliográfica e documental e entrevistas com os gestores matriculados no curso.

A análise documental refere-se ao estudo do processo de municipalização e às categorias conceituais utilizadas para a análise e à interpretação das representações dos gestores educacionais acerca das representações das relações de poder. Para tal, delimitamos, ainda, o período de análise bibliográfica e documental no período de 1996 a 2008, dada a justificativa de acompanhar o momento no qual se processou a municipalização.

Para a compreensão desse processo, trataremos de alguns elementos importantes que integraram o processo de municipalização e sua função no projeto de descentralização proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, de 1995, que consolidou a administração gerencial na gestão pública brasileira. A partir de 1996, ocorre o processo de descentralização do ensino com a constituição de sistemas municipais.

Mais especificamente, o processo de municipalização intensificou-se a partir da Ementa Constitucional 14, de 1996, a Lei 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e da Lei nº. 9424/96, que diz respeito sobre uma das medidas

que estimulou a expansão da municipalização em grande parte dos municípios do estado de São Paulo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Posteriormente, com a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), verifica-se sua ampliação para toda a educação básica.

Neste sentido, é apresentada no discurso dos órgãos governamentais como vantagem, dentre outras, do processo de municipalização e, conseqüentemente, da nova forma de gestão democrática, a autonomia dos gestores das unidades escolares em relação às questões administrativas e pedagógicas, dada a proximidade ao poder local (municipal) e o conhecimento da realidade local (experiências locais).

A partir disso, é importante analisar em que medida o aparato burocrático e as normatizações da administração municipal informam e formam práticas de gestão nas unidades escolares e como o gestor atua em sua função ao lidar, interpretar e concretizar ações de sua função frente às imposições e arbitrariedades políticas que ainda se encontram amalgamadas na sociedade brasileira. Dentre as ações que constantemente se constituem em elementos determinantes da reflexão sobre o papel que os gestores desempenham no processo de gestão do sistema municipal escolar, bem como na consolidação de uma gestão democrática pautada em uma maior participação da comunidade, destacamos: (i) o remanejamento de diretores das unidades de ensino, (ii) a ausência de suporte material e (iii) práticas patrimonialistas e clientelistas na atuação do gestor.

Para o estabelecimento do tema deste trabalho, temos por pressuposto que a escola é uma instituição disciplinar, isto é, é uma instituição cujo interior é permeado por relações de poder. Assim, o poder como elemento disciplinador produz saberes e impõe na instituição disciplinar relações de docilidade e utilidade que afetam inclusive os profissionais das unidades escolares. Por meio de uma maior vigilância e controle das individualidades, com vista a possibilitar a entrada do sujeito no campo do saber e na sociedade – processo que não ocorre somente com o aluno, mas com todos os indivíduos que compõem a esfera educacional –, os gestores, representantes administrativos da escola, encontram-se em meio às hierarquias existentes e têm de lidar diariamente com as deliberações e políticas da Secretaria Municipal de Educação.

Para isso, é necessário, segundo Tragtenberg (1985), a

criação de estruturas de organização horizontais onde professores, alunos e funcionários formem uma comunidade real. É um resultado que só pode provir de muitas lutas, de vitórias setoriais, derrotas, também. Mas sem dúvida a autogestão da escola pelos trabalhadores da educação – incluindo alunos - é a condição de democratização escolar. (TRAGTENGERG, 1985, p. 45)

Além disso, a escola é parte de um sistema, de um ordenamento político, e que, por isso, não deve ser analisada com distanciamento da sociedade na qual se insere, que a forma e informa. A partir desta reflexão sobre o contexto da escola, o gestor pode se colocar como um agente da democratização do espaço escolar ou como um representante burocrático do sistema.

Diante disso, compreender em que medida as representações a respeito das relações de poder, reguladas pelas normatizações, estruturas hierárquicas e ações burocráticas que norteiam as ações das secretarias municipais, teriam passado a constituir as representações dos diretores com relação ao seu papel na escola como autoridade nas unidades escolares.

Neste sentido, é importante verificar se as representações sociais dos gestores podem ser compreendidas ou apresentam-se como legitimação da estrutura burocrática vigente e, portanto, consolidam uma relação de dominação pré-concebida pelos órgãos superiores, ou se permitem depreender uma busca de autonomia em relação às estruturas burocráticas municipais. Pretende-se abordar o tipo de relações institucionais estabelecidas entre a direção das escolas municipais e as Secretarias Municipais de Educação, por meio de focalização no processo de mediações técnico-político-administrativas, que determinou a formação das redes municipais de ensino, e se essas relações propiciaram o estabelecimento de concepções mais democráticas de poder ou, pelo contrário, se a relação entre as escolas e as secretarias municipais de educação teria intensificado o controle sobre os gestores e suas atuações, engendrando concepções mais técnicas e burocráticas das ações administrativas em detrimento da democratização das estruturas de poder.

A proposição deste tema visa à reflexão pontual a respeito dos conceitos de dominação e poder e do estudo de sua interdependência nas relações sociais. Busca-se com esta delimitação um entendimento mais estruturado das heranças políticas e da maneira como cada indivíduo inserido no processo educacional atua diante das relações de poder, da dominação e da sua identificação perante as estruturas de poder locais.



Utilizaremos em nosso estudo a teoria das representações sociais de Moscovici (2003), por serem elementos simbólicos presentes nas ações, percepções e discursos dos indivíduos, a fim de compreender a percepção e a representação que os gestores participantes de nossa pesquisa possuem sobre sua atuação frente à gestão escolar e quais as medidas que desenvolvem com o intuito de construir e consolidar um espaço democrático e autônomo na instituição escolar.

Além da análise bibliográfica-documental, utilizamos como instrumento para captar as representações dos gestores entrevistas semiabertas com os gestores educacionais do pólo de Ilha Comprida. A entrevista semiaberta apresenta um formato que permite a utilização de questões pré-definidas que norteiam a condução da entrevista pelo pesquisador, como também apresenta determinada flexibilidade para conduzir a questões não previstas e importantes que possam surgir em sua aplicação. A análise das entrevistas – análise de conteúdo.

A aplicação da entrevista se deu em três momentos realizados em parceria entre os integrantes do grupo de pesquisa<sup>3</sup> que partilham a mesma temática de estudo. O pólo de Ilha Comprida iniciou com 42 cursistas, todavia, ao longo do curso vários gestores desistiram do mesmo por vários motivos, dentre eles, a alteração da função na Unidade Escolar

Para realizarmos as entrevistas, todos os cursistas matriculados e ativos no curso de “Especialização em Gestão Escolar” receberam um convite para participar da nossa pesquisa de mestrado, ficando a critério deles aceitarem ou não. Portanto, dado o número total de 9 cursistas interessados em participar da pesquisa, todas as entrevistas foram utilizadas para a análise das categorias conceituais e a interpretação dos dados.

Para apresentar nossas análises, utilizaremos as concepções de Max Weber (2004) para analisar e compreender as questões de poder, dominação, legitimidade e burocracia, além das contribuições de Tragtenberg e Motta. Com relação à formação histórica da sociedade brasileira e às práticas consolidadas em seu interior, optamos como referenciais os estudos de Faoro, Franco, Uricoechea, Nunes, Carvalho e Holanda. Para a análise e compreensão do processo de descentralização do poder, utilizamos as produções de Oliveira, Giubilei, Silva Junior, entre outros. A respeito das questões de autonomia, gestão democrática e participação, partimos dos estudos de Oliveira, Riscal,

---

<sup>3</sup> O “Grupo de Estudos sobre Políticas e Gestão da Educação - GEPGE”, coordenado pela Professora Doutora Sandra Aparecida Riscal, da UFSCar. A parceria na coleta dos dados foi realizada com a pesquisadora Cláudia Carnevskis de Mello.

Gadotti, entre outros. Por fim, utilizamos as concepções e análises de Moscovici, Geertz e Jodelet para a compreensão das representações sociais.

Em conformidade com a temática e a natureza da pesquisa, o presente trabalho está organizado em cinco capítulos dos quais passaremos a uma breve apresentação. No primeiro capítulo, apresentamos um panorama geral do período em que ocorreu o processo de municipalização, abordando, em particular, a Reforma do Estado e o projeto de descentralização da educação no estado de São Paulo. A intenção deste capítulo está em compreender as mudanças e os seus objetivos impostos aos diretores de escola e que, por sua vez, implicaram em mudanças na estrutura física das escolas e nas estruturas burocrática, administrativa e cultural. Sem a compreensão destas mudanças não seria possível interpretar o discurso, crítico ou cooptado, que caracteriza as falas de muitos dos diretores.

No segundo capítulo, apresentamos os dados empíricos da pesquisa, isto é, um panorama dos entrevistados no qual apresentamos os dados quantitativos e qualitativos desses sujeitos. O terceiro capítulo é composto pela concepção de representações sociais que utilizamos neste estudo, bem como algumas representações dos gestores. No quarto capítulo, apresentamos as categorias de análise – dominação tradicional-patrimonialista, legal-racional burocrática, cooptação e alguns dos posicionamentos dos diretores em relação a estes problemas. Por fim, apresentamos, no quinto capítulo, nossa análise final, na qual tratamos do posicionamento e percepções dos gestores no que tange à autonomia e à concretização de uma real gestão democrática.

## **CAPÍTULO I**

### **O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO, SUAS FONTES E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Neste capítulo, apresentaremos o panorama político que caracterizou o processo de municipalização com o objetivo de compreender os objetivos e mudanças propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que teve como consequência profundas mudanças na estrutura física das escolas, nos sistemas escolares paulistas e na vida administrativa das escolas. O objetivo deste capítulo é compreender o processo político, social e econômico que determinou a municipalização no estado de São Paulo, por meio da elucidação dos procedimentos administrativos e compreensão do projeto político que levou ao seu desencadeamento. Neste capítulo, trataremos das questões que marcam o período estudado definindo a realidade de mudança e transformação ocorridas não só no cenário educacional, mas também na administração pública em geral.

Para Cleiton de Oliveira (1992) o processo de municipalização alterou as relações entre diretores de escola e as respectivas secretarias municipais de educação, pois, antes do processo em questão, a maioria dos municípios tinha sob sua responsabilidade apenas escolas de educação infantil. A educação básica era oferecida, na maioria dos municípios, pelo sistema estadual de ensino. A reforma ocorrida nos anos de 1990 visou exatamente mudar este aspecto do sistema de ensino paulista. A municipalização foi um processo que alterou o compromisso centenário do governo do estado de São Paulo com o oferecimento da educação nas séries iniciais. Os municípios, até então não demonstrado interesse ou condições para assumir essa missão. A rede estadual paulista de ensino tinha se constituído e institucionalizado por meio de um processo que criou uma vasta rede escolar. Esta estrutura se consolidou graças a um processo de burocratização de métodos e estruturas, pautados em ações de caráter impessoal, que frequentemente tiveram que se opor às práticas patrimonialistas locais.

Foi se constituindo ao longo do século XX um sistema altamente burocratizado e hierarquizado, com uma secretaria centralizada, delegacias regionais de ensino e um corpo de funcionários especializados e delegados de ensinos voltados para a administração, manutenção e expansão do sistema e profissionais do magistério: supervisores, diretores de escola, além de um imenso corpo docente, recrutado mediante concurso público.

Com a reforma na estrutura administrativa da educação paulista do final da década de 1990, estruturada por Rose Neubauer, Secretária Estadual de Educação do Estado de São Paulo, a maioria das escolas estaduais passou para a administração municipal, com mudanças drásticas para a organização e administração do cotidiano escolar. Oliveira (1992) afirma que o papel do diretor e as relações que se estabeleciam entre a escola e as demais autoridades na hierarquia burocrática educacional foram totalmente alteradas. A proximidade com a chefia imediata e a ausência de um sistema de ensino estruturado na maioria dos municípios possibilitaram as relações patrimonialistas, que ainda permeiam as relações de poder locais, o que determinou uma nova relação entre os diretores e secretarias municipais de ensino. Na estrutura anterior, o acesso ao cargo por meio do concurso público garantia ao diretor uma certa autonomia e relação impessoal com delegacias e secretaria de estado às quais estava vinculado.

A representação que os diretores tinham de sua posição era do mais elevado poder na instituição escolar. Após a reforma, seu poder foi esvaziado e tornou-se necessário prestar contas à comunidade, ao conselho de escola e à secretaria municipal, encontrando-se mais próximo da vigilância daquele que lhe confere poder do que quando a escola era estadual.

Embora o cargo ainda seja denominado de diretor, a tendência a eliminar o caráter diretivo leva a se denominar sua ação de gestão e ser gestor da escola. Entretanto, ele ainda responde oficial e legalmente por tudo o que acontece na escola, isto é, a integridade do patrimônio público, a integridade física de alunos, professores e funcionários e, como autoridade legal, deve garantir que todos os procedimentos escolares estejam de acordo com a ordem legal vigente.

As mudanças no sistema escolar paulista foram concomitantes à implementação de dispositivos que pretendiam colocar em vigor a gestão democrática, tal como fora prevista na Constituição de 1988 e posteriormente na LDB 9394/96. No caso de São Paulo, a concepção de gestão democrática teve uma leitura que a aproximou dos princípios da Reforma de Estado de Bresser-Pereira<sup>4</sup> e foi usada para implementar

---

<sup>4</sup> Bresser Pereira foi Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998, responsável por estruturar a Reforma do Aparelho de Estado. Bresser Pereira é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Master of Business Administration - Michigan State University, doutor em Economia - Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e Livre-Docente em Economia - Disciplina Desenvolvimento Econômico, pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, e atualmente é Professor Emérito da Fundação Getulio Vargas. Currículo completo em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=940>. Acesso em Janeiro de 2011.

mecanismos de parceria e de retirada do Estado na administração da escola. A introdução de órgãos como Conselho de Escola e a remodelação da APM, esta como agência de financiamento no interior da escola, foram os resultados de uma interpretação da concepção de gestão democrática que identificou esta forma de gestão com o gerenciamento de resultados, método de administração em voga na área industrial.

Antes de tratarmos propriamente do documento responsável pela Reforma do Estado, devemos elucidar a questão a cerca do que é Estado, e para o esclarecimento dessa questão apresentamos a tese levantada por Weber (1979), segundo a qual,

Sociologicamente, o Estado não pode ser definido em termos de seus fins. Dificilmente haverá qualquer tarefa que uma associação política não tenha tomado em suas mãos, e não haverá tarefa que se possa dizer que tenha sido sempre, exclusivamente e peculiarmente, das associações designadas como políticas. Hoje o Estado, ou historicamente, as associações, que foram predecessoras do Estado moderno. Em última análise, só podemos definir Estado moderno sociologicamente em termos dos meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física.(...) Se não existissem instituições sociais que conhecessem o uso da violência, então o conceito de 'Estado' seria eliminado, e surgiria uma situação que poderíamos designar como 'anarquia', no sentido, específico da palavra. (...) o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado permite. O Estado é considerado como única fonte do 'direito' de usar a violência. (WEBER, 1979, p. 55)

E ainda

Como as instituições políticas que o precedem historicamente, o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerado como legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder. Quando e por que os homens obedecem? Sobre que justificação íntima e sobre que meios exteriores repousa esse domínio? (WEBER, 1979, p.98-99)

Nesse sentido, podemos afirmar que para o autor o monopólio da força/violência legítima é uma característica específica do Estado. Assim, temos que o Estado é soberano e detém poder de controle nas relações entre os indivíduos, que ora exercem ações de dominação ora ações de submissão. O Estado, no entanto, não é comum a todos os países, cada país estrutura e reestrutura o Estado de acordo com a concepção de cada nação.

Trataremos a partir de agora do Plano Diretor da Reforma do Estado que definiu novas estratégias de administração e descentralização de poder e foi estruturado em 1995, pelo ministro Bresser-Pereira, durante o mandato do presidente da república Fernando Henrique Cardoso, com o intuito de garantir a consolidação e a permanência das mudanças estabelecidas pela reforma independentemente dos próximos governantes. Segundo o discurso que justificou as mudanças, o Estado brasileiro estava envolto em uma crise não só financeira, mas que envolvia o Aparelho do Estado.

A Reforma do Estado foi justificada pela crise do Estado, devido às práticas de dominação tradicional, patrimonialistas e clientelistas, que nunca foram extintas da sociedade brasileira. Diante de tal constatação, o projeto de Bresser-Pereira apontava para uma administração capaz de garantir a eficiência e a flexibilidade da ação de governar sem corromper os resultados, que é o grande propósito da administração gerencial, a reforma assim buscava um maior fortalecimento do Estado.

A reforma do Estado tal como foi proposta por Bresser-Pereira, tem como enfoque a crise do modelo de Estado de Bem Estar, cuja principal característica era ser o provedor dos serviços sociais básicos. Embora não pretendendo aderir ao modelo proposto pela crítica neoliberal, que propunha reestruturação da administração do Estado na assunção da condição de Estado Mínimo e reformas econômicas orientadas para o mercado, a Reforma do Estado promovida no período de 1990 foi direcionada para uma mudança na própria concepção de Estado, que deveria assumir apenas tarefas essenciais. Se, diferentemente da concepção puramente neoliberal, ou neoliberal ortodoxa, a reforma não propunha a retirada completa do Estado do campo dos direitos sociais, seu papel passou a ser de gerente e regulador, e os serviços sociais passaram a ser definidos como setores não-exclusivos do Estado. A posição adotada pelo Estado não deveria ser mais a de promotor do desenvolvimento social e econômico, mas de regulador e facilitador desse desenvolvimento, assumindo uma posição menos intervencionista. Foram consideradas atividades não exclusivas aquelas relacionadas aos serviços sociais e científicos, pertencentes à esfera pública não estatal, e atividades ligadas à produção de bens e serviços, o domínio exclusivo da esfera privada. Podemos confirmar essa constatação nas seguintes palavras de Bresser-Pereira (1995):

(...) o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento na medida em que

envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 13)

Nesta perspectiva, Bresser-Pereira visa ao fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e à progressiva descentralização vertical, para o nível estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Para o então presidente Fernando Henrique Cardoso e o ministro Bresser-Pereira, a estrutura burocrática que caracterizava a administração pública brasileira já não oferecia os avanços que a sociedade necessitava, em meio ao avanço tecnológico, à globalização, à necessidade de diminuição de gastos do Estado, entre outros.

Essas medidas se tornavam indispensáveis em razão dos problemas administrativos resultantes das crises em que o Brasil esteve imerso na década de 1980. Segundo esta perspectiva, a crise não se restringia à esfera econômica, pois, segundo os governantes, era uma crise do Estado, que exigia medidas conjunturais visando à evolução e ao aperfeiçoamento do modelo de gestão então vigente (gestão racional burocrática) para que assim pudessem atingir crescimento econômico e alcançar um lugar no cenário mundial.

Para atingir esses fins, não bastariam apenas mudanças estruturais, mas uma reforma do aparelho do Estado, ou seja, de toda a esfera da administração pública. Segundo os defensores da reforma do Estado, desde a década de 1990, a globalização e a crise fiscal exigiam que países emergentes como o Brasil realizassem mudanças estruturais para atenderem às novas demandas internacionais, possibilitando o ingresso no mercado mundial com chances competitivas. Para tanto, era fundamental que se reorganizasse a administração pública com a implementação de processos mais racionais que permitissem a superação da administração tradicional e patrimonialista, que vinha tornando o Estado ineficiente.

Nesse sentido, o novo modelo de gestão estatal proposto pela reforma é o de gerenciamento de resultados, que modifica a função do Estado perante a sociedade, como expõe Bresser-Pereira (1995):

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 16)

A partir desta reforma, o Estado passa a exercer o papel de gestor, confundindo-se a atividade de Estado com a de governo<sup>5</sup>. Seu papel passa a ser o de determinar os resultados a serem alcançados por agentes sociais, tornando-se regulador das atividades da esfera econômica e social, isentando-se da responsabilidade direta de financiar e prover o desenvolvimento social. Seguindo essa nova concepção, as atividades estatais estariam restritas ao setor fiscal (captação e distribuição de impostos), além do ato de legislar, exercer o monopólio da violência legal, delegando as funções sociais à própria sociedade a ao mercado. Para Bresser-Pereira (1995):

(...) pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 13-14)

Nessa perspectiva, salientamos que dentre os quatro setores do Aparelho de Estado, encontramos o de serviços não exclusivos, cuja prioridade é a eficiência e o baixo custo dos serviços prestados ao cidadão. Assim, os serviços não exclusivos

Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse

---

<sup>5</sup> Estado: organização política que tem como base a autonomia de se auto-organizar e legislar. Um poder político permanente e soberano. Governo: âmbito executivo. Poder transitório.



setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 41-42)

Segundo o autor, o cidadão passou a ser visto como “cliente” e os direitos sociais passaram a ser considerados serviços que podem ser comercializados no mercado. A racionalização administrativa adquire uma nova perspectiva, com a nova exigência de eficiência e flexibilidade. Essa eficácia era justificada pela necessidade de diminuição de custos do aparelho estatal, partindo ações pautadas no princípio da confiança e da descentralização de decisões, buscando uma real flexibilização do sistema. Embora o autor negue que a reforma tenha caráter neoliberal, pode-se constatar em suas proposições elementos que caracterizam o neoliberalismo, pois, propõe uma redefinição das funções do Estado, o que se difere dos ideais neoliberais ortodoxos que visavam apenas a ações de redução do Estado.

Nessa perspectiva, tem-se

Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público-não estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRESSER-PEREIRA. 1995, p. 12-13).

O termo “publicização”, criado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, define o processo de descentralização de serviços, ou seja, atribui-se ao setor público não-estatal a responsabilidade de promover e executar serviços que antes eram considerados pertencentes à esfera estatal, mas que agora passam a ser concebidos como não exclusivamente de responsabilidade do Estado. O Estado deixa de ser responsável pelos encargos de provimento, desenvolvimento e crescimento social.

Com uma gestão pautada no gerenciamento de resultados, o Estado passa a desempenhar a função de agente regulador das práticas sociais, além de atribuir à sociedade e ao cidadão a condição de consumidores, ao mesmo tempo em que retira o caráter social e político da cidadania que agora deve promover ações para garantir o que anteriormente era dever do Estado.

O Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE –, por meio da Reforma do Estado, iniciou a consolidação do processo de descentralização e do fortalecimento do Estado Gerencial, com vistas à racionalização e à incorporação de parcerias entre o público e o privado, ou seja, o Estado passou a conceder às organizações privadas o direito de efetivarem serviços essenciais, cabendo ao Estado apenas gerir essas concessões, pois, para Bresser-Pereira (1995),

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 17)

O novo papel atribuído ao Estado exigiu sua reorganização, com base na descentralização, no controle e no gerenciamento, aproximando suas estruturas e atividades administrativas daquelas realizadas no setor privado, onde a busca por resultados e a competição são elementos marcantes. No que se refere à educação, uma das atividades públicas não-exclusivas, Bresser-Pereira (1995) tece estratégias de descentralização para os estados e municípios, como também para o setor público não estatal, consolidando parcerias e destituindo do Estado a responsabilidade por essas atividades. Os objetivos traçados pelo autor para os serviços não exclusivos são:

- (1) Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- (2) Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- (3) Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- (4) Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a

sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.

(5) Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.46-47)

A Reforma do Estado impôs mudanças na política educacional para adequação à sua nova condição de setor não exclusivo do Estado. A partir da década de 1990, mudanças significativas pretenderam consolidar novas práticas de administrar e conceber as responsabilidades mediante a criação e a instauração de uma nova política pública baseada na concepção de regulação do Estado por meio de uma política de gerenciamento de resultados.

Segundo Riscal e Gandini (2009) o gerenciamento de resultados foi um dos principais elementos que nortearam a Reforma do Estado. As principais características desta forma de administração correspondem às novas necessidades impostas pelas mudanças na esfera produtiva e o mundo do trabalho

O método conhecido como gerenciamento ou gestão de resultados tem sua origem na década de 1980, durante a crise econômica que afetou profundamente os setores de investimentos e levou à adoção de concepções de flexibilidade e multifuncionalidade. A competição por recursos levou à procura de métodos administrativos baseados em uma maior eficiência e eficácia com redução dos recursos humanos envolvidos na produção, setor onde se situaria o maior gasto das empresas. Neste sentido, a administração de resultados é, antes de tudo, uma gestão dos recursos humanos. Sua origem está diretamente associada ao desenvolvimento da concepção de qualidade total, que imperou na área de administração na década de 1990 e que pressupunha que a maior eficiência no trabalho estaria associada ao maior aproveitamento das capacidades individuais e à introdução dos conceitos de potencialidades, habilidades e capacidades como elementos passíveis de serem administrados pelo gestor. (RISCAL; GANDINI, 2009, p. 3)

O gerenciamento de resultados foi apresentado pelo idealizador da Reforma de Estado como a nova forma de administração e norteou as reformas empreendidas na administração da educação. A partir da concepção de gerenciamento de resultados, poderia ocorrer uma desconcentração das atividades administrativas, porque este método baseia-se na regulação das atividades por meio do estabelecimento de metas, indicadores de rendimento e avaliação dos resultados. Como podemos verificar na

exposição de Riscal e Gandini (2009), parte importante da concepção de gerenciamento de resultados

é a idéia de diagnóstico para elevação da eficiência, estabelecendo indicadores de rendimento baseados na comparação dos resultados alcançados em momentos anteriores em relação à quantidade de recursos disponíveis. Esta análise sistemática permite que se estabeleçam os pontos fortes e fracos da empresa, as possibilidades de ação e as oportunidades que devem ser aproveitadas. Entretanto a ponto central da visão gerencial de resultados é o conceito de planejamento estratégico entendido como o processo de formulação de objetivos e metas, a partir dos diagnósticos e indicadores, a partir dos quais se estabelecem os programas de ação coletivos e os parâmetros para a sua execução. (RISCAL, GANDINI, 2009, p. 4-5)

O processo de descentralização da educação foi denominado de “municipalização”, ou seja, atribuiu a responsabilidade de prover à educação básica aos municípios com o apoio do Estado através de parcerias. Isto se tornou possível com a nova forma de responsabilidade propiciada pelo regime de colaboração entre os municípios, os Estados e a União, que foi instaurada pela Constituição de 1988 e ampliou a autonomia dos Estados e municípios em relação à União; desse modo, o município é reconhecido e passa a integrar como ente federado.

Outro elemento facilitador e indutor do processo de municipalização foram os programas de financiamento, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que incitou as prefeituras a aderirem a tal processo efetivando, assim, as práticas de descentralização devido à mudança na redistribuição e aplicação dos recursos destinados ao Ensino Fundamental e, posteriormente, à Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), englobando toda a educação básica, que revogou as deliberações da Lei nº. 9424/96, que dispõe:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único

do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

Mediante tais pressupostos, observamos que a descentralização da educação não foi algo específico e isolado, mas parte do universo da descentralização do Estado que, por um lado, amplia a esfera social e, por outro, reduz a esfera da União, que, por sua vez, assume apenas a função de gerenciamento, atribuindo maior responsabilidade aos estados e municípios.

Para lidarmos com a especificidade do processo de municipalização no estado de São Paulo, embasaremos nossa análise nas contribuições de Oliveira (1992), que realizou uma vasta investigação das implicações e consequências do processo de centralização, desconcentração e descentralização do Estado, em particular da educação.

O estado de São Paulo contava com uma realidade distinta do restante do país devido à tradição do provimento das escolas, em sua maioria estatal, embora houvesse a coexistência das redes municipais e estaduais. Segundo Oliveira (1992), a relação entre a rede estadual e a rede municipal era complexa, com inúmeros impasses e desafios a serem resolvidos. Nessa realidade, os projetos de descentralização concebiam os municípios como parceiros e cabia à Secretaria Estadual de Educação firmar os convênios para que as unidades escolares municipais pudessem receber determinados auxílios que colaboraram para a quebra da tradição do ensino estadualizado e a busca por uma educação de qualidade.

Com o discurso da municipalização, a autonomia do município parecia ser crescente; no entanto, ainda muito relativa por causa da dependência financeira da esfera estadual e federal. Esta seria a intenção da reforma, segundo a secretária de educação do estado de São Paulo, na época, Teresa Roserley Neubauer da Silva.

Segundo Neubauer (1996, p.73), “a autonomia, no âmbito da escola, deve reproduzir a desconcentração do poder decisório, o que significa envolver a comunidade na gestão da qualidade do ensino”.

A autonomia foi relativa em razão da série de imposições que acompanharam as reformas, como a necessidade dos municípios criarem sistemas municipais de ensino, segundo procedimentos estabelecidos, a necessidade de ajustar os indicadores de educação do município às metas nacionais, de implementar as políticas estabelecidas na esfera estadual e federal. Além dos problemas impostos externamente, a administração municipal está sempre permeável à influência dos poderes locais, geralmente comandados por uma pequena elite que detém o poder econômico e político, o que dificulta a consolidação de um sistema impessoal e racional. Cabe ressaltar que, utilizando as palavras de Arelaro (1999),

o processo de municipalização do ensino no Brasil e no Estado de São Paulo foi e é quase exclusivamente fruto de iniciativas do Governo, visando adequar o Estado ao novos modelos de racionalidade adotados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providencias administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular. (ARELARO, 1999, p. 65)

Após esse esclarecimento, podemos afirmar que, segundo Oliveira (1992), o processo de municipalização foi marcado por inúmeros discursos, discussões e protestos. O discurso proferido pelo Ministério da Educação (MEC) embasava-se em: (1) maior proximidade com a população local; (2) sensibilidade frente às reivindicações populares e da comunidade; (3) participação do cidadão na administração do sistema municipal; (4) fortalecimento da comunidade – vínculo da unidade escolar com o meio; (5) incorporação da comunidade às demais esferas do poder; (6) desobrigação da União para com o ensino – a União apenas iria gerir; (7) diminuição das influências político-partidárias na deliberação de políticas públicas para o município; (8) alcance de metas e estabelecimento de prioridades para a melhoria do ensino no município; (9) definição de interesses majoritários e priorização de zonas com maior carência; e (10) infraestrutura humana e de materiais de modo a garantir uma autonomia real e conquistada.

Além do discurso do MEC, como relata Oliveira (1992), ressaltamos as manifestações dos profissionais da educação que, embora não estivessem totalmente convencidos pelo processo de descentralização e pelo discurso governamental, elencaram as vantagens da consolidação da municipalização que diziam respeito: (1) ao contato real e direto com os anseios da comunidade local e das exigências educacionais no município; (2) à garantia da participação ativa da comunidade nas decisões da área educacional, fortalecimento da organicidade do sistema; (3) a busca e garantia de melhor qualidade de ensino; (4) aos currículos diferenciados que possibilitem a contemplação da problemática e das especificidades locais, bem como a nível regional, estadual e federal; (5) à fixação dos profissionais de educação no município – reduzindo assim a rotatividade de profissionais e concretizando o comprometimento e envolvimento com a unidade escolar; (6) à diminuição de problemas burocráticos que necessitavam de avaliação e posicionamento do Estado e da Federação; (7) à implantação estratégica e gradual; (8) ao fortalecimento da cidadania e do poder local; (9) à proximidade do cidadão e o centro de poder.

Partindo dessas constatações, temos que o discurso oficial, juntamente com a pressão exercida pela Secretaria do Estado de Educação, tinha como objetivo induzir todos os municípios a aderir à municipalização como garantia de autonomia e aumento da qualidade de ensino. No entanto, esse fato não foi rápido ou simples. Segundo Arelaro (1999, p.61), o estado de São Paulo apesar do alto índice de escolarização, é o Estado com menor índice de municipalização, seja em número de alunos ou de estabelecimentos, seja em número de municípios que aderiram à municipalização.

Uma possível causa pela inferioridade desse índice deve-se aos questionamentos e manifestações dos profissionais da educação, por meio de seus órgãos representativos, que explanavam determinada cautela ao processo da municipalização. Segundo Oliveira (1992), os motivos que sustentavam essa cautela referiam-se: (1) ao Estado não cumprir seu papel e prazos nos programas em andamento e nos convênios firmados; (2) à inexperiência em construir uma rede própria; (3) à tradição do ensino estadualizado; (4) às aplicações que os municípios já investiam na faixa etária de 0 a 6 anos; (5) à necessidade de um Plano Nacional de educação; (6) à certa maneira de garantia de autonomia, não apenas financeira mas também política; (7) à redução da dependência entre o município e o Estado e a União; (8) à reforma tributária de aplicação – capitação e aplicação de recursos; (9) à preocupação com a formalização do processo de acompanhamento – fiscalização, supervisão e avaliação; (10) à consolidação de práticas

patrimonialistas; (11) à crítica à imposição verticalizada do processo; (12) ao paradigma entre autonomia e dominação de poderes locais; (13) aos problemas salarial e contratual; (14) à desmobilização política da comunidade que dificultaria a participação nas decisões; (15) à inquietação que a municipalização se tornasse apenas um repasse de verbas; (16) à fragmentação pedagógica e administrativa; (17) à preocupação da escola tornar-se apenas uma reprodutora do sistema local dominado pelas oligarquias locais; e (18) à adesão por falta de opção financeira ou político-partidária, entre outros.

Arelaro (1999) afirma ainda que tal fato

talvez traduza a desconfiança objetiva dos municípios em aderir à “municipalização induzida” – como tem sido chamado o processo de descentralização do ensino pós-FUNDEF- admitindo-se razões de cautela, pois antes de conhecerem, e terem alguma segurança na concretização das propostas atuais do Governo federal para a reforma do sistema tributário nacional, e o compromisso efetivo das três esferas publicas em relação ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, é pouco provável que a expansão municipalista avance para além do ponto que atingiu no Estado de São Paulo. (ARELARO, 1999, p. 89)

Segundo Oliveira (1992), o movimento pela descentralização do Estado se intensificou devido ao esgotamento do período autoritário militar em consonância com as exigências e as conquistas da transição (re)democrática com a realização das eleições e vitória expressiva dos partidos de oposição. Assim, o movimento de descentralização só ocorreu de maneira tardia no estado de São Paulo devido às pressões de diferentes entidades sociais e civis que não acataram a indução da Secretaria estadual de Educação em um primeiro momento e resolveram ponderar e elaborar uma argumentação a favor e contra o processo de municipalização. Esse fato, embora tenha auxiliado o esclarecimento de todo o processo de descentralização resultante da reforma do Estado, não garantiu a concretização do discurso empregado, como veremos a diante com a análise das entrevistas realizadas com os gestores.

Do ponto de vista da Reforma do Estado, a municipalização foi uma estratégia empregada para incentivar a propagação da nova forma de administração, o gerenciamento de resultados, no campo educacional. Adotou-se um discurso que justificava a municipalização como um procedimento que democratizaria as relações de poder na esfera educacional, como se pode verificar nas palavras de Neubauer (1996):

municipalizar significa criar e fortalecer a parceria com os governos municipais. Estabelecidas as diretrizes gerais norteadoras da relação



Estado-Município e as específicas na prestação do serviço ao cidadão, a relação direta com a população demandatária compete ao município. Municipalizar, pois, vai além de descentralizar, de desconcentrar: o município compartilha responsabilidades a partir de negociações estabelecidas caso a caso. Desconcentrar, descentralizar e municipalizar são formas que se complementam, na distribuição do poder e da decisão sobre os recursos financeiros que o sustentam. A Educação constitui-se numa das áreas em que é mais premente a necessidade, hoje, de descentralizar e desconcentrar. (NEUBAUER, 1996, p. 71)

Neubauer (1996) defende uma nova estruturação do sistema público de ensino para que os problemas que impossibilitam a eficiência administrativa sejam solucionados e, para isso, defende a política descentralizadora, afirmando que a nível local os problemas dos alunos e da comunidade são solucionados com maior facilidade, já que o centro de poder integra a mesma realidade.

Nesse sentido, podemos afirmar que o discurso oficial da municipalização veio ao encontro da problemática enfrentada pela administração educacional. No entanto, o discurso e os fundos de desenvolvimento não resolvem os problemas, apenas os transferem para uma nova esfera ou categoria. Num primeiro momento, os problemas eram causados pela ineficácia de um sistema burocrático corrompido e alegava-se que por isso não se conseguia concretizar uma educação de qualidade e políticas públicas que realmente solucionassem problemas ou apontassem para melhorias reais, mas o que era realizado eram políticas focais com medidas paliativas.

Atualmente, no momento pós-municipalização, nota-se que o discurso de autonomia não foi efetivado e que a administração gerencial não conseguiu solucionar o problema da qualidade e acesso da educação pública, embora haja índices que comprovem sua eficiência; a realidade observada no interior das unidades escolares é bem distinta dos expressivos índices governamentais. Isto posto, nossa pesquisa visa averiguar como se deu esse processo de municipalização, se ele gerou, ou não, melhorias na forma de gestão democrática do ensino e quais os problemas enfrentados cotidianamente pela gestão escolar para efetivar os princípios definidos pela administração pública e as relações com a comunidade, se permanecem as estruturas administrativas anteriores, isto é, a administração tradicional na qual impera o clientelismo e o patrimonialismo.

Não é de se estranhar que, como veremos no capítulo seguinte, os gestores tenham dificuldades em lidar com as diferentes tarefas que lhe são atribuídas. Ao mesmo tempo em que se espera que eles façam parceria com a comunidade, trazendo os pais para participar das atividades da escola e da sua gestão, restringe-se o papel da

comunidade à gestão dos recursos financeiros, uma vez que o diretor permanece legalmente como único responsável pelo que acontece no interior do espaço escolar. A atividade de gestão é entendida como administração eficiente que busca na participação da comunidade uma forma de se tornar mais eficaz, de se arrecadar e aproveitar os recursos obtidos para a escola. Ao final, entretanto, são nos altos escalões burocráticos do Estado, no Conselho Nacional de Educação e no Ministério da Educação, que são definidos a política educacional, as diretrizes curriculares, os exames, metas, indicadores e demais dispositivos que devem ser seguidos a risca pelas administrações das unidades escolares.

## **CAPÍTULO II**

### **DADOS E APRESENTAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA**

Neste capítulo apresentamos os sujeitos que foram objeto da pesquisa e alguns dados gerais sobre suas representações das relações de poder no município. A pesquisa foi promovida junto aos participantes do curso de formação para gestores municipais de Educação do “Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica - MEC”, do pólo de Ilha Comprida. O motivo pela escolha desse projeto se deve ao fato da Universidade Federal de São Carlos ter sido a universidade responsável pelo curso no estado de São Paulo, o que possibilitou não apenas a facilidade de acesso aos gestores, mas também permitiu o acompanhamento no processo de formação, que abordou a conceituação e representações de categorias que fundamentam este estudo.

A escolha e a preferência pelo pólo em questão teve como base à localização e estrutura dos municípios, pois, a maioria constitui-se de cidades de pequeno e médio porte localizadas bem próximas à capital, o que possibilita a visualização mais nítida da coexistência de práticas de dominação local e também de processos de racionalização.

A coleta de dados foi composta de entrevistas semiestruturadas, que foram transcritas para a análise e de observações/análises realizadas ao longo dos encontros presenciais e no dia solene de apresentação dos trabalhos de conclusão de curso.

A escolha dos gestores participantes se deu com a divulgação da pesquisa e solicitação de voluntários, que se propunham a colaborar com o projeto. É importante frisar que as entrevistas seguiram questionários estruturados, desenvolvimentos a partir das questões norteadoras do projeto de pesquisa. Não poderíamos deixar de mencionar que os questionários foram compartilhados entre duas pesquisadoras<sup>6</sup> do “Grupo de Estudos sobre Políticas e Gestão da Educação – GEPGE - UFSCar”, cujos estudos englobam o processo de municipalização e as questões intrínsecas ao poder, à legitimidade e à dominação. Embora ambas as pesquisas apresentem a mesma coleta de dados e as mesmas categorias, os objetivos e o foco de cada pesquisa são singulares, bem como as implicações de cada análise.

As entrevistas ocorreram no dia 29 de Agosto de 2009, durante o encontro presencial realizado na Secretaria Municipal – Educação e Cultura de Juquitiba, num total de nove (9) entrevistas, das quais duas (2) delas apresentam duas partes ao invés de

---

<sup>6</sup> Claudia Carnevskis de Mello, cuja pesquisa é intitulada “A política educacional paulista e o processo de municipalização- 1995-2008: gerenciamento de resultados e patrimonialismo”.

se constituírem em uma entrevista única, como as demais. As observações ocorreram ao longo dos encontros presenciais do curso e também no Dia solene de apresentação dos trabalhos de conclusão de curso dos participantes do curso, ocorrido no dia 17 de Outubro de 2009 na Universidade Federal de São Carlos.

O processo de entrevista ocorreu em duas fases. Inicialmente, os gestores foram entrevistados por uma pesquisadora e, posteriormente, pela segunda entrevistadora. Em alguns casos, os diretores que participaram da primeira entrevista não participaram da segunda, porque consideram já ter respondido às questões. O material recolhido foi compartilhado entre as duas entrevistadoras. Optamos utilizar pseudônimos para preservar a privacidade das fontes, a fim de garantir o anonimato e evitar eventuais problemas com as posições assumidas na realização da entrevista. Dessa forma os entrevistados serão denominados de: **E1**, **E2**, **E3**, **E4**, **E5**, **E6**, **E7**, **E8** e **E9**.

Apresentaremos agora, em alguns quadros gerais, dados que possibilitam observar o perfil dos entrevistados, mostrando o grau de formação, a experiência profissional, percepção do processo de municipalização, entre outros dados importantes. O primeiro quadro apresenta as informações contidas na ficha de inscrição do curso – município e cargo/função; e o restante apresenta informações obtidas por meio das entrevistas – forma de ingresso e função, formação e tempo de serviço, respectivamente.

Quadros 1 – Dados da ficha de inscrição

<b>Cursista</b>	<b>Município</b>	<b>Cargo/Função<sup>7</sup></b>
<b>E1</b>	Embu	Diretor de escola / -----
<b>E2</b>	Juquitiba	Professor / Diretor de Escola
<b>E3</b>	Embu	Diretor de Escola / -----
<b>E4</b>	Embu	Diretor de Escola / Diretor de Escola
<b>E5</b>	Peruíbe	PEB I <sup>8</sup> / Diretora de Escola
<b>E6</b>	Praia Grande	Diretora / Diretora
<b>E7</b>	Praia Grande	Professor II <sup>9</sup> / Diretor de U.E
<b>E8</b>	Embu	Professora / Diretora
<b>E9</b>	Juquitiba	Professor / Vice-diretor

<sup>7</sup> O acesso ao cargo pode ocorrer de quatro maneiras distintas: 1. Concurso Público, 2. Eleição entre os pares, 3. Indicação, e 4. Misto (quando se utiliza duas das formas anteriores).

<sup>8</sup> PEB I – Professor de Educação Básica I - atuação nos Centros municipais de educação infantil.

<sup>9</sup> Professor II – atuação nos anos iniciais do ensino fundamental regular (1º ao 5º ano).

Quadro 2 – Formas de Ingresso e Função

<b>Entrevistado</b>	<b>Forma de Ingresso</b>	<b>Função</b>
<b><u>E1</u></b>	Concurso Público	Diretora
<b><u>E2</u></b>	Indicação	Diretor
<b><u>E3</u></b>	Concurso Público, Reintegração de Cargo	Diretora
<b><u>E4</u></b>	Concurso Público	Diretora
<b><u>E5</u></b>	Eleição entre os pares	Diretora
<b><u>E6</u></b>	Indicação	Chefe de Departamento de Planejamento e Legislação Educacional, anteriormente diretora.
<b><u>E7</u></b>	Aprovação de Projeto de Supervisão.	Supervisora
<b><u>E8</u></b>	Concurso Público	Diretora
<b><u>E9</u></b>	Indicação	Diretora

Quadro 3– Formação e Especialização

<b>Entrevistado</b>	<b>Formação</b>	<b>Especialização</b>
<b><u>E1</u></b>	Pedagogia	Psicopedagogia Institucional
<b><u>E2</u></b>	Letras e Pedagogia	Pós-Graduado em Ensino Religioso
<b><u>E3</u></b>	Pedagogia	Não informado
<b><u>E4</u></b>	Assistente Social e Pedagogia	Psicopedagogia
<b><u>E5</u></b>	Pedagogia	Gestão Educacional e Educação Especial
<b><u>E6</u></b>	Pedagogia, ênfase em administração e supervisão escolar	Não informado
<b><u>E7</u></b>	Ciências Biológicas e Pedagogia	Supervisão, Orientação e Gestão Escolar.
<b><u>E8</u></b>	Pedagogia	- Comunicação e Artes (Faculdade Paulista de Artes); - História, Sociedade e Cultura (PUC); - Escola de Gestores (UFSCar) - Braile, Libras e Inglês.
<b><u>E9</u></b>	Licenciatura e Pedagogia.	Psicopedagogia e Gestão Escolar

Quadro 4 – Tempo de Serviço

<b>Entrevistado</b>	<b>Tempo de Serviço</b>
<b><u>E1</u></b>	8 anos
<b><u>E2</u></b>	10 anos
<b><u>E3</u></b>	28 anos, sendo 5 anos na rede municipal <sup>10</sup>
<b><u>E4</u></b>	12 anos, passando pela supervisão de ensino também.
<b><u>E5</u></b>	5 anos
<b><u>E6</u></b>	6 meses, sendo 12 anos como diretora da rede.
<b><u>E7</u></b>	1 anos, sendo 8 anos como diretora da rede.
<b><u>E8</u></b>	7 anos.
<b><u>E9</u></b>	18 anos, 7 anos da rede estadual e 11 anos na rede municipal.

Em relação ao cargo assumido e ao tempo de serviço, alguns dos entrevistados cederam maiores informações, sobre as quais discorreremos a seguir. O entrevistado **E2** aponta, com orgulho, que iniciou o seu trabalho em 1998 em substituição ao diretor na escola e, dado o processo de municipalização e o trabalho que ele desenvolve junto à comunidade, permaneceu no cargo de forma comissionada durante três gestões, mesmo diante da mudança partidária na prefeitura municipal. O trabalho realizado junto à comunidade é sempre destacado na fala do entrevistado, como o seu papel de “articulador” junto aos órgãos públicos municipais, representando a comunidade.

A entrevistada **E5** declara que o processo de eleição entre os pares se dá da seguinte maneira: primeiramente os indivíduos se candidatam ao cargo de direção e escolhem a escola a qual querem vincular-se. Em seguida, os pares votam e é encaminhado à Secretaria Municipal de Educação para dar o aval para o candidato mais votado. Todavia, a Secretaria da Educação tem o direito de escolher o segundo ou o terceiro colocado, às vezes, inclusive, devido à escolha da mesma unidade escolar pelos candidatos: “Pode, ele pode colocar o segundo ou terceiro, por exemplo. Por que às vezes coincide de você ser mais votado em duas unidades escolares, então ela opta por uma e o segundo nome tem que entrar numa outra escola.” (Resposta a Entrevista de **E4**

<sup>10</sup> **E3** afirma que desempenhou o cargo de direção escolar do município, via concurso público, de 2001 a 2004, sendo que precisou entrar com processo judicial para retornar em 2008 com reintegração de cargo devido a questões partidárias.

– entrevista única). Tal fato demonstra, como observaremos adiante, a questão das práticas de dominação tradicional<sup>11</sup> na gestão educacional.

A entrevistada **E6**, que fora indicada para a função de diretora e posteriormente para a função de Chefe de Departamento de Planejamento e Legislação Educacional, esclarece-nos as funções e as atribuições do cargo do qual optamos por transcrever

Resumindo é o planejamento de vagas da rede, abertura e encerramento de escolas particulares que são vistoriadas pela rede municipal, que são as escolas de educação infantil e toda a parte de legislação, tem uma divisão específica no meu departamento que estuda toda a parte de legislação e é responsabilidade do meu departamento. (Resposta da Entrevista de **E6** – entrevista única).

A partir das informações da entrevistada **E7**, pode-se apreender que para alcançar o cargo de supervisora foi preciso anteceder o ingresso no concurso público para professora, no qual atuou por 15 (quinze) anos; em seguida, a elaboração e aprovação do projeto de direção na rede e, posteriormente, a elaboração e aprovação do projeto para supervisão.

A entrevistada **E9** declara que dos 39 (trinta e nove) anos de trabalho, 18 (dezoito) deles foram ligados à gestão escolar (direção); destes, 7 (sete) foram na rede estadual e 11 (onze) foram na rede municipal a partir de cargos comissionados.

Apresentamos neste capítulo os dados empíricos dos participantes desta pesquisa, bem como algumas das características que nos chamaram atenção, que norteiam a realidade e dos gestores municipais de educação e, ainda que perpassam as análises dos capítulos seguintes.

---

<sup>11</sup> O conceito de dominação tradicional será tratado no capítulo IV. (Ver página 58)

### **CAPÍTULO III**

## **AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E AS RELAÇÕES DE PODER NA VISÃO DOS DIRETORES**

Neste capítulo trataremos da concepção de representações sociais, que é o enfoque que usamos para a análise do conteúdo nos relatos dos diretores e das representações que pudemos constatar na fala dos diretores a respeito das relações de poder. A partir do que pudemos concluir no primeiro capítulo, verificamos que após a reforma do Estado e do processo de municipalização, ao diretor de escola foram atribuídas tarefas que têm maior relação com o gerenciamento de resultados do que com a gestão democrática. O objetivo deste capítulo é apresentar a concepção que aqui se adotou de representações sociais e buscar no discurso dos diretores as concepções que apresentam de relações de poder. Discutiremos brevemente as concepções que fundamentam a pesquisa, sem as quais a análise dos dados seria insuficiente e frágil. Para tal, utilizaremos as categorias de Max Weber, no que se refere à dominação, racionalidade, legitimidade e poder. No campo das representações sociais, trataremos com mais atenção as conceituações de Serge Moscovici e Clifford Geertz.

Inicialmente, iremos expor brevemente questões primordiais para a compreensão da pesquisa como um todo e, em seguida, englobaremos conceitos mais específicos para a discussão e compreensão das questões propostas para este trabalho. Durante esse percurso, apresentaremos questões relevantes para a pesquisa que direta ou indiretamente permeiam a discussão.

Isto posto, iniciaremos tratando da concepção de Max Weber no que diz respeito à importância do agente, do indivíduo que pratica a ação, enfatizando qual o sentido que elas desempenham nas relações sociais. Segundo Weber (2004), podemos compreender por ação o comportamento humano relacionado a um sentido subjetivo, ou seja, as ações humanas possuem intenções e significados particulares subjetivos de acordo com as relações sociais que são exercidas dentro de determinado contexto cultural, produzindo sentido, que para o autor é tido como a finalidade subjetiva visada. Além da concepção de ação, o autor define, ainda, a ação social como aquela orientada pelo comportamento dos outros.

Nesse sentido, tomaremos a concepção de ação humana de acordo com o sentido adotado por Weber – de uma prática social e as relações sociais como o



conjunto de ações e inter-ações sociais de um conjunto de indivíduos, tal como se apresenta nas palavras de Weber (2004):

[...] toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social pode ser orientada pelo lado dos participantes, pela representação da existência de uma ordem legítima. A probabilidade de que isto ocorra de fato chamamos 'vigência' da ordem em questão. (WEBER, 2004, p. 19)

Partindo do trecho acima temos que, resumidamente, a concepção weberiana de sociologia é caracterizada por uma ciência dos indivíduos que atuam socialmente, ou seja, em toda ação social pode ser orientadas. Assim as ações dotadas pelo sentido que o ser humano julga ou concebe que a ação venha a ter, ou seja, “uma conexão de sentido que, para o próprio agente ou para o observador constitui a ‘razão’ de um comportamento quanto ao seu sentido” (WEBER, 2004, p. 08).

Esta definição é de grande importância para o desenvolvimento e compreensão desse trabalho, pois, partindo dela iremos tratar de outras questões que estão intrinsecamente ligadas. Isso posto, podemos salientar que Clifford Geertz (1989) parte e corrobora dessa concepção ao utilizá-la em seu campo de análise e estudo, quando defende a sociedade e, conseqüentemente a cultura, são constituídas por um emaranhado de teias de significações e sentidos tecidas pelo próprio homem. Geertz (1989) afirma claramente tais constatações no seguinte trecho.

Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal suspenso em teias de significações que ele mesmo teceu, entendo a cultura sendo essas teias, e sua análise, portanto, como sendo não uma ciência experimental em busca de leis, mas uma ciência interpretativa em busca de significados (GEERTZ, 1989, p.15).

Enfatizamos que ao tratarmos das representações sociais durante a abordagem que norteia esse capítulo, partilhamos das concepções weberianas de ação social e relações sociais, bem como a abordagem das representações sociais elaboradas por Geertz (1989), que concebe as representações sociais políticas como simbólicas, porque o campo da política é constituído de interações entre indivíduos que obedecem a determinações cuja representação pública é simbólica.

Voltando à análise de Max Weber (2004), salientamos que ação social, além de significados, carrega em si outra questão relevante, a do poder, que, para Weber (2004, p.08), “significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social,

mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessas legitimidades”. Assim, destacamos que o sentido da ação, embora subjetivo, possui uma finalidade clara e que o poder inerente a determinadas relações é legitimado por inúmeros fatores, sejam eles, segundo Weber (2004): tradicionais, racionais (referente a fins ou a valores) ou afetivos. Independentemente do tipo de legitimação da ação, o poder é concretizado e, conseqüentemente, uma relação de dominação é estabelecida.

Sob esse foco, Weber (2004, p.33) define dominação como “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”, além de afirmar que a dominação apenas ocorre com “certo mínimo de vontade de obedecer” (WEBER. 2004, p.139). Tal fato corrobora com, e concretiza o “princípio da legitimidade”, que segundo o autor refere-se ao processo de legitimação da dominação, por meio do qual ordens são impostas e aceitas sem restrições pelos indivíduos que integram a relação social.

As relações sociais, dessa forma, são repletas de subjetividade e significados variados, sendo orientadas pelo sujeito que a executa em determinado contexto e de acordo com um objetivo visado. Diante disso, temos que as relações no interior da instituição escolar não são diferentes, justificando nosso objetivo de investigar, analisar e demonstrar, a partir das observações e entrevistas realizadas em nossa pesquisa. Durante as falas efetuadas pelos gestores, pudemos notar que suas ações são efetivadas segundo definições prévias da comunidade e do próprio espaço escolar, uma vez que o processo de institucionalização delimita, na maioria das vezes, as ações e as representações que o indivíduo tem do cotidiano em questão. De acordo com a posição que se ocupa na relação com a instituição como um todo (a comunidade e as instituições superiores), o gestor modifica a sua maneira de agir e de pensar devido à mudança de função que exerce dentro da realidade escolar. Como muitos indivíduos estão nos cargos de gestão por meio de indicação de superiores, alguns se comprometem mais com o papel pedagógico e outros com as questões técnicas visando à ascensão dentro do cenário educacional, interferindo, consideravelmente, na representação social que o gestor concretiza dentro do contexto vivenciado.

Diante disso, faz-se necessário um esclarecimento, mesmo que sucinto, da definição das representações sociais que nos referimos anteriormente. Destacamos que as representações sociais referidas nesta análise se caracterizam pelo modo como o grupo social elabora e expressa sua realidade de acordo com os objetos e os fatores que o afetam, ou seja, o posicionamento.

Segundo Moscovici (2003), as representações sociais são elementos simbolicamente construídos pelo homem e expressos em forma de seus discursos e ação, nesse sentido, tem-se que esses elementos se caracterizam como produções culturais que determinado grupo ou comunidade desenvolve para estabelecer e sobreviver socialmente. A constatação e compreensão desses fatores só pode ocorrer se analisada contextualmente, pois é definido como processo historicamente construído e reconstruído em que por meio do contato com fatores adversos e das práticas sociais exercidas pelos indivíduos, o grupo se fortalece perante os demais. Nessa mesma linha de reflexão, Jodelet (2005) afirma que:

(...) as representações sociais, enquanto “teorias” socialmente criadas e operantes, se relacionam com a construção da realidade cotidiana, com as condutas e comunicações que ali se desenvolvem. E também com a vida e a expressão dos grupos no seio dos quais elas são elaboradas. (JODELET, 2005, p. 40)

Os dois fenômenos que fundamentam as representações sociais, segundo Moscovici (2003) são:

- “ancoragem” – processo pelo qual ocorre a integração do que se apresenta como desconhecido a partir daquele que já se tem conhecimento, ou seja, o novo é incorporado ao que já se tem constituído; tem-se assim a apropriação do simbólico; e
- “objetivação” – processo responsável pela transformação de uma ideia, um conceito, em algo real, ou seja, uma maneira de se materializar determinadas significações.

Afirma-se, ainda, que as representações sociais ultrapassam uma simples reprodução cognitiva da realidade na qual indivíduo está inserido, pois ela se torna um fator determinante na maneira pela qual o indivíduo se relaciona com os outros. Dito de outra forma, elas constituem as práticas sociais do indivíduo e não são apenas elementos exteriores a ele.

O objetivo da teoria das representações sociais, segundo Moscovici (2003), é explicar os fenômenos do homem a partir de uma perspectiva coletiva, sem perder de vista a individualidade. Segundo Jodelet (2001), as representações sociais são uma

forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, tendo uma visão prática e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um conjunto social.

As representações sociais são sistemas de valores, de noções e de práticas que instauram uma ordem que permite aos indivíduos se orientarem, compreenderem e estabelecerem estratégias de ação, assegurando a possibilidade de interação e comunicação dos membros de uma cultura ou comunidade. São constituídas de códigos e representações simbólicas que permitem nomear, conceituar, atribuir significados e classificar setores da realidade de forma a nortearem as ações e as relações entre os indivíduos.

As representações sociais são constituídas de informações, experiências, conhecimentos e modelos que circulam na sociedade e que formam a massa de ideias que resultaram das experiências, das crenças e das trocas de informações ocorridas na vida cotidiana. São construções mentais que orientam a conduta no dia-a-dia e se transformam no senso comum (JODELET, 2001). Essas representações são as formas como os homens as constituem e partilham a vida social nesse mundo e resultam da interação, do conflito ou da necessidade de se enfrentar, compreender ou estabelecer formas de agir. Neste sentido, constituiriam uma forma coletiva de aproximação da realidade que torna o estranho familiar e perceptível.

Como observou Moscovici (2003), as representações sociais são racionais por serem coletivas; somente coletivamente os homens constituem a racionalidade e um sujeito isolado não pode sequer ser concebido como indivíduo, uma vez que até o conceito de indivíduo é o resultado de uma operação racional social e historicamente constituída. Não há, portanto, a separação, exceto para fins analíticos, entre a constituição do indivíduo e a constituição da coletividade, dos conflitos entre o individual e o coletivo, pois constituem a própria essência do campo do vivido, uma vez que são a realidade fundamental da vida social.

De acordo com Geertz (1989), as representações sociais referem-se à forma como as pessoas representam a si mesmas, seja na sua subjetividade, seja em meio a uma sociedade, e, portanto, o caráter simbólico desta representação orientará as relações que o sujeito estabelece no mundo privado e no mundo público. As representações sociais, em nossa investigação, são tomadas como formas simbólicas que denotam a expressão de como é percebida a articulação das instâncias de decisão e de poder, nos seguintes termos: hierarquia, estratégias de ação, performances, simbolismos políticos,

cerimonial, mitos e diferentes elementos que têm sido remetidos para o campo da ideologia ou encarados como meros mecanismos de mobilização social ou manipulação.

Ainda de acordo com Geertz (1991), a estrutura de ação é, ao mesmo tempo, estrutura de pensamento – descrever esta estrutura é descrever ideias, mas não significa idealismo. Para o autor, as ideias não são algo de mental, algo cuja realidade só existe no pensamento e cuja observação é impossível. As ideias, tal como ele concebe, são significados veiculados por meio de símbolos, que são algo que tem um significado intersubjetivo e, portanto, públicos e políticos. As representações, para Geertz (1991),

são significados veiculados, sendo os símbolos os veículos,(ou, em algumas interpretações, signos), sendo um símbolo tudo o que denota, descreve, representa, exemplifica, rotula, indica, evoca, retrata, exprime – tudo o que de uma maneira ou de outra significa. E tudo o que de uma maneira ou de outra signifique, é intersubjetivo, donde público, donde acessível a uma interpretação em “plein air”, manifesta e corrigível. Argumentos, melodias, fórmulas, mapas e retratos não são idealidades para serem pasmadas, mas sim textos para serem lidos; como o são os rituais, palácios, tecnologias e formações sociais. (GEERTZ, 1991, p. 170)

Nessa perspectiva, as representações sociais podem ser concebidas como parte importante do conteúdo das ações políticas e se configuram como uma realidade tão densa e imediata, como a própria realidade, porque são parte dela e a constituem. Fazem parte de uma cadeia de ações de homens e mulheres que procuram compreender o sentido social de suas ações e dos demais buscando atingir os fins que essas representações permitem conceber com os meios de que julgam dispor.

É importante acrescentar, juntamente as representações sociais, o conceito de “visão de mundo” que pode auxiliar a compreender as percepções dos indivíduos e sua propagação por toda a comunidade. A “visão do mundo” seria construída a partir das ações e significações constituídas no meio social, seja por acordo ou desacordo, concretizando-se por meio de um processo contínuo de equilíbrio e desequilíbrio, que leva à apreensão dos elementos que vão construindo a percepção da realidade da comunidade da qual o indivíduo faz parte.

Para efeito desse estudo, é importante discorrermos, ainda que sucintamente, a respeito do que seja e de como se forma a “visão de mundo”. Segundo Mora (2004, p. 2029), na obra Dicionário de Filosofia, pode-se compreender a “visão de mundo” como

1) Uma idéia geral da estrutura do cosmos compatível com os resultados das ciências. Esta idéia pode ser obtida mediante generalizações desses

- resultados aliadas a certas extrapolações ou por meio de uma série de hipóteses.
- 2) Uma concepção do/de mundo que pode incluir elementos de diversas classes: resultados científicos, crenças religiosas, intuições poéticas, racionalizações de hábitos sociais, ideais, aspirações, etc.
  - 3) Uma concepção do/de mundo segundo alguma idéia básica ou intuição diretriz. A idéia ou intuição podem ser de caráter pessoal (inclusive temperamental), coletivo (quando são acolhidas por uma comunidade), histórico (quando correspondem a um período).

Nesse sentido, a “visão de mundo” é formada pelos inúmeros elementos que participam de sua construção, englobando diferentes conceituações e ideais. Mora (2004, p. 2029), define “visões de mundo” (ou “concepções de mundo”) como conceitualizações de “um conjunto de aspirações, de sentimentos e de idéias que reúne os membros de um grupo (quase sempre, de uma classe social) e as opõe aos outros grupos”. Ao tecer essa definição, o autor faz referência à obra de Lucien Goldman, sobre a qual teceremos breves reflexões a seguir.

É importante ressaltar sobre a obra estudada de Goldman, ainda que se referindo ao universo da “A sociologia do romance”, apresenta reflexões que ultrapassam o campo da literatura, uma vez que trata de apreender a visão de mundo e as representações dos autores/obras. Nessa perspectiva, pode-se depreender que a filosofia, assim como a literatura, carrega em si características peculiares de uma “visão de mundo”. Não se limita, porém a ela, o que demonstra as diversas expressões dos indivíduos que formam o grupo social.

Nesse sentido, Goldmann (1976) afirma que a produção literária é influenciada pela esfera social, seja pela apropriação ou pela rejeição desse contexto. A apreensão do sentido de uma obra literária exige uma compreensão do meio que os autores estão inseridos para que assim possamos estabelecer maior relação entre o autor e sua obra. Dentro desta perspectiva, para podemos apreender tanto a visão de mundo quanto as representações que os indivíduos apresentam, torna-se importante compreender o espaço social, a posição que ocupam no interior da hierarquia social/profissional, bem como as relações nas quais o sujeito se envolve.

A “visão de mundo” torna-se a maneira de expressão do ser humano em seu grupo social, que se contrapõe a de outros grupos, porque não partilham ou vivenciam os mesmos fatos, bem como por não atribuírem o mesmo sentido para cada ação. Lucien Goldmann (1976) esclarece que

(...) os verdadeiros objetos da criação cultural são, efetivamente, os grupos sociais, e não os indivíduos isolados; mas o criador individual faz parte do grupo, muitas vezes por sua origem ou posição social, sempre pela significação objetiva de sua obra, e nele ocupa um lugar que, sem dúvida não sendo decisivo é, não obstante privilegiado. (GOLDMANN, 1976, p. 04)

Goldmann (1979, p. 116) salienta ainda que “um comportamento ou um escrito só se tornam expressão da consciência coletiva na medida em que a estrutura que exprime não é particular ao autor/sujeito, mas comum aos diferentes membros constituintes do grupo social”. Destaca-se, portanto, que a “visão de mundo” que cada indivíduo desenvolve é a síntese de inúmeros elementos criados efetivamente na esfera social, ou seja, em grupo e, para o autor, a “visão de mundo” é expressa de uma maneira ou de outra e referindo-se as diversas produções nas ciências humanas. De acordo com Goldmann (1976, p. 116-117)

É nesse momento que gostaríamos de sublinhar a importância de um conceito, já utilizado por Lukács em 1905 e 1917 e que parece ter sido abandonado atualmente pelo autor: o de “Forma”. Se todo sentimento, todo pensamento e, no limite, todo comportamento humano é Expressão, é preciso distinguir, no interior do conjunto de expressões, o grupo particular e privilegiado das “Formas” que constituem expressões coerentes e adequadas a uma visão de mundo no plano do comportamento, do conceito ou da imaginação. Há, pois, “Formas” na vida, no pensamento e na arte, e seu estudo constitui uma das tarefas importantes do historiador em geral e a tarefa mais importante do historiador da filosofia, da literatura e da arte, mas sobretudo do sociólogo do espírito.

Goldmann afirma ainda que

Se a filosofia é mais do que a simples expressão conceitual das diferentes visões de mundo, se, além de seu caráter ideológico, traz também certas verdades fundamentais concernentes às relações dos homens com os outros homens e com o universo, então estas verdades devem encontrar-se na própria base das ciências humanas e notadamente de seus métodos. (GOLDMANN, 1976, p. 01)

Outra importante reflexão introduzida pelo autor diz respeito ao conceito da consciência possível que se diferencia da consciência real. Para Goldmann (1979), a consciência real ocorre quando o indivíduo forma seus pensamentos e, conseqüentemente, suas ações a partir das percepções que possui da esfera social e da ação perante o grupo, seja entre ele e outro indivíduo, seja com um objeto. No entanto, essas percepções muitas vezes são absorvidas de maneira incorreta ou incompletas, e isso se repete com outros indivíduos do meio, concretizando muitas vezes a maneira de pensar e agir de determinada comunidade. Assim, para atingir a consciência possível, o

ser humano deve alcançar uma percepção mais clara de sua comunidade, concretizando dessa forma a consciência possível.

Finalizamos essa breve exposição com as palavras de Goldman (1979):

As visões do mundo são fatos sociais, as grandes obras filosóficas e artísticas configuram expressões coerentes e adequadas dessas visões de mundo; são como tais expressões individuais e sociais ao mesmo tempo, sendo seu conteúdo determinado pelo máximo de consciência possível do grupo, em geral da classe social, a forma sendo determinada pelo conteúdo para o qual o escritor encontra uma expressão adequada (Lukács uma vez definiu a forma “como o caminho mais curto para o ápice”. É preciso entretanto distinguir os dois sentidos que tem neste parágrafo a palavra “Forma”; o primeiro, expressão coerente e adequada de uma visão do mundo, oposta aos ecletismos; o segundo, meio de expressão adequado ao conteúdo que exprime.). (GOLDMANN, 1979, p. 117)

Assim, acreditamos que a “visão de mundo” como fatos sociais em consonância com as representações sociais, podem contribuir para o embasamento desse trabalho seja concretizado, porque a “visão de mundo” que cada gestor desenvolve em sua comunidade expressa sua percepção da realidade e possibilita a formação de uma identidade de cada comunidade

Constituídas coletivamente, as representações sociais dos gestores constituem uma visão de mundo própria, que só pode ser compreendida por meio dos fatos particulares e do sentido que a eles foram atribuídos. O processo de municipalização determinou uma série de mudanças nas ações e impressões que a comunidade possuía das relações de poder, introduzindo novas concepções a respeito das relações entre gestores, e poder local. A seguir apresentaremos as representações sociais acerca do processo de Municipalização, Participação e Sindicalismo

### **3.1. Representação do processo de Municipalização**

Durante as entrevistas, algumas representações referentes ao processo de municipalização se tornaram mais evidentes que outras. Por isso, apresentaremos de maneira sucinta a representação e percepção dos gestores no quadro abaixo.



Quadro 5 – Processo de Municipalização da Escola segundo os entrevistados<sup>12</sup>

Gestor	Processo de Municipalização	Nível de Ensino da Unidade Escolar	Organização do Sistema de Ensino
<b>E1</b>	Processo iniciado em 1998, com acordo com o Governo Estadual.	Educação Infantil – 4 e 5 anos; Ensino Fundamental de 9 anos (1ª. Ao 4º. Ano) e a última série do anterior (4ª. série).	Anteriormente o município atendia apenas educação infantil pela Assistência Social; após o processo de municipalização, passou a integrar a Secretaria de Educação e a incorporar o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos
<b>E2</b>	Processo parcial iniciado em 1998; por meio do convênio Estado-Município <sup>13</sup> . Parcial e por fases, agregando um conjunto de escolas por ano: 1999, 2000 e 2001, totalizando doze escolas municipalizadas e dez escolas estaduais.	Educação Infantil (implementada após a municipalização); Ensino Fundamental I (1 a 4ª. série); EJA e Telesala de Ensino Médio (Governo <sup>14</sup> do Estado alocado na Escola).	Durante os três primeiros anos o sistema escolar foi organizado pelo ensino apostilado, via POSITIVO, dentro do projeto “Aprende Brasil”. Com a mudança da gestão, esse sistema foi deixado de lado e ainda não foi constituído um novo sistema. O que ocorre é um acompanhamento do Instituto de Qualidade do Ensino.
<b>E3</b>	Processo inicializado em 1998, parcialmente e, em seguida, a rede inteira. O processo se deu pelo convênio Estado – Município.	Exceto duas escolas municipalizadas com o ensino fundamental I e II (1ª. a 8ª.), as demais se limitam ao ensino fundamental I (1ª. a 4ª.).	Segundo a entrevistada, na gestão anterior o sistema de ensino era mais claro e permitia maior autonomia; na gestão atual, embora dê abertura para a democratização, cai nos processos burocráticos, tornando difícil compreender quais são os procedimentos.
<b>E4</b>	1998	Ensino Fundamental I (1ª. a 4ª.)	Não informado.
<b>E5</b>	Não informado.	Ensino Fundamental I (1º. a 5º. ano)	Sistema de ensino municipal estava em processo de votação na câmara municipal.
<b>E6</b>	Ano não definido. Convênio Parcial entre Estado-Município.	Ensino Fundamental I (1º. Ao 5º. Ano) – gradativamente, o município têm assumido o ensino fundamental II. As escolas estaduais trabalham com o ensino fundamental II e o ensino médio.	O município possui um sistema de ensino e uma legislação educacional próprias, não devendo submeter-se a legislação Estadual.
<b>E7</b>	Em 2002 <sup>15</sup> , via Convênio Estado e Município; porém, já havia escolas municipalizadas anteriores ao convênio.	Educação Infantil; Ensino Fundamental I (1ª. a 4ª. série) e Ensino Fundamental II (6º. Ao 9º. Ano) – somente em duas escolas.	A rede municipal da Praia Grande desvinculou-se da antiga Secretaria da Educação de São Vicente e hoje conta com documentação e sistema próprios de ensino.

<sup>12</sup> **E8** e **E9** não informaram dados sobre a municipalização.

<sup>13</sup> **E2**, em resposta a entrevista, revela que o processo de municipalização foi iniciado com as escolas mais afastadas e, em segundo plano, com as escolas centrais, fato este que, de acordo com as declarações do entrevistado, gerou estranhamento.

<sup>14</sup> A respeito da “telesala” – Tele curso – presente na Unidade Escolar do entrevistado **E2**, ela pertence a um projeto do governo estadual, sendo que a escola municipal responsabiliza-se pelo prédio, transporte e alimentação dos alunos.

<sup>15</sup> A entrevista **E7**, afirma o ano, porém, sem precisão.

O entrevistado **E2** declara na segunda parte de sua entrevista que o processo de municipalização, embora via convênio entre o Estado e o Município, teve somente como resultado positivo as alterações físicas das escolas, que contou com a mobilização da comunidade. O mesmo ocorreu com outra escola, à distância de 25 quilômetros da sua, na qual foram feitas mudanças importantes para a atuação ativa da comunidade.

Teve outra escola, uma escola rural mesmo, onde a comunidade também é ativa, que eles fizeram o mesmo trabalho realizado na minha escola, então a gente trabalhava meio em conjunto, apesar de elas terem uma distância de 25 quilômetros uma da outra, muitas vezes eu ia pra escola deles e eles também vinham, mas não se trocava os pais, mas assim, a diretora de lá vinha e eu ia pra outra, nesse trabalho conjunto de incentivo mesmo, para que a comunidade valorizasse a escola e trabalhasse mesmo nos mutirões. Nas outras (escolas) não teve mudanças físicas. (Resposta da Entrevista de **E2** – segunda entrevista)

O entrevistado **E2** também apresentou os dados relativos ao aumento do salário do docente por meio do processo de municipalização como um fator favorável ao processo. Outro dado importante destacado na entrevista de **E2** se refere à carga horária após o processo de municipalização e distribuição dos docentes, tendo três tipos de carga horária em sua unidade escolar. No quadro abaixo, apresentamos a carga horária total composta pela carga horária referente às atividades em sala de aula, em reforço escolar, em Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC) e Horário de Trabalho Coletivo (HTC).

Quadro 6- Carga horária após o processo de municipalização em Juquitiba

<b>Carga Horária Total</b>	<b>Atividade em sala de aula</b>	<b>Reforço Escolar (GI)</b>	<b>HTPC</b>	<b>HTC</b>
40horas	36horas	4horas		
34horas	25horas	Livre escolha	3horas	2horas
20horas	20h			

Um fator importante revelado por **E3** se deve à resistência silenciada/velada ao processo de municipalização por parte dos professores. De acordo com o relato da

entrevistada, os professores, em unanimidade, escolheram permanecer na rede estadual ao invés de se transferirem para a rede municipal e o fizeram por meio de remoção para escolas de ensino fundamental I e II, pois sabiam que o município ficaria apenas com as escolas de ensino fundamental I e, alguns, ainda, transferiram-se para outros municípios.

As dificuldades encontradas no processo de municipalização são destacadas por **E3**:r Falta de formalidade do sistema educacional do município, isto é, não existia nenhuma documentação referente aos alunos, denunciando a ausência de institucionalização e normatização dos processos.

Outra questão reveladora dos entraves do processo de municipalização é explanada pela entrevistada **E3**. Segundo a entrevistada, o convênio Estado-Município foi firmado de “porteira fechada”, isto é, municipalizaria as escolas estaduais com todos os alunos, equipamentos, professores<sup>16</sup> e funcionários. Entretanto, ao chegar às escolas escolhidas para a municipalização, muitas vezes encontrava alguns equipamentos sendo “empacotados”, ou seja, um desacordo com o que havia sido firmado. Em razão disso, **E3** procedeu a documentação do que encontrou (escrito e fotográfico) para evitar o desvio dos equipamentos e, assim, o cumprimento do acordo assinado entre as partes. Essa questão e a inconformidade da entrevistada são fundamentais e, por isso, transcrevemos o trecho da questão:

Mais ou menos, dentro da possibilidade do município na época, a parte financeira, o secretário, quando eu trabalhei com ele, a verba era muito pequena, então ele (o prefeito) enfrentou dificuldades por que a gente não tinha pra estruturar, a escola não tinha nada, era difícil você estruturar, por que você pegou fechado, a gente percebeu que o Estado, embora tivesse combinado de “porteira fechada”, passava a escola com tudo, na realidade equipamentos que eram mais novos, mais modernos, foram trocados por escolas que tinham mais antigos, entendeu? Teve uma escola que foi horroroso, porque eu cheguei e eles estavam empacotando, aí eu tirei foto, pra poder confrontar com a secretaria da educação por que eu falei, “não, nós fechamos que vocês iam me passar a escola do jeito que estava e de repente está tudo empacotado!” e era muito engraçado por que as crianças iam ficar, então eu tiro o material que eu usava com as minhas crianças, as minhas crianças que são as mesmas que vão ficar com você e eu tiro o material. (Resposta da Entrevista de **E3** – entrevista única)

---

<sup>16</sup> Segundo E3 foi cedida aos professores a escolha em permanecer na rede estadual ou na rede municipal.

Ademais, **E3** aponta que a documentação referente ao tombamento do material das escolas não foi entregue à rede municipal, ficando o município sem o que lhe fora acordado. A entrevistada ressalta que somente neste caso, pode ocorrer uma contraposição, porque documentou o “empacotamento” dos materiais. Além destas questões, a entrevistada aponta que o processo de municipalização é importante principalmente pela proximidade que gera em relação à unidade escolar, à comunidade e ao governo/secretaria.

Segundo **E5**, o processo de municipalização do ensino em seu município foi tranquilo. Embora a entrevistada tenha declarado que não participou ativamente do processo de municipalização, pois somente entrou na rede municipal a partir do ano 2000, sua impressão é que os professores tiveram a oportunidade de escolher se queriam permanecer no Estado ou no Município. Todavia, ocorreram alguns mal-entendidos entre os professores, pois os que permaneceram no Estado somente puderam escolher salas nas escolas estaduais em que estabeleceram sua sede. E, embora a entrevistada aponte que não ocorreu nenhum fechamento de escolas em decorrência da municipalização do ensino, alega que foram fechadas algumas escolas estaduais, de caráter rural, devido a sua pouca demanda.

Na entrevista de **E6**, pode-se observar que a rede de Convênio entre Estado e Município não foi estabelecida no processo de municipalização da rede municipal da Praia Grande. Segundo as informações obtidas em entrevista, a Prefeitura tem como diretriz o uso das próprias unidades de atendimento escolar, cujas instituições tiveram gradativamente as séries/anos implementados, sendo que hoje a rede municipal possui o ensino fundamental de nove (9) anos. A rede municipal passou a incluir o ensino fundamental em suas escolas a partir de 1996.

Nessa perspectiva, a entrevistada **E6** declara que somente duas escolas foram municipalizadas a partir de escolas estaduais, tendo incluso o prédio e os alunos, mas não os professores, cuja maioria continuou na rede estadual e aos poucos se enquadraram como “adidos”<sup>17</sup>. Em relação aos quadros de funcionários, também apresenta certa particularidade, pois, de acordo com **E6**, a rede municipal não os tem, isto é, tanto os funcionários quanto os docente pertencem à rede estadual.

---

<sup>17</sup> Adido é um termo utilizado para referenciar aos funcionários públicos não efetivos, extranumerário, não pertencente ao quadro respectivo ou, ainda, àqueles agregados à embaixada ou legação de seu país no estrangeiro, cuja missão é tratar dos assuntos relativos à determinada atividade na qual é considerado importante um intercâmbio entre os dois países. (Cf. Dicionário da Língua Portuguesa Micaellis).

Outra particularidade do processo de municipalização da Praia Grande se deve à reforma dos prédios escolares, que atendem a um perfil padronizado. Nesse sentido, a entrevistada ressalta a revitalização dos prédios, a inclusão de salas de informática, entre outros. De acordo com a entrevista de **E7**, as escolas municipalizadas atendem à educação infantil e ao ensino fundamental I (1ª. a 4ª. série), exceto duas escolas em que se trabalha com o ensino fundamental II (6ª. ao 9ª. ano). Neste caso, as escolas de ensino fundamental II e de ensino médio continuam pertencendo ao Estado. Nas escolas municipalizadas, ocorreu um processo de revitalização do prédio, de organização dos espaços, com a finalidade de melhor atender aos alunos. A propósito desta revitalização, **E7** declara que os procedimentos padrões para os prédios revitalizados foram: “Existe um padrão, cerâmica anti-pichação, válvulas anti-vandalismo, tudo isso.” (Resposta da Entrevista de **E7** – entrevista única)

Quanto à carga horária dos professores, em conformidade com as informações fornecidas por **E7**, cumprem-se 20 horas semanais, tanto no município quanto no Estado; nos últimos dois anos, introduziu-se o Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo para os professores, sem afetar a carga horária. A resposta da entrevistada sobre essa questão é significativa e transcrevemo-la a seguir

As escolas estaduais tinham prédios e condições precárias, então eu já trabalhava na rede estadual e era bem complicada essa situação do prédio, era sem condições de trabalho, lousa, material. Então houve uma grande melhora nesse sentido, no espaço físico, capacitação de professores. Hoje os professores têm capacitação, existe o ATP mais próximo desse professor, então foi bom. (Resposta a Entrevista de **E7** – entrevista única).

De maneira geral, a avaliação da entrevistada **E7** quanto ao processo de avaliação é positiva, uma vez que proporcionou melhorias relativas à acomodação física e ao desenvolvimento do trabalho pedagógico.

### **3.2 Participação**

Uma análise mais detalhada das diferentes entrevistas permite concluir que, embora cada entrevistado apresente uma visão particular do processo de municipalização, que pode ser circunstanciada nas relações e contexto específico de sua experiência individual, por se partilharem conceitos, concepções e contextos, de uma

forma geral, partilham de uma “visão de mundo” no que se refere às deliberações e necessidades locais e comprometimento com a educação.

A partir destes pressupostos, podemos inferir que as representações sociais que os gestores possuem em relação a determinados fatos e conceitos são diferentes e modificadas, de acordo com o contexto partilhado, mas também com o seu posicionamento frente às deliberações e necessidades locais e comprometimento com a educação.

Esse fato pode ser exemplificado com os relatos de alguns gestores no que diz respeito à participação. Um problema relatado pela maioria dos gestores é a tentativa de efetivar uma gestão mais democrática na instituição que estão inseridos. Frente a essa questão, alguns gestores se posicionam unicamente para declarar que não há como atingir uma gestão mais democrática, porque não há participação verdadeira da comunidade. A concepção do afastamento dos pais e da comunidade escolar e de seu desinteresse pelos problemas da escola é comum a maioria dos entrevistados. Afirmam, de uma forma geral, que os pais somente vão à escola quando o aluno fica sem aula, ou há alguma reclamação com a merenda, ou com os professores. Segundo os entrevistados, poucos ou quase ninguém participa das atividades escolares, quando são solicitados em questões pedagógicas e com preocupações com a aprendizagem do aluno.

Se, por um lado, os gestores reclamam da não participação, por outro, realizam tal diagnóstico, estruturam ações para aumentar a participação e atingir os interesses da comunidade na escola e, conseqüentemente, a qualidade da educação e formação de cada aluno. Alguns dos gestores tentaram efetivar a participação usando como estratégias: o sorteio de brindes em reuniões, o oferecimento de café da manhã ou lanche. Embora cientes que ações desse tipo são assistencialistas e provisórias, que não solucionariam os problemas, ressaltam que até o momento são estas ações que despertaram o interesse da comunidade na escola e nas suas necessidades. Segundo a percepção destes gestores, seria somente por meio destas estratégias que principalmente os pais passaram a ver a escola como algo público e, portanto, que o público é de todos e com isso todos têm não apenas o direito de usufruir, mas também o dever de cuidar e participar.

Outra estratégia relatada por vários gestores, com a finalidade de que a comunidade participasse e se interessasse pela escola, foi a abertura da escola para os pais, não apenas no final de semana, para o uso do pátio ou da quadra de esportes, de

modo que diariamente a comunidade se envolveu mais, se tornaram presentes no cotidiano escolar. Segundo estes gestores, essa abertura possibilitou que pais participassem das aulas, seja relatando suas experiências, seja ensinando o que sabiam em oficinas, ou mesmo assistindo uma aula e outra ou auxiliando os professores em atividades específicas. Segundo os gestores, os pais começaram a se sentir como parte da escola e a se preocuparem mais com o que acontecia, com o que poderia ser melhorado, bem como com a forma que poderiam auxiliar nessas mudanças. Teriam deixado de ser individualistas, como alguns gestores afirmaram, e começaram a pensar e a buscar o bem-comum, da escola e da comunidade em que vivem, e a se conceberem como agentes mais ativos em ambas.

Essa escolha realizada por algumas equipes gestoras demonstra que não apenas uma nova representação social foi sendo construída em relação à comunidade, mas também o inverso, pois, a comunidade foi incorporando elementos para a compreensão da escola como um espaço que passou a fazer parte de sua realidade. Assim, paulatinamente, a comunidade iniciou uma participação, pequena, mas que, segundo os relatos, vem sendo significativa. E isso modificou a representação tanto dos gestores que não viam interesse nenhum da comunidade, que não via motivos para estar na escola e participar da formação dos alunos. Dessa forma, podemos afirmar que nessas unidades escolares a semente da gestão democrática foi plantada, mesmo que por meio medidas paliativas.

Segundo alguns dos gestores entrevistados, a participação dos pais na escola levou a uma mudança em suas atitudes e opiniões sobre o seu papel na escola. Com a comunidade mais presente, ficou reduzida a concepção do diretor como “aquele que tem sempre razão” ou como o único responsável pelo que acontece na escola, segundo alguns gestores não se fala mais que “a culpa é sempre do diretor”. Essa representação que a comunidade possuía do gestor, como único com sabedoria e poder suficiente para tomar todas as decisões, foi suavizada e, por sua vez, a comunidade não o vê mais como apenas o “sabe tudo” ou o “terapeuta da comunidade”, o que legitimava a concepção de superioridade com a qual era representado.

Parte dos gestores entrevistados afirma que os pais passaram a sentir-se como parte de um grupo que se reúne com a finalidade de buscar uma educação de qualidade. A grande questão, relativa ao poder, passou a ser a relação com a secretaria municipal de educação e com o poder local. A maior participação dos pais, no entanto, não foi suficiente para democratizar as relações de poder. Segundo a maioria dos gestores

entrevistados, ainda existem muitas dificuldades para a estruturação e a consolidação do conselho de escola, bem como o da Associação de Pais e Mestres (APM). A busca por um maior comprometimento dos pais nesses espaços se tornou uma das lutas dos gestores para concretizarem a participação da comunidade na gestão democrática.

Em outros casos, verificamos uma concepção diferente a respeito da participação dos pais. No que se refere à comunidade, alguns gestores salientam que o único interesse dos pais em manter os filhos na escola seria receber as bolsas-auxílio, cedidas pelo governo federal à família que mantém os filhos na escola. Um dos gestores afirmou que para alguns pais, a escola significa meio de vida, pois “filho na escola = bolsa = lucro”.

Outro problema apontado por vários gestores e que esclarece a forma como representam sua condição de diretor são os problemas enfrentados no que tange aos indicadores, pois, ao mesmo tempo em que o gestor é incentivado a garantir uma gestão democrática, sofre pressão externa para elevar os indicadores da instituição.

Alguns gestores reclamaram por não conseguirem fazer com que a comunidade se co-responsabilize na execução de atividades no interior da instituição. Ao final, os gestores teriam que assumir toda a responsabilidade, porque afinal é sobre ele que recairão as consequências. Vários foram os diretores que afirmaram que devem realizar diversas manobras para conseguir cumprir as metas que lhes são impostas.

Além disso, um importante aspecto identificado pelos diretores como determinante das relações de poder na sua relação com a comunidade escolar e secretaria municipal é a questão política partidária. Em particular, as promessas anunciadas em período eleitoral teriam feito da educação “o carro chefe da campanha política, mas que quando eleito o carro chefe fica pra trás”. É evidente, para a maioria dos diretores entrevistados, a influência que os partidos políticos e as elites locais exercem nas deliberações relativas à educação.

Em particular, pudemos constatar a diferença de posição e de opiniões entre gestores que foram nomeados em relação àqueles que chegaram à direção por meio de concurso. Torna-se evidente a distinção de posicionamentos em relação ao poder local e à hierarquia educacional do município. A relação que mantém com o grupo que domina as relações políticas locais tem influência direta sobre a forma como representa as relações de poder e o papel que desempenha a autonomia da escola. O posicionamento do gestor indicado no sistema impede a exposição pública de sua opinião. Como foi relatada por muitos diretores, durante os encontros presenciais, a retaliação é muito



comum neste espaço de poder. Ainda nesse aspecto, notamos que as representações se modificam de acordo com o cargo conseguido por meio de indicação, como atesta um dos gestores “a indicação tende a politicagem e não a uma política educacional”.

Um dos casos mais interessantes que pudemos observar refere-se a um gestor que, durante as primeiras entrevistas, era diretor de uma unidade escolar e apontava inúmeros problemas e as questões que reclamava deveriam ser discutidas e repensadas pela secretaria da educação do município. Após sua indicação para desempenhar função na Secretaria Municipal de Educação, sua opinião sobre a secretaria mudou rapidamente, tornando-se agora elogiosa.

As opiniões dos gestores aqui apresentadas correspondem a representações sociais e estão vinculadas às diferentes esferas que determinam a vida escolar, delimitada pelo ambiente em que está inserida. O significado que atribuem às suas ações encontram respaldo na representação coletiva. Essas práticas são objetivadas nas ações sociais, no mesmo processo que as subjetivou, internalizando a perspectiva coletiva, que se torna compartilhada e passa a se apresentar como racional e legítima.

### **3.3 Sindicalismo**

Outro aspecto importante em nossa investigação foi a representação que os diretores têm da ação sindical. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.1150),

O Sindicalismo pode ser definido como "ação coletiva para proteger e melhorar o próprio nível de vida por parte de indivíduos que vendem a sua força-trabalho" (Allen, 1968:1). Mas é difícil ir além desta definição abstrata e indeterminada, porque o Sindicalismo é um fenômeno complexo e contraditório. Ele nasce, de fato, como reação à situação dos trabalhadores na indústria capitalista, mas constitui também uma força transformadora de toda a sociedade. Traduz-se em organizações que gradualmente se submetem às regras de uma determinada sociedade, mas é sustentado por fins que transcendem as próprias organizações e que frequentemente entram em choque com elas. Gera e alimenta o conflito dentro e fora da empresa, mas canaliza a participação social e política de grandes massas, contribuindo para integrá-las na sociedade.

A representação que a grande maioria dos gestores têm de si como categoria profissional é de uma classe sem mobilização, tanto pelas divergências na obtenção de cargos como na construção da própria concepção e representação como gestor frente ao sistema educacional. Isso posto, ressaltaremos algumas reflexões sobre a função do

sindicato e a representatividade sindical para os gestores. Para tanto, observamos que a realidade sindical dos municípios que compõem o pólo de Ilha Comprida é bem parecida, pois os gestores afirmam que não são filiados a um sindicato específico e que a representação é precária porque, via de regra, os presidentes dos sindicatos e aqueles que ocupam funções importantes dentro da organização sindical possuem vínculos com a elite local e prefeitura municipal.

De acordo com **E1**, o sindicato tem uma função fundamental para exercer, porém, sua experiência demonstra que as posições do sindicato não vão de encontro com as decisões dos órgãos municipais e, portanto, não resolvem. A expressão da entrevistada é esclarecedora a esse respeito: “Seria se auxiliasse, mas não tem auxiliado muito não” (Resposta da Entrevista de **E1** primeira entrevista).

O entrevistado **E2** declara nunca ter participado de sindicatos ou representações municipais e evidencia a inexistência de um órgão representativo no município em questão, mas, quando questionado sobre a importância do sindicato, o entrevistado alega que tem sua importância para quem acredita na sua função/atribuição; também aponta para o cuidado em se tratar com o sindicato, pois este deveria ter uma postura imparcial ao passo que na maioria das vezes se empenham na “politicagem”.

Você tem que tomar muito cuidado porque ele tem que ser muito imparcial. E normalmente eles vão assim para os presidentes de sindicato, aquelas coisas todas, elas já vão pro lado mais político, da politicagem, e se juntam, e faz o que o mandachuva manda. (Resposta da entrevista de **E2** – primeira entrevista)

A entrevistada **E3** também declara que embora haja o Sindicato Municipal dos Servidores Público, ao qual os professores são afiliados, ela nunca participou. Porém, são significativas as informações concedidas pela entrevista voluntária: mesmo não fazendo parte do sindicato, a entrevistada percebe que há relações entre a gestão do sindicato e a gestão da prefeitura, de modo que algumas ações que já aconteceriam pelo rumo normal são celebradas como conquistas do sindicato. Por isso, destacamos parte de sua entrevista

Olha, eu não conheço assim não, o que eu acho estranho é ter pessoas de total confiança do governo, do prefeito, eu acho assim, meio contraditório, até em jornalzinho andou saindo isso e eles falam "não, mas a gente luta pelo direito do trabalhador, por que olha nós fizemos essa ação", entendeu? Mas a gente sabe que são ações que já iam acontecer, é assim que a gente enxerga, mas eu não sei, por que eu não

faço parte do sindicato e eu sou nova lá agora, nessa gestão do sindicato. (Resposta da Entrevista de **E3** – entrevista única).

A entrevistada **E4** é filiada ao Sindicato dos Funcionários Públicos do Município. Em consonância com os demais apresentados, a avaliação das funções do sindicato parecem ser as mesmas: “Deveria ser, mas o que nós temos lá não tem nada a ver. Ultimamente não.” (Resposta da Entrevista de **E4** – entrevista única).

A entrevistada **E8** declara já ter pertencido ao Sindicato Municipal dos Servidores Públicos, que atende principalmente aos funcionários e aos professores. Assim, a entrevistada **E8** fala da ação do sindicato

É, porque quando você chega, você tem que ter outros olhares. Aí é que tá. Porque quem tá no administrativo acaba tendo o olhar mais administrativo, quem tá numa secretaria de educação, por exemplo, vai ter mai o olhar que a secretaria de educação tem em relação ao seu trabalho. E não existe este confronto de idéias, divisões. (Resposta a Entrevista de **E8** – entrevista única).

A entrevistada **E9** aponta que desde sua atuação como professora da rede, há 39 (trinta e nove) anos, está filiada à APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – e, recentemente, também ao UDEMO – Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo –, mas afirma que o município, em si, não possui nenhum tipo de sindicato ou representação. É curioso, também, frente ao maior tempo sindicalizada em comparação com os demais gestores entrevistados, a pontual compreensão da importância do sindicato: “É...em tempos de gestão democrática sempre mais um é bom.” (Resposta da Entrevista de **E9** – entrevista única).

Utilizando a visão de Geertz (1989), podemos afirmar que as produções de determinado povo ou grupo constituem sua cultura local, a sua forma de se representar e conceber perante os outros e, a partir disso, é necessário enxergar além do que é mostrado e dito para que não haja a restrição do grupo apenas a determinados fatos ou constatações.

Assim, pudemos constatar que as representações que os entrevistados possuem em relação a sua atuação demonstram a percepção adquirida na função de diretor e as questões intrínsecas a essa prática e que, na maioria das vezes, essa representação é carregada de práticas baseadas nos interesses pessoais, o que acarreta um posicionamento condescendente à dominação tradicional, legitimando o poder de

determinado grupo e de determinadas ações, que, no decorrer de sua atuação como gestor, concebe esses fatores como naturais, sem concretizar uma crítica efetiva. Essa realidade desencadeia uma relação de dependência entre os gestores e o poder local, pois inúmeras das organizações são comandadas por esse poder local. O patrimonialismo e clientelismo que norteiam as práticas locais se concretizam e se mantêm na base das relações sociais e administrativas da sociedade brasileira, bem como da gestão educacional, como veremos no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO IV

### PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA

Com base nas questões discutidas anteriormente, temos que a reforma do estado, segundo a representação dos entrevistados, não conseguiu destituir ou diminuir as práticas clientelistas e patrimonialistas arraigadas na sociedade brasileira e em suas instituições. Dessa forma, trataremos neste capítulo das categorias de dominação tradicional-patrimonial e legal-racional-burocrática com o objetivo de verificar como se apresentam nos discursos dos diretores e quais suas implicações na atuação dos gestores. Inicialmente, cabe ressaltar que as práticas patrimonialistas estão presentes na maioria das entrevistas que utilizamos para esta análise e que delimitam, muitas vezes, o posicionamento e as ações do indivíduo relacionado direta ou indiretamente a ela.

As entrevistas permitiram que se revelassem as relações que caracterizam a estrutura administrativa dos municípios, objeto deste estudo. Em sua maioria, as normas não são permanentes e são criadas de acordo com a eventualidade e contingências. As relações são informais, muitas decisões não são escritas e nem informadas publicamente. Prevalencem as relações pessoais e afetivas. Na maioria dos casos, não existem legislação, estatutos, ou qualquer norma que regule as relações entre diretores e secretarias municipais. Alguns diretores afirmaram que não existe uma regulamentação ou contrato que estabeleça suas funções, direitos ou deveres.

Procuramos em Weber as categorias que permitiriam fundamentar a análise e compreender os motivos que determinaram que a informalidade e a pessoalidade das decisões fossem as formas mais comuns de se conduzir a administração.

Torna-se necessário compreender em que medida a estrutura administrativa que dirige as atividades coletivas está a cargo de uma organização burocrática impessoal, hierarquicamente organizada e cuja ação segue critérios racionais e impessoais. Essa forma de organização administrativa seria, segundo Weber, característica do Estado de direito moderno, baseado na razão e no direito.

Weber criou um instrumento de análise que chamou de tipo puro ou ideal que deveria ser compreendido como um norteador da análise científica. O tipo ideal, tal como é concebido por Weber, é um instrumento de interpretação, que não existe enquanto tal na realidade, na qual as características são tomadas em sua forma mais extrema e pura, neste sentido deve ser tomado, como observa Veyne (1986), como um “conceito-limite”,

uma utopia que não está realizada em nenhum lado, mas que serve para medir quanto a realidade se aproxima ou afasta do quadro ideal; só tem valor heurístico (...) e entra na linha de conta unicamente como meio de conhecimento e não se deve confundir tipo ideal e história. (VEYNE, 1986, p. 184)

Seguindo a lógica weberiana, estudar a administração seria também estudar a dominação. Em particular, Weber estuda a dominação legítima que é definida como a probabilidade de alguém impor o seu arbítrio sobre o comportamento de outrem legalmente, isto é, legítimamente. De acordo com Motta (2007),

Na dominação, que é um tipo de autoridade estabelecida, existem sempre princípios ou crenças que tornam legítimo aos olhos do governante e governados o exercício do poder. Esses princípios e crenças são muito importantes para a dominação, porque conferem estabilidade. (MOTTA, 2007, p. 27)

Weber compreende o Estado como o campo da ação política legítima, isto é, o campo no qual os diferentes agentes têm sua expectativa de ação norteadas pelos limites da ordem estabelecida, cuja ruptura seria punida pelo Estado. É neste sentido que Max Weber anuncia que o Estado detém o monopólio da violência legítima. Assim, a dominação legítima é instituída por um determinado tipo de ordem e corresponde à própria expectativa e interesses dos agentes políticos.

Para tanto, é pertinente elucidar que, para Weber (2004, p. 139),

Toda dominação de uma pluralidade de pessoas requer normalmente um quadro de pessoas (quadro administrativo), isto é, a probabilidade (normalmente) confiável de que haja uma ação dirigida especialmente à execução de disposições gerais e de ordens concretas, por parte de pessoas identificáveis com cuja obediência se pode contar. Esse quadro administrativo pode estar vinculado à obediência ao senhor (ou aos senhores) por costume ou de modo puramente afetivo, ou por interesses materiais ou por motivos ideais. A natureza desses motivos determina em amplo grau o tipo de dominação (...). Mas nem o costume ou a situação de interesses, nem os motivos puramente afetivos ou racionais referentes a valores da vinculação poderiam constituir fundamentos confiáveis de uma dominação. Normalmente, junta-se a esses fatores outro elemento: a crença na legitimidade.

(...) Dependendo da natureza da legitimidade pretendida diferem o tipo de obediência e do quadro administrativo destinada a garanti-la, bem como o caráter do exercício de dominação. (WEBER, 2004, p. 139)

Weber destaca três tipos de dominação: a burocrático-legal, ou racional, a tradicional e a carismático, que procuraremos esclarecer a seguir.

A *dominação racional* utiliza como aparato administrativo a burocracia, dessa forma nas organizações/estruturas burocráticas vigoram os princípios e ordenamentos fundamentados em leis, normas administrativa em que o princípio da hierarquia e das relações de poder é claramente identificado em seus níveis de autoridade.

No tipo burocrático de administração, os cargos, quase em sua totalidade, passam a ser ocupados por funcionários independentes, mas vinculados com normas específicas. O exercício de um cargo se baseia em documentos escritos e preservados em arquivos. Um quadro de funcionários juntamente com seus arquivos constitui uma repartição, que é, por sua vez, totalmente separada do domicílio privado do funcionário.

Para Weber (2004), o tipo mais puro de dominação legal é o que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático, composto por funcionários individuais (monocráticos). São pessoas livres, que obedecem somente às obrigações objetivas do seu cargo e exercem sua função como profissionais. Na organização burocrática, há uma rigorosa hierarquia dos cargos, com competências funcionais fixas, devendo se apresentar qualificação profissional – que pode ser verificada mediante prova e certificada por diploma. Os salários são fixos em dinheiro e contam com a perspectiva de progressão na “carreira” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores. Frequentemente, são submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.

Weber (2004, p. 147) procurou sintetizar o espírito da burocracia racional como *“formalismo, reclamado por todos os interessados na proteção de oportunidade pessoais de vida, de qualquer espécie – porque, de outro modo, a consequência seria arbitrariedade e porque o formalismo é a tendência que exige menos esforço”*.

A *dominação tradicional*, considerando a dominação patriarcal o seu tipo mais puro, é legitimada pela crença na santidade das ordenações e poderes senhoriais. Partindo desse pressuposto, temos que quem é o senhor e os súditos obedecem. Assim, em organizações que o quadro é formado por servidores, em que as pessoas devem estar ligadas por um vínculo de fidelidade., consolidando um regime de obediência, lealdade e tradição ou seja, as ordens são fundamentadas na tradição, cujo desrespeito põe em risco a legitimidade do seu domínio. No quadro administrativo,

As relações gerais são reguladas pela tradição, pelo privilégio, pelas relações de fidelidade feudais ou patrimoniais, pela honra estamental e pela “boa vontade.” O poder senhorial acha-se pois repartido entre o senhor e o quadro administrativo com título de propriedade e de privilégio, e esta *divisão de poderes* estamental imprime um caráter altamente estereotipado ao tipo de administração. (COHN, 1984, p. 133)

Nesta situação, o conceito burocrático de “competência” torna-se ausente. Toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo. Weber (2004, p.152) denomina de patrimonial toda “dominação que, originariamente orientada pela tradição, é exercida em virtude de pleno direito pessoal”. O servidor patrimonial pode obter seu sustento por alimentação na mesa do senhor, por lucros derivados dos bens ou dinheiros do senhor, por terras funcionais, por apropriações de rendas, taxas ou impostos ou por feudos. Weber considera a ocorrência de prebendalismo quando existir um quadro administrativo mantido principalmente dentro da segunda forma acima citada.

A dominação carismática advém dos dotes sobrenaturais (carisma), atribuídos a uma pessoa com poderes ou qualidades sobrenaturais, enviados por Deus, personificado na figura de um líder, representado por um profeta, um herói guerreiro ou por um grande demagogo. É obedecido devido a suas qualidades sobrenaturais e não em virtude de suas qualificações profissionais.

Assim, o quadro administrativo é escolhido segundo o carisma e vocação, faltando o conceito racional de competência. A administração carece de qualquer orientação dada por regras estatuídas ou tradicionais. A dominação carismática, entendida como algo que extrapola o cotidiano, opõe-se estritamente tanto à dominação racional-burocrática, quanto à tradicional-patriarcal e patrimonial ou estamental.

A dominação burocrática é especificamente racional no sentido da vinculação a regras discursivamente analisáveis; a carismática é especificamente irracional no sentido de não conhecer regras. A dominação tradicional está vinculada aos precedentes do passado e, nesse sentido, é também orientada por regras; a carismática derruba o passado (dentro de seu âmbito) e, nesse sentido, é especificamente revolucionária. Esta não conhece a apropriação do poder senhorial ao modo de uma propriedade de bens, seja pelo senhor seja por poderes estamentais. Só se “legítima” enquanto e na medida em que “vale”, isto é, encontra reconhecimento, o carisma pessoal, em virtude de provas; e os homens de confiança, discípulos ou sequazes só lhe são “úteis” enquanto tem vigência sua confirmação carismática. (WEBER, 2004, p. 160)

Quando a dominação carismática se propõe a assumir uma relação permanente, principalmente quando desaparece a pessoa portadora do carisma e surge a questão da



sucessão, sua essência é modificada, tornando-se rotineira, cotidiana, podendo assumir um caráter tradicional ou legal.

É importante que se compreenda que, para Weber, os três tipos de dominação apresentados não existem em lugar algum em sua forma pura. Na realidade, o que encontraremos são tipos mistos, na qual uma ou outra destas formas possa prevalecer.

O que nos interessa mais nessa análise de Weber são as implicações da dominação tradicional e do patrimonialismo e sua permanência na sociedade brasileira que teriam dificultado a concretização de práticas mais racionais. Como observamos nas palavras de Weber (2004), a dominação tradicional é legitimada pela tradição, ou seja, no poder privado do senhor, que está no centro das decisões e que age sem a distinção do público e do privado, caracterizando uma rede de relações calcadas em interesses pessoais.

Essa prática é denominada de patrimonialismo, que, em suma, é a dominação exercida tradicionalmente por um poder individual que governa segundo um aparato administrativo calcado em critérios exclusivamente pessoais em um território específico. Nesse tipo de governo, as esferas pública e privada não possuem distinção e a administração política é tida como algo pessoal, visando à expansão do poder individual e de bens particulares. Nesse sentido, cabe ressaltar que o indivíduo concebe as deliberações políticas e administrativas como um bem pessoal, como se todas as questões públicas integrassem sua esfera privada. Essa ação é consolidada e mantida pela legitimidade por meio da tradição, isto é, aqueles que obedecem não veem as implicações negativas que provêm desse tipo de dominação e acabam por perpetuar cada vez mais práticas que infringem o direito de todos ao que é público.

O patrimonialismo está arraigado nos campos administrativos e sociais da sociedade brasileira, que embora se modernize em busca da consolidação racional legal de suas práticas, em seus diversos campos de atuação, a dominação tradicional se modifica e continua integrando o cotidiano do Brasil. Assim, aquele que detém o poder age como se todos os elementos públicos lhe pertencessem, concretizando dessa maneira relações que visam consolidar seus interesses pessoais e políticos, pois cada ação ou acordo só é efetivado se cumprir determinadas instâncias que favorecem ambos os interessados. Com isso, a esfera pública passa a servir aos interesses pessoais de um pequeno grupo.

De acordo com Leal (1976),

O patrimonialismo das estruturas políticas locais sobreviveu e manifesta-se de maneira curiosa. Se uma pessoa vem a ocupar um posto de comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar-se a ascensão de grande número de pessoas da ‘terra dele’. Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos ocupam cargos de ‘responsabilidade’ ou de ‘confiança’ em torno do novo potentado. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem ser classificados como aspectos do patrimonialismo. Já que este se baseia em relações de lealdade e confiança pessoal, é óbvia a vantagem que traz a preferência dispensada a parentes, amigos e conhecidos, expostos ao controle da mesma estrutura local. (LEAL, 1976, p. 43)

Essa prática não é resultante da sociedade moderna ou do capitalismo desenfreado; pelo contrário, está concretizada na sociedade brasileira desde sua formação. Isso ocorre devido à ordem político-administrativa do Brasil se constituir de acordo com o modelo português de administração, política e dominação, que acarretou a consolidação das práticas patrimonialista, clientelista e de nepotismos, com a finalidade de manter o poder e os interesses pessoais de grupos específicos da sociedade portuguesa e brasileira que estavam no topo da cadeia hierárquica.

Tal realidade pode ser analisada e entendida desde o período colonial, como por exemplo, no fato histórico de doação das “Capitanias Hereditárias” àqueles que possuíam algum tipo de relação de interesse com o rei e que possuíam o objetivo de concretizar as relações políticas e sociais do rei de Portugal, obedecendo, assim, a seus interesses pessoais, pois, com esse acordo, ambos garantiriam relações sociais, políticas e econômicas favoráveis.

Segundo Holanda (1995), apenas aqueles providos de cargos públicos detinham a possibilidade de embarcar para o Brasil, formando assim uma camada social que convinha aos interesses portugueses, pois era com tais pessoas que as relações político-financeiras seriam firmadas. Nesse sentido, observamos que o Estado não era uma instituição impessoal (racional legal), pois a personificação do poder do monarca legitimava a dominação tradicional concedendo cada vez mais poder ao rei e possibilitando de forma mais abrupta a incorporação do público no ambiente privado. Assim, torna-se

(...) perfeitamente normal a aquisição de certo gênero de vantagens pessoais por intermédio de indivíduos com os quais travaram relações de afeto ou camaradagem, e não compreenderem que uma pessoa, por exercer determinada função pública, deixe de prestar a amigos e parentes favores dependentes de tal função. (HOLANDA, 1995, p.134)

Tal fato corrobora e exemplifica a conceituação weberiana de dominação patrimonial, à qual o direito social está subordinado e dependente dos interesses particulares de grupos específicos, segundo uma aceitação da sociedade, que já está concretizada tradicionalmente. Isso facilitou para que as ações sociais se desenvolvessem segundo a determinação e os interesses daqueles que detinham ou detêm o poder, tornando-se um modelo para os demais integrantes da sociedade que buscavam aceitação e o privilégio pessoal.

Essa prática continuou intrínseca no modo administrativo brasileiro que era em sua totalidade fundamentado no modelo português, em que a racionalização burocrática não estava presente e tudo versava sobre os interesses pessoais e a continuidade no poder. Tal situação foi intensificada com a vinda da família real, bem como da corte, para o Brasil, pois, como afirma Uricoechea (1978),

Esse repentino e intenso processo de prebendalização dos cargos públicos, que caracterizou os primeiros momentos do novo Estado brasileiro, estava destinado a deter temporariamente qualquer processo significativo de racionalização burocrática. A típica indistinção patrimonial entre administração pública e administração do patrimônio real continuou. (URICOECHEA, 1978, p. 91-92)

Tal realidade se manteve presente em todo o processo histórico da formação do Estado brasileiro, como afirma Faoro (2008, p. 819), na seguinte passagem: “de Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais”. A estrutura a que se refere o autor é o capitalismo politicamente orientado, ou seja, o capitalismo político. Nesse caso, refere-se ao estamento burocrático formado por uma elite política aristocrática com poderes políticos calcados em práticas patrimonialistas que se transformaram de acordo com as modificações sócio-político-econômicas da sociedade brasileira, garantindo assim a manutenção da dominação tradicional ao longo de todo o processo. Nessas condições, mesmo com a mudança do capitalismo político em capitalismo moderno, a ordem estamental permanece, cuja “maior relevância econômica e cultural, será o do predomínio, junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza” (FAORO, 2008, p. 823).

Assim, pode-se afirmar que o Estado patrimonial, como expressão de um estamento burocrático, detém o poder por meio de determinados quadros

administrativos e que resulta em uma representação de uma classe social e não de uma nação; isso ocorre devido aos interesses pessoais ou de determinados grupos que comandam os rumos da sociedade brasileira em seu cenário interno e externo.

As relações na sociedade brasileira, desde a formação do aparelho de Estado, foram marcadas pelo patrimonialismo; as relações que se estruturaram a partir da base da dominação patrimonial e foram se legitimando segundo o poder adquirido e a aceitação da sociedade. Dentre essas relações, destacamos o clientelismo, o mandonismos, o coronelismo. Embora cada um apresente suas peculiaridades, possuem a mesma base de dominação tradicional e de usufruto de poder. Essa realidade manteve o poder, e conseqüentemente, a dominação tradicional em um núcleo muito pequeno da população brasileira que agia de acordo com os interesses pessoais, se moldando às novas exigências sociais e perpetuando-se cada vez mais.

O clientelismo, prática mais visível no cenário político, se concretiza na prática de camaradagem, na troca de favores, ou seja, o detentor de poder utiliza pequenos benefícios e agrados para conseguir algo que possibilita a manutenção de seu poder e um maior número de colaboradores e acúmulo de capital. Segundo José Murilo de Carvalho (1997), clientelismo,

de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional. (CARVALHO, 1997, p. 134)

As práticas clientelistas visam à manutenção do poder dentro do próprio círculo de amigos e influências, com a finalidade de que a dominação seja concretizada e expandida, possibilitando uma maior legitimidade de seus mandos e desmandos na sociedade em que atuam. Essa prática é vista em vários cenários na sociedade brasileira, o que acarreta um emaranhado de relações em que a dependência no outro acaba por prejudicar a instauração de um sistema impessoal de administração.

O coronelismo, de acordo com Leal (1976, p. 20) é “sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais”, ou seja, refere-se à dominação e ao poder exercido pelos coronéis. Essa dominação, de acordo com Leal (1976), está presente na sociedade brasileira desde a formação da Guarda Nacional no período colonial, em que os coronéis detinham a autoridade, na maioria das vezes

militar, em regiões afastadas dos grandes centros urbanos, legitimando assim o poder e a dominação de tais coronéis.

Com o advento da República, as relações sociais foram modificadas devido à nova ordem política. No entanto, as relações de poder sofreram modificações e se mantiveram na sociedade brasileira, em suas diversas esferas. Mesmo com a evolução no aparelho de Estado, os diversos tipos de dominação tradicional continuaram a ter influências nas práticas sociais e econômicas, ou seja, o poder privado/pessoal, de uma maneira ou de outra, coexiste com certa representatividade no novo cenário político, econômico e social do Brasil.

O coronelismo não se restringiu à autoridade militar, pois foi a maneira pela qual os proprietários de terras e cidadãos com grande poder aquisitivo efetivaram a manutenção do poder frente à política da República, garantindo no poder local a sua representatividade frente à esfera federal. Para isso, eles, líderes locais, se uniam e buscavam uma maneira de não perder o poder, estabelecendo relações de interesse e trocas de favores com líderes estaduais. Essa atitude fez com que o poder se mantivesse com a minoria que se tornara unida entre si.

Para Leal (1976), o coronelismo consiste na concretização do poder privado de determinados grupos de minorias que estava atenuado devido à nova ordem política, mas que foi conservado devido à estrutura agrária do país, pois aqueles que possuíam grandes propriedades de terras efetivavam a troca de favores que visava à reciprocidade que estava desde a esfera local até a federal, já que o coronel em seus mandos e desmandos tinha influência sobre os membros das oligarquias estaduais que detinham o poder e controlavam a política.

Assim, “desse compromisso fundamenta resulta as características secundárias do sistema ‘coronelistas’, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (LEAL, 1976, p. 40). Nessa realidade, o clientelismo ganhou maior força, visto que os líderes se uniam e buscavam uma maneira de não perder o poder, estabelecendo relações de interesse e trocas de favores com outros líderes. O autor afirma que

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local - quando amigo- é que se entende o

governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. (LEAL. 1976, p.44)

Essa atitude fez com que o poder se mantivesse com uma minoria, cujas relações beneficiavam os dois lados, ao mesmo tempo em que os prendiam a relações de dependência. Devido à natureza dessa relação, o clientelismo é a prática com maior força na política brasileira, pois é a partir dela que muitos políticos garantem que sejam eleitos e que seu poder seja mantido.

Outro elemento importante é a questão da burocracia, porquanto “a burocracia, como burocracia, é um aparelhamento neutro, em qualquer tipo de Estado, ou sob qualquer forma de poder” (FAORO, 2008, p. 825), que garante a racionalização e a neutralidade de funcionamento da administração governamental, característica importante do Estado moderno. Entretanto, não garantiu a exclusão das ações de cunho patrimonialistas arraigadas nas práticas de inúmeros segmentos da sociedade, principalmente na política e na economia, que, nesse caso, predominam no poderio estatal. Com isso, cabe ressaltar que

A autonomia da esfera política, que se manifesta com objetivos próprios, organizando a nação a partir de uma unidade centralizadora, desenvolve mecanismos de controle e regulação específica. O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. No campo econômico, as medidas postas em prática, que ultrapassam a regulamentação formal da ideologia liberal. (FAORO, 2008, p.825-826)

Tem-se que, embora a democracia seja a forma de governo vigente, a ação democrática ainda sofre com os impasses decorrentes da dominação tradicional (categoria weberiana), de cunho patrimonial, que está impregnada na sociedade brasileira. Esse procedimento acaba por gerar ilusões como a de democracia e a equidade social, uma vez que, na verdade, as deliberações político-econômico-sociais destas políticas são reguladas por aqueles que detêm o poder e o utilizam para consolidar os seus interesses.

Embora a modernização do capitalismo na sociedade brasileira, as práticas patrimonialistas continuam arraigadas, em menos intensidade, mas ainda existem, possibilitando que os “donos do poder” continuem a tecer influências em diferentes âmbitos da sociedade de acordo com interesses da elite, controlando e moldando os

rumos da história brasileira. Por fim, enfatiza-se que o patronato político constituído no Brasil seguiu os modelos de Portugal e mesmo após a independência seguiu-se este modelo estamental, em que as práticas de dominação tradicional se arraigaram na sociedade brasileira e evoluíram de acordo com as transformações ocorridas na sociedade.

Ao longo do processo de busca e efetivação de um sistema administrativo racional burocrático, as práticas patrimoniais e clientelistas continuaram presentes e influenciaram tal processo, o que acarretou empecilho e uma demora maior na racionalização das relações sociais, econômicas e administrativas, bem como na impessoalidade de sua atuação, pois,

A organização administrativa desse período fundava-se formalmente no princípio burocrático de obediência a um poder público abstratamente definido, legítimado e expresso por normas racionalmente criadas e legalmente estatuídas. O funcionamento efetivo de tal sistema, em que pese a eficácia dos condicionamentos exteriores da conduta do servidor público, tentados pelo legislador, esbarrava com fatores determinantes do seu comportamento que não eram menos poderosos e iam em sentido contrário às expectativas definidas pelo poder estatal. (FRANCO. 1998, p.127)

Tal realidade não foi extinta da sociedade brasileira, pois, mesmo com o desenvolvimento, urbanização, industrialização e impessoalidades de sistemas, a relação nebulosa entre o público e o privado ainda permeia as práticas no aparelho do Estado, deixando espaço para que a dominação tradicional (relações de caráter patrimonialista e clientelista) se mantivesse viva no cenário brasileiro. Para Fernando Uricoechea (1978, p. 302), “é justamente nessa coexistência antagônica e conflitante de formas tradicionais e racionais, de patrimonialismo e burocracia, que repousa um dos traços mais peculiares da organização institucional da comunidade política brasileira do século XIX”.

A partir disso, tem-se que a organização burocrática no Brasil sempre sofreu influência das práticas patrimonialistas e clientelistas que retardaram uma organização racional, visando os interesses privados. No que se refere à burocracia, especificamente, Uricoechea (1978) afirma:

Em primeiro lugar, ela é uma burocracia essencialmente – por assim dizer – pragmática, isto é, carece de um cânon formal e normativo e de um princípio imanente para a sua organização e desenvolvimento. Nesse pragmatismo é que se reflete o seu aspecto mais característico, qual seja, a irracionalidade – entendida como carência de uso

sistemático e economicamente (tecnicamente) eficiente dos recursos à sua disposição. (URICOECHEA, 1978, p. 95)

Essa conceituação corrobora para uma análise pontual do tipo de burocracia que se desenvolveu no âmbito administrativo da sociedade brasileira. Nesse sentido, as reflexões de Weber (2004) colaboram para a reflexão e o esclarecimento acerca da burocracia. Para o autor,

O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Somente o dirigente da associação possui sua posição de senhor, em virtude ou de apropriação ou de eleição ou de designação da sucessão. Mas suas competências senhoriais são também competências legais. O conjunto do quadro administrativo se compõe, no tipo mais puro, de funcionários individuais. (WEBER. 2004, p. 144)

(...)

A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrática-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é segundo toda experiência, a forma mais racional do exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade -, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER. 2004, p. 144)

(...)

Administração burocrática significa em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional. (WEBER. 2004, p.147)

No que concerne a tal fato, podemos afirmar que um empecilho a mais para a demora e, conseqüentemente, a consolidação de um sistema racional burocrático, foi a falta de profissionais com qualificação e aptos para implementar as ações que estruturassem o aparelho estatal de acordo com as exigências legais. Esses obstáculos denotam as práticas arraigadas na sociedade brasileira, ou seja, o interesse privado.

Para Raymundo Faoro (2008), a estrutura patrimonial está presente de forma marcante na sociedade brasileira devido à consolidação do tradicionalismo na construção e concretização das instituições do país. Embora inúmeras modificações tenham se efetivado durando a história política-administrativa-social do Brasil, as práticas tradicionais se adaptaram e garantiram a persistência das estruturas que proporcionavam a determinados grupos e/ou indivíduos a manutenção do poder privado, garantindo, assim, a perpetuação das práticas patrimoniais e clientelistas na formação da



sociedade brasileira e nas suas instituições. No entanto, não podemos esquecer que esse fato não excluiu a busca pela racionalização e instauração de um sistema burocrático.

Especificamente na esfera da administração educacional, que é o foco deste trabalho, temos a questão da obtenção de cargos de gestor, que ainda realiza-se, em muitos municípios, pela indicação do prefeito ou dos secretários municipais de educação (estes, por sua vez, também são indicados pelo prefeito). Essa situação acarreta inúmeras implicações para a gestão educacional, pois o gestor fica subordinado ainda mais pelo poder local, sem garantia da impessoalidade que deveria ser garantida por um sistema racional burocrático de obtenção de cargo. Um exemplo simples das consequências da obtenção de cargos por meio da indicação foi o grande número de desistentes do curso de formação do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica em razão da eleição para prefeito, que ocorreu durante o curso. Onde ocorreu a mudança de prefeito ou de partido político, ocorreram mudanças nas direções das escolas devido à prática de indicação. Como tal prática é ainda muito utilizada na escolha de nomes para ocupar a função de diretor de escola, muitos diretores foram substituídos por outros profissionais, que, por sua vez, correrão o mesmo risco na próxima eleição.

Relações patrimonialistas e clientelistas estão arraigadas nas estruturas políticas brasileiras e convivem com o processo de racionalização burocrática dos sistemas administrativos. Uma das mais comuns práticas clientelistas e patrimonialistas é precisamente o provimento de cargos públicos. Nesse sentido,

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (HOLANDA. 1995, p.146)

Partindo desse pressuposto podemos afirmar que as práticas relacionadas à dominação tradicional, especificamente o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo, são perceptíveis na administração educacional, no que tange ao acesso, o ingresso e a manutenção dos cargos, bem como na relação e no posicionamento dos gestores junto à Secretaria Municipal de Educação. Essas práticas foram enunciadas pelos gestores durante as entrevistas, sobretudo a questão do acesso ao cargo de direção por meio da política de indicação, cujos critérios de escolha pautam-se em interesses pessoais e particulares, não concretizando um sistema racional-burocrático no qual o

indivíduo ascende ao cargo segundo a sua qualificação ou mediante o estabelecido em plano de carreira.

Dentro desta perspectiva, o entrevistado **E2** aponta claramente este fato quando afirma que o motivo da indicação se deva mais ao “Por que você vai mais pelo lado amigo e não é, na verdade o secretário tem de ser técnico, ele tem de saber o que está fazendo. Daí você escolhe um professor que não tem a bagagem necessária para ser secretário, você vai ver que a coisa não vai caminhar.” (Resposta da entrevista de **E2** – segunda entrevista). Tal situação, segundo **E2**, é muito presente na atribuição de cargos de diretor do município e, na maioria das vezes, as relações e as influências partidárias definem os profissionais que ascenderão ao cargo. O entrevistado também salienta a indicação, também, do cargo de secretário municipal da educação, evidenciando o aprofundamento das práticas patrimonialistas e clientelistas, cuja troca de mandato e mudança do partido da situação, alteram, também, o secretário da educação. Embora **E2** aponte que a maioria dos que ascendem ao cargo de secretário são professores concursados na rede municipal de ensino, a indicação decorre de alianças partidárias, exemplificando com o caso de uma indicação de um secretário que residia na capital, e não no município, e que o custo deste secretário não viabilizou sua permanência no cargo; sobre esse fato o entrevistado **E2** afirma:

Eles tinham que buscá-lo em São Paulo, buscar o assessor dele em São Paulo, então o gasto era maior com transporte do secretário do que com o salário dele. Então foi uma coisa muito política mesmo, foi uma coisa de deputados, daquelas coisas todas, umas indicações meio estranhas, mas ele não durou muito tempo, em si, o quadro de professores, de diretores, então deu muito trabalho, foi uma questão com a câmara municipal, esse gasto enorme e ele teve de sair. (Resposta da entrevista de **E2** – segunda entrevista).

Outro bom exemplo das relações patrimonialistas, e neste caso de nepotismo, apresentado por um dos entrevistados é que em um dos municípios onde os entrevistados exerciam a função de diretores, a secretária municipal de educação era a esposa do prefeito. É interessante observar, entretanto, que embora esta forma de nomeação seja reconhecida por todos os entrevistados como não ética, não demonstram espanto ou repulsa, apenas comentam com certa recriminação, demonstrando que estas práticas já estão incorporadas no cotidiano político nacional.

Partindo dessa perspectiva, podemos afirmar que as influências das elites políticas locais são fortes e seu entrelaçamento nas relações cotidianas já fazem parte

das representações sociais dos entrevistados e acabam legitimando as práticas de dominação tradicional no interior do sistema educacional

As relações patrimonialistas e clientelistas entre dirigentes escolares e dirigentes municipais são reproduzidas no interior da escola. Veja-se, por exemplo, o processo de avaliação dos professores exercida pelo diretor. Frequentemente, as relações pessoais entre os professores e o diretor interferem na avaliação, mesmo que o diretor seja instruído para pautar-se nas competências e resultados de ações desenvolvidas durante a atuação do profissional; ao final, são os interesses pessoais, a empatia, que determina o resultado da avaliação. A fala do entrevistado **E2** corrobora tal realidade, uma vez que, segundo ele,

Tem o Puxa-saco, que sabe que tem uma avaliação no final do ano, mas isso requer uma porção de coisas, assiduidade, pontualidade, compromisso, então tem coisas que não tem como fugir, por exemplo assiduidade, lá se o professor tiver mais que três faltas mesmo já zera, mas dos outros até pode ocorrer. (Resposta da Entrevista de **E2** – segunda entrevista).

As interferências partidárias não se restringem à atribuição de cargos por meio da indicação. Os partidos políticos têm estabelecido influências em diversos setores da área educacional, colaborando para que o patrimonialismo, o clientelismo e até mesmo o nepotismo permaneçam como práticas políticas. Para demonstrar tal fato, utilizaremos o caso ocorrido com a entrevistada **E3**, que possui um processo judicial de reintegração de cargo de direção. Segundo a entrevistada, embora concursada, teria sido exonerada por motivos político-partidários.

A entrevistada **E3** afirma que “dificultou por ser de um partido que me rejeita, entendeu, assim, que me persegue, isso foi ruim” (Resposta da Entrevista de **E3** – entrevista única; grifos meus). Este fato teria ocorrido em razão de seu posicionamento como professora da rede estadual de ensino. Segundo a entrevistada, ela proibia e questionava os alunos quando esses queriam se ausentar das aulas para participar de reuniões e eventos partidários organizados por uma pessoa que, mais tarde, se tornou prefeito da cidade e iniciou sua perseguição contra a entrevistada que acabara de ingressar, por concurso, como diretora do sistema municipal de ensino. Note-se, ainda, que agora a função de direção de escola é preenchida por indicação neste município, tendo sido os concursos cancelados.

Como ocorre na maioria dos municípios, não existe uma legislação local que discipline e norteie o preenchimento do cargo de diretor de escola. Embora na Constituição esteja previsto que todos os cargos públicos devam ser preenchidos por meio de concurso, o entendimento que se tem é que na ausência de regulamentação local dos cargos públicos, podem-se realizar nomeações, a título precário, para função de diretor, sem que isso seja considerado inconstitucional.

Para a entrevistada **E8**, o discurso da Secretária Municipal, a campanha da secretaria municipal em torno da gestão democrática, é guiado por interesses, com o intuito de garantir votos e conseqüentemente, poder no sistema hierárquico. Para ela,

São interesses, mesmo porque, você em muitos momentos usa o seu cargo atual como um trampolim pra um outro melhor. E é uma característica aquela coisa de ajudar pobre. Venhamos e convenhamos, quem gosta de pobre na minha opinião é Jesus Cristo. Você me desculpe. Pobre só serve na hora de dar voto. Porque senão não ia existir. (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única).

Para a entrevistada **E6**, nos cargos de confiança, o respeito à hierarquia é grande e ressalta que a indicação, em seu município, não tem como base apenas critérios político-partidários, mas considera-se também aspectos técnicos, ou seja, a indicação é efetivada através da indicação de nomes de superiores à Secretaria, que são analisados e aprovados ou não para a nomeação. A entrevistada afirma que

A cobrança é maior pelo fato de você ter sido indicado, mas não são cargos políticos, a maioria não é por indicação política, é por uma supervisora que conhece o trabalho daquela pessoa, que nem, eu fui indicada por uma supervisora, na época foi minha diretora, ela me conhecia como professora e ela passou pra supervisora, então são indicações assim: eu enquanto diretora, se eu não tenho uma assistente eu posso indicar uma assistente, eu posso escolher minha assistente, aí a secretária vai analisar o caso, se estiver dentro das normas que existem dentro do plano de carreira, a secretária aceita sua indicação. (Resposta da Entrevista de **E6** – entrevista única)

A entrevistada afirma que a maioria das indicações no município não está relacionada à política, o que não exclui as relações pessoais e os laços sociais estabelecidos entre os sujeitos que compõem o quadro administrativo pautado na fidelidade. Para **E6**, partimos do pressuposto de que qualquer indivíduo que cumpra os requisitos da Secretaria Municipal de Educação está apto a ascender ao cargo de direção, o que estabelece elementos impessoais. No entanto, quando a indicação é feita

por um supervisor: as impressões e relações pessoais são levadas em conta, caracterizando um sistema de provimento de cargo mais pessoal que impessoal.

Diante dessa fala, a representação que a entrevistada possui é que a prática de indicação acarreta outros entraves, pois, muitas vezes, o profissional que é indicado para determinado cargo não tem comprometimento e só está ali para obter um cargo melhor. Às vezes, essa ambição faz com que o indivíduo realize um trabalho exemplar para poder ascender a outro cargo; em outras, o que ele realiza naquele cargo são contatos pessoais para ser indicado a outro cargo superior àquele em que estava alocado. Além disso, há o desvio de função, ou seja, o indivíduo ingressa na rede municipal através de concurso para professor e quando ele é indicado ao cargo de diretor ele efetiva o desvio de função que dificulta a consolidação de um sistema racional na administração educacional. E isso não acontece somente em cargos vinculados apenas à prefeitura, pois, com a municipalização, muitos professores estaduais passaram a prestar serviço para a prefeitura. Eles ingressaram na rede estadual de ensino em uma função e desempenham outra na rede municipal de ensino, como notamos nesta afirmação do entrevistado **E2**:

(...) por causa do meu trabalho na comunidade, então eu estou há dez anos, passei por três gestões e ninguém me tirou de lá, então assim, mesmo sendo comissionado, mesmo estando aqui por, pela municipalização, eu sou professor do estado e estou afastado há dez anos do estado prestando serviços a prefeitura. (Resposta da Entrevista de **E2** – primeira entrevista)

Ou, ainda, na afirmação da entrevistada **E9**, quando ela afirma que tem “um bom nome aqui na secretaria. Tenho, tanto que você vê, eu não tenho concurso pra diretor, já estou na terceira...já tenho 4 gestões. Já entrou situação, oposição e eu continuo. Então isso é um indicador”. (Resposta a entrevista de **E9** – entrevista única).

As influências partidárias não se restringem ao ambiente escolar, visto que a comunidade está cercada de elementos que evidenciam a prática clientelista, como salienta a entrevistada **E3**, quando afirma que com o processo de municipalização, a comunidade se beneficiou mais,

Com esse negócio de bolsa isso, bolsa aquilo, bolsa não sei que lá a população de Embu é muito pobre, muita gente ganha bolsa, então eles ficam de boca calada senão perde a bolsa. A gente sabe que a bolsa é colocada de acordo com quem eles querem, entendeu? Não é só quem precisa. (Resposta da Entrevista de **E3** – entrevista única)

Neste trecho da entrevista com **E3**, fica evidente a troca de favores entre o poder local e a comunidade, prática que corrompe um sistema que deveria cumprir requisitos impessoais e de necessidade. Assim, a representação que a entrevistada possui sobre a questão de como os benefícios são utilizados para garantir a manutenção do poder e outros benefícios está de acordo com as práticas locais, que utilizam desses artifícios como moeda política de troca, o que dificulta a instauração de um sistema efetivo de direitos legais.

Outro fator utilizado como moeda de troca é o voto, que está presente em toda a história do Brasil. Segundo a entrevistada **E8**, “o problema do município é a politicagem, é o voto. Então, quem me dá voto? A comunidade, porque a maioria dos educadores não votam no município de Embu, não são residentes de Embu. São de cidades vizinhas. Então, a contradição, ela acontece ali o tempo todo” (Resposta da Entrevistada 8 – entrevista única).

Nessa perspectiva, a secretaria municipal e a prefeitura garantem o posicionamento favorável da comunidade frente às diretrizes que desenvolvem, ou seja, com a troca de interesses, a comunidade cala-se frente às ações implementadas e acaba aceitando o que vem do poder local, sem lutar de fato por uma sociedade mais justa e uma educação de qualidade.

Nessa perspectiva, a entrevistada **E8** reitera a obtenção de votos através do atendimento à comunidade, o que muitas vezes acaba ocupando destaque nas deliberações do gestor escolar, dada a ordem de atender e tratar bem a comunidade. Porém, segundo **E8**, esse atendimento

É muito assistencialista e paternalista pro meu gosto. Eu acredito que a pessoa, você tem que dar sim oportunidade pra pessoa, mas ela tem que aprender a valorizar aquilo. Então as escolas de Embu são, por causa dessa administração, dá, dá, dá, dá. Porque as pessoas acabam não valorizando. Poucos são os que valorizam. (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única).

Como podemos notar, a entrevistada critica o atendimento priorizado pela Secretaria, que obedece a deliberações superiores e possui um caráter assistencialista, como muitas ações do governo central, o que dificulta, segundo ela, a atuação do diretor. Isso denota a possibilidade de

(...) acompanhar ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se

expressiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade (HOLANDA. 1995, p. 146).

Para a entrevistada,

a população...ela quer benefícios próprios. Então, sempre tem conflito e a gente procura esclarecer, falo muito, mas nem sempre é fácil. Nesses anos todos de gestão escolar eu já comprei muita briga porque é...época de campanha política você sofre imensamente, é...você tenta conversar na escola com a comunidade sobre o valor da democracia, da liberdade do voto, da escolha livre, sem vincular a nenhum favor. E tudo isso é muito difícil, porque o povo gosta disso. Então, foge um pouco daquelas diretrizes traçadas, do ideal de trabalho que a gente gostaria que fosse. (Resposta a entrevista de **E9** – entrevista única).

**E9** afirma, ainda, que os benefícios oferecidos são ilusórios e que muitas pessoas vendem o voto por muito pouco, o que se assemelha com o controle/obtenção dos votos exercidos pelos coronéis. LEAL (1976, p. 23) assegura que o poder local “comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto”. E, embora o controle não esteja tão claro na sociedade atual, os partidos políticos e os candidatos assumem posturas semelhantes com o objetivo de conseguir o maior número de votos possíveis para atingir a candidatura e, conseqüentemente, o poder. Assim, **E9** afirma:

Ah, é porque o povo já é acostumado com isso. A política tem um rumo de favoritismo e essas coisas todas tá (entranhada) na população. Então, eu conheço, conheci pais lá na outra escola que eu trabalhei, escola Altamiro, e eles falavam. Ah eu não vejo a hora de chegar a eleição pra mim não andar mais a pé. Porque sabia que era candidato trançando pela estrada e dando carona o dia inteiro porque daí a pouco ia ser a eleição, então aquele que ele desse carona ia, com certeza, votar nele. Então, todo mundo gosta, não existe nada que não tenha um interesse. (Resposta a entrevista de **E9** – entrevista única).

Após essa reflexão, fica evidente que o gestor lida cada vez mais com as práticas patrimonialistas e clientelistas, seja no interior do sistema educacional ou em sua atuação com a comunidade. É claro que aquele que obteve o cargo por meio de indicação possui uma atuação mais dependente. Essa realidade foi observada na maioria das escolas em que os entrevistados comissionados estão inseridos.

A implementação de um sistema legal burocrático visa à diminuição de práticas de dominação tradicional, com a finalidade de que a competência e as qualidades profissionais sejam priorizadas e consolidem o sistema racional burocrático legal. Nesse

sentido, Tragtenberg (1974, p. 16) salienta que “a burocracia constitui um sistema de condutas significativas e não só um sistema de organização formal”. Em outros termos, substituindo a empatia e o interesse pessoal das práticas de dominação e garantindo maior comprometimento com a educação e com a comunidade que tem direito a uma educação capaz de proporcionar ao indivíduo uma formação crítica e emancipatória, para que ele possa atuar na sociedade e ser ouvido sem menosprezar sua opinião, o voto pode tornar-se valorizado e constituir-se cada vez menos uma moeda de troca.

Nesse sentido, Motta (2007) afirma que

O termo “burocracia” tem sido utilizado em vários sentidos. Tem sido usado para designar uma administração racional e eficiente, para designar o seu contrário, para designar o governo de altos funcionários, para designar organização. Na realidade burocracia é tudo isto, na medida que burocracia é poder, controle e alienação. (MOTTA, 2007, p. 07)

Ao tratarmos da burocracia, encontramos algumas questões que permearam as entrevistas, que são: a questão da burocracia como política pública imposta de cima para baixo; a burocracia deficiente na unidade escolar; a burocracia entre as relações de poder entre os gestores e a Secretaria Municipal de Educação. Tais questões demonstram a fragilidade de um sistema, cujo processo de municipalização se tornou ainda mais pessoal e não garantiu às escolas nem a burocracia básica para um funcionamento racional, nem tão pouco uma maior autonomia para os gestores, que enfrentam o adestramento da secretaria municipal de educação o tempo todo.

A burocracia é, na ótica weberiana, a representação da dominação racional legal e é legitimada por meios legais e impessoais. Para Weber (2004), as

(...) categorias fundamentais da dominação racional, portanto,

1. um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais, dentro de.
2. determinada competência, o que significa:
  - a) um âmbito objetivamente limitado, em virtude da distribuição dos serviços obrigatórios,
  - b) com atribuição de poderes de mando eventualmente requeridos e ,
  - c) limitação fixa dos meios coercivos eventualmente admissíveis e das condições de sua aplicação.
3. o princípio da hierarquia oficial, isto é, de organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com o direito de apelação ou reclamação das subordinadas às superiores. Regula-se de forma diversa a questão de se e quando a própria instância de reclamação repõe a disposição a ser alterada por outra ‘correta’ ou dá respectivas instruções à instância subordinada à qual se refere a reclamação. (WEBER, 2004, p. 143-144)



Com base no exposto, tem-se que a burocratização do sistema visa à eficiência e à racionalidade das implementações e só é possível por ser amparada em um sistema administrativo fundamentado em leis, regras e elementos racionais, sem a intervenção de interesses puramente pessoais. No entanto, notamos que a burocracia é vista pelo gestor como uma hierarquização imposta, e isso é encontrado também no desenvolvimento estabelecimento de políticas públicas.

Nesse sentido, a entrevistada **E1** apresentou os aspectos gerais que focalizam as políticas públicas, as relações entre o gestor/unidade escolar e a secretaria municipal de educação e entre estas esferas de poder e a comunidade. Assim, observa-se fortemente nas expressões de **E1** a imposição de “cima para baixo” das políticas públicas, que nem sempre atendem exatamente às demandas da comunidade, uma vez que estão distantes da realidade local, alegando que quanto mais distante se está do local, menos se atende à demanda específica. A relação entre a Secretaria da Educação e a Unidade Escolar é apontada por **E1** como uma exigência que atribui diferentes tarefas, às vezes ao mesmo tempo, com problemas na comunicação entre as esferas, sem pessoal específico para realizá-las, tanto nos aspectos burocráticos quanto na qualidade de ensino.

Contudo, podemos observar que o principal entrave para a gestão escolar se deve principalmente pela institucionalização burocrática deficiente na Unidade Escolar. Isto é, de acordo com **E1**, a escola não possui um secretário para atender e divulgar as questões burocráticas do serviço escolar. Nesse sentido, destacamos que a estrutura burocrática nem sempre é eficiente, mas ela existe, pois em alguns casos ela parece inexistente. Segundo alguns entrevistados, a burocracia educacional é aprendida sem padrões e funcionários, tornando-se assim o trabalho pragmático, um aprendizado tácito, de acordo com o dia-a-dia. A resposta da entrevista é reveladora e traz uma série de implicações que serão posteriormente analisadas. Segue abaixo o trecho transcrito da entrevista:

Outra coisa que é complicada na rede é que assim, como a gente não tem secretário, como a gente não tem, a gente não tem nem muitas normativas, de como as coisas devem ser, funcionar, cada escola organiza a burocracia do jeito que quer, então a gente não sabe, eles definem, por exemplo, como deve ser o histórico, mandam por e-mail, a gente recebe o e-mail e aí cada um se vira pra fazer o histórico, não há um momento de sentar, de organizar, de fazer ou de ensinar as pessoas a fazer, não tem secretária, não tem curso, não tem nada, a pessoa aprende no dia a dia. Tirando o pessoal da cozinha todas as

outras funções funcionam assim, inclusive os inspetores, monitores funcionam assim. (Resposta da Entrevista de **E1** – segunda entrevista)

O entrevistado **E2** alega que as tarefas burocráticas (administração material) existem e, de uma forma ou de outra, têm que ser executadas, porém as questões pedagógicas estão em primeiro plano em sua gestão, já que esta se apresenta como uma necessidade que tem que ser atendida. Ainda de acordo com suas respostas ao questionário, vê-se que as exigências burocráticas se devem às informações legais para elaboração da folha de pagamento, das atas das reuniões e relatórios, das informações sobre o andamento do Conselho de Escola, da APM, etc. Os professores necessitam do auxílio em relação aos problemas e dificuldade de aprendizagem dos alunos, porém, o município não consegue o auxílio fonoaudiólogo e psicológico. Os pais se preocupam mais com as questões da infraestrutura e não tanto com as questões da aprendizagem dos filhos, para eles (pais) a escola é boa, o diretor é presente, se garante a permanência do aluno por, no mínimo, doze horas.

A entrevistada **E3** traz dados fundamentais para observar como a burocracia com falhas cria entraves para a organização e administração do sistema e estrutura da educação municipal. De acordo com **E3**, ao iniciar o processo de municipalização observou-se a falta de documentação referente à educação infantil, sendo necessário passarem por um processo de construção da Secretaria Municipal de Educação e a implantação de uma série de instrumentos burocráticos. Esse aspecto pode ser evidenciado na passagem significativa da entrevista de **E3**:

Então, lá não existia uma, um ensino assim... até o infantil, então eu falava que "aqui em Embu vocês estavam brincando de escolinha" por que eles não tinham nada formal, tinham as escolas construídas e tal, mas por exemplo: não tinha arquivo, então você não sabia quantas crianças passaram, por que no final do ano a criança levava seu prontuário embora. Então a dificuldade foi trazer todo o sistema educacional pra lá, aí mudou o secretário de educação e foi pra lá uma secretária que já tinha sido, começou como professora do Estado, depois subiu pra supervisão e chegou aos cargos altos dentro da Secretaria de Educação Estadual, então ela tinha essa visão de estrutura e secretaria e começou a estruturar a Secretaria Municipal de Educação. (Resposta da Entrevista de **E3** – entrevista única)

Por sua vez, as tarefas burocráticas relativas à administração material, segundo **E3**, estão na ordem do dia: material escolar de primeira qualidade, alimentação/merenda, transporte escolar. Não deixa de ser curiosa a alegação da

entrevistada ao revelar que estas ações se realizam porque “Essa parte do que aparece, do dinheiro é o que eles fazem mais.” (Resposta da Entrevista de **E3** – entrevista única); e se por um lado é revelador como essa questão pode servir aos interesses do patrimonialismo e do clientelismo, do uso do poder público e dos seus instrumentos, como mecanismo de favorecimento pessoal, por outro não podemos deixar de observar o cunho opositor da entrevistada em relação a gestão atual.

Os dados relativos à burocracia podem ser verificados pelas exigências da Secretaria da Educação para a gestão escolar; de acordo com a entrevista, são muitas as tarefas solicitadas, referentes principalmente aos documentos e relatórios de

Alunos, notas, saber se vem, se não vem, se vem por que deixa de vir, se aluno foi transferido, se tem vaga ou não, se tem vaga, coisa desse tipo. Ah, idas lá, office-boy, office-girl a gente é mesmo, tem de ir lá para pegar, inclusive, muitas vezes material de limpeza, também eu acho que é muito feito, acho que não é bacana. (Resposta da Entrevista de **E4** – entrevista única).

A entrevistada **E8** demonstra que a sua ação prima pela formação do ser humano, pela demanda da comunidade, ficando para segundo plano as tarefas burocráticas exigidas pela Secretaria da Educação: “[...] eu tenho que atender primeiro o ser humano, o papel pode esperar um pouco.” (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única). De acordo com **E8**, a principal tarefa exigida pela Secretaria da Educação é o atendimento à comunidade, porém, é um atendimento que extrapola o aspecto legal-burocrático, uma vez que assume o cunho “assistencialista e paternalista”, do qual a entrevistada discorda. Já as exigências da comunidade escolar assumem os aspectos mais corriqueiros do dia-a-dia: (a) os pais e os alunos solicitam declarações de frequência escolar para garantir o recebimento da “bolsa família”, por exemplo; (b) os professores pedem soluções para conciliar o trabalho e os horários de trabalho pedagógico coletivo com a outra rede que venham a trabalhar ou mesmo relativas às medidas para conter os alunos em sala de aula, auxiliar o processo de ensino aprendizagem deles.

Ademais, segundo **E9**, há exigências burocráticas e questões ligadas ao financiamento, referentes à documentação, além do projeto político pedagógico e do plano gestor. As exigências pedagógicas ocorrem em menor frequência, bimestralmente, juntamente com professores e coordenadores. Há reuniões frequentes com os

coordenadores pedagógicos e a gestão/direção; entre os professores é mais comum do que com a gestão, geralmente participam de cursos de formação em serviço.

Ainda, nesse sentido, **E2** apresenta que todas as decisões legais, que integram a gestão escolar, por meio de instrumentos como o Conselho Escolar, a APM, o Projeto Político Pedagógico, envolvem as deliberações e os anseios da comunidade, isto é, para o entrevistado, algumas das questões burocráticas não se constituem apenas uma imposição abstrata da Secretaria, por serem importantes e estarem de acordo com a necessidade da comunidade. Essa questão também pode ser melhor visualizada mediante a transcrição da resposta do entrevistado:

Eu acho que faz parte. Na verdade assim, toda burocracia que existe hoje, então assim, ela faz parte de um contexto, eles tem que tá isso documentado, então quer dizer, é uma burocracia o PPP da escola? É. Uma coisa burocrática? É. Mas ela tem que ir de encontro com o que... deve ser feito, é... estar planejando, estar sendo executado, todos junto, mas não deixa de ser uma coisa burocrática, mas ela tem que estar de acordo com os afazeres da escola, com o que o pai quer, do que o aluno quer, do que o professor exige. (Resposta da entrevista de **E2** – primeira entrevista)

Essa fala demonstra a representação da burocracia como apenas algo técnico. No entanto, como afirma Motta (2007, p.7) “de modo amplo podemos dizer que a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais.” Assim, a compreensão do que realmente é a burocracia é de crucial importância para que haja a possibilidade do gestor utilizá-la a seu favor, e não como mais um entrave na cadeia de poder no qual ele se insere.

Neste capítulo, pudemos verificar como as relações de caráter patrimonialista se perpetuam e continuam, mesmo que se adotem procedimentos legais, a racionalizar e a dominar as relações de poder locais. Nas entrevistas, pudemos constatar que muitos dos diretores embora apresentem um tom crítico ao tratar destas questões, abordam o problema em tom de confidencialidade, com certo medo, ou como se abordassem um tema proibido. Este comportamento deve-se ao fato de, na maioria dos casos, deverem seus postos a nomeações e temerem represálias. De uma forma geral, ainda que considerem o clientelismo e patrimonialismo ações eticamente repreensíveis, tratam do assunto com certa naturalidade, considerando essas atitudes como normais. Acrescentam certa sensação de não ter como impedir que isso que denominam de

politicagem ocorra. Outros diretores, como se pode constatar nas entrevistas, aceitam a situação com naturalidade e afirmam que as coisas caminham melhor assim. Em geral, os diretores reclamaram da atitude de colegas “puxa-saco” ou das ações de privilégios. Interessante observar que consideram os recursos obtidos pela população mais pobre, por meio de bolsas, uma espécie de privilégio que os políticos oferecem aos pobres. Acrescentam que se trata de assistencialismo, mas não apresentam nenhuma crítica política mais fundamentada sobre isso. Pode-se concluir, de uma forma geral (excluindo-se aqui as exceções), que os diretores entrevistados podem ser divididos entre aqueles que ocupam cargos junto à secretaria municipal de educação, e que por isso aderem aos princípios por ela veiculados, e aqueles que são críticos, sem, contudo, apresentar esta crítica como uma posição pública que chegue a colocar em risco sua posição.

Podemos concluir que as representações sociais, bem como as visões de mundo, que detectamos ao longo das entrevistas são, muitas vezes, contraditórias e determinadas por práticas patrimonialistas e clientelistas que continuam presentes nas ações e no contexto social dos gestores. Isso demonstra, que embora em determinadas situações o gestor desenvolva uma percepção mais crítica acerca de determinadas questões, de uma forma geral continua preso a uma “visão de mundo” tradicional que ainda está consolidada em suas percepções. Pode-se observar ainda, que muitos gestores, que tinham um posicionamento mais autônomo e crítico em relação às relações de poder local, ao serem indicados para alguma função na burocracia da educação municipal, reestruturaram sua visão de mundo em função da sua nova condição e contexto. As relações de compadrio exigem uma nova estratégia de conciliação com a nova relação de poder.

## CAPÍTULO V

### RELAÇÕES DE PODER, AUTONOMIA, COOPTAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Neste capítulo discutiremos as questões que permeiam a atuação do gestor escolar e os entraves relativos à autonomia em suas ações, bem como os elementos que concretizam, na opinião dos gestores, efetivamente uma gestão democrática. Inicialmente, abordaremos as questões referentes à gestão democrática e, em seguida, a sua concretização no espaço escolar, apresentando as representações dos gestores sobre essa matéria, refletindo sobre as consequências dessas representações na concepção e na atuação do gestor.

A gestão democrática na administração educacional brasileira é uma conquista recente. Os princípios de participação e autonomia são fundamentais na gestão democrática, ou seja, a participação de todos nas decisões relativas à escola, em um espaço em que todos os indivíduos tenham o direito de falar e ser ouvidos, constituem-se como ferramentas para que tomem sua própria decisão. Para que isso se efetive, é primordial que um órgão colegiado, o Conselho Escolar, se constitua e seja atuante, para que a escola se torne um espaço democrático em que todos possuam o direito de participar – comunidade, alunos, professores, equipe gestora e funcionários –, construindo um espaço público no qual o respeito e a valorização da educação estejam presentes. Para Riscal (2009),

A concepção de gestão democrática da educação está indissociavelmente vinculada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação política e à organização de ações voltadas para a participação social. A concepção segundo a qual a participação política da população tem papel fundamental na formulação das políticas educacionais, que no seu planejamento como na tomada de decisões, quanto ao que diz respeito à definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos com o objetivo que implementar as deliberações coletivas. Neste sentido, a participação da comunidade da escola na sua gestão constitui um mecanismo que tem como finalidade não apenas a garantia da democratização do acesso e da permanência na escola com vista à universalização do ensino a toda a população, como também a propagação de estratégias democratizantes e participativas que valorizem e reconheçam a importância da diversidade política, social ou cultural na vida local, regional ou nacional. (RISCAL, 2009, p. 24)

A gestão democrática só foi incorporada à legislação brasileira na Constituição de 1988, e isso se efetivou após inúmeras lutas dos movimentos sociais que defendiam e reivindicavam uma maior participação política e organizações capazes de serem geridas pela coletividade sem as estruturas hierárquicas que tínhamos até então. Estas concepções são baseadas na autogestão que para Motta (1981) tem Proudhon como fundador – embora esse termo não tenha sido usado pelo autor, mas sua significação corresponderia ao que utilizamos atualmente – e defendia a possibilidade de um Estado autogestionário através de grupos/organizações com a mesma ideologia. Nessa concepção de gestão, ou melhor, autogestão, “*a sociedade autogestionária, em Proudhon, é a sociedade organicamente autônoma, constituída de um feixe de autonomias de grupos se auto-administrando, cuja vida exige a coordenação, mas não a hierarquização*” (Motta, 1981, p. 133). No entanto, segundo Riscal (2009),

O sentido que hoje é adotado no campo do trabalho para o conceito de gestão constituiria uma ressignificação do conceito de autogestão. Teria sido adotado para traduzir o termo inglês *management* em substituição ao de *gerenciamento* para atenuar o caráter hierarquizante e centralizador que este termo parecia possuir. O termo *gerente*, na cultura brasileira, tem, no senso comum forte significado de poder pessoal e individual, inibindo a possibilidade de cooperação e participação coletiva. O termo *gestão* admitiria assim uma certa ambiguidade, o que permitiu o desenraizamento de sua origem. Seu novo significado foi cristalizando pelo seu uso no próprio campo da administração e do trabalho. (RISCAL, 2009, p. 36)

Com a análise das entrevistas, notamos que a gestão democrática não é algo efetivado na prática e nem faz parte da prática política cotidiana, embora os gestores procurem efetivá-la. Alegam, porém, a falta de interesse e participação da comunidade, o que, juntamente com as exigências normativas da secretaria municipal de educação, resultam em práticas que tendem mais para o autoritarismo do que a participação democrática. Nesse sentido, percebemos que a gestão democrática, como prevista na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), não é concretizada e, muitas vezes, em que pese o discurso democrático, a participação da comunidade ainda se restringe à arrecadação financeira e à participação na Associação de Pais e Mestres (APM). É bem restrita ainda a participação efetiva da comunidade na composição do Conselho Escolar, um órgão colegiado de extrema importância para a concretização da participação democrática na instituição escolar. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 – trata da gestão democrática nos seguintes artigos:

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

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A partir desta premissa, observou-se que os gestores se empenham em efetivar a participação coletiva e buscam levar para este coletivo as discussões, as reflexões e as tomadas de decisões. Entretanto, isso não lhes tem parecido muito fácil, pois a cultura escolar ainda está permeada por concepções autoritárias em que as ações individuais e a hierarquia predominam sobre as ações do coletivo. A própria concepção de ação democrática tem exigido uma mudança na concepção que o gestor faz de sua própria ação. A entrevistada **E1** expõe algumas de suas reflexões referentes ao ato democrático, indagando:

Porque eu estava me questionando esses dias: Será que eu consigo ser democrática? Até que ponto eu consigo ser democrática também? Que é muito fácil exigir do outro, mas até que ponto você consegue exercer a democracia? Que eu tive muita dificuldade. (...) Assim, e aí, democracia é o que? Eu abrir e falar assim: "tudo bem rapaziada, vai aí, manda!" ou é eu começar a pesar com eles prós e contras, pensar porque assim, a gente, a gente não tinha essa prática, de falar assim: "E o fulano? E o aluno? Como é que a gente faz?" E como é que a gente discute a questão da qualidade? E como é que a gente faz intervenção? Então essa prática a gente foi aprendendo. Eu fui aprendendo muito com o grupo porque eles me exigiam isso. Quer dizer, deixa eu participar mais. (Resposta de **E1** – primeira entrevista)



Desse modo, podemos verificar que a gestão democrática, embora represente um avanço e tenha resultado das reivindicações dos profissionais da educação, não se tornou uma prática comum, pois o gestor não está habituado à participação do coletivo em suas ações e decisões. A ação democrática exige um processo de aprendizado que pode ser longo, porque depende da colaboração dos outros agentes sociais de maneira clara e consciente, para que a participação não se resuma à organização de eventos para arrecadar fundos, nas entregas de boletins ou em festas comemorativas voltadas à comunidade. A entrevistada **E1** aponta, ainda, que a gestão democrática deve ser vista como um ideal a ser seguido, embora não seja alcançado de forma plena na atividade de gestão, uma vez que

Por mais que você caminhe em direção ao horizonte, ele tá sempre lá. Porque ele é um, é um ideal. Ele é um ideal. Ele é concretizável em alguns momentos, mas em... talvez se a gente conseguisse visualizar todas as situações em seus pormenores, a gente possa compreender que tem determinadas forças, determinados momentos, que não fazem daquela situação ou daquela decisão tão democrática quanto a gente imagina. [...]Porque senão, se eu não tiver o ideal da gestão democrática, nem que ela não seja com a participação de cem por cento dos pais, ou de cem por cento das pessoas, ou, que se a gente não abre esse espaço, ou que a gente tenha essa idéia de pelo menos ter esse espaço aberto, é... o trabalho vai meio que, vai ficando meio perdido, quer dizer, ele tem os momentos de solidão, mas ele fica completamente solitário. (Resposta de **E1** – primeira entrevista)

Diante disso, notamos que a prática do gestor busca que a comunidade escolar se conscientize dos meios para efetivar a sua participação na gestão e, para que em conjunto, possam delinear uma nova realidade na instituição. A possibilidade de democratização de uma instituição está diretamente ligada à criação de instrumentos de gestão democrática e de estruturas administrativas que não funcionem sem a participação da comunidade. Não é apenas por meio de ideias e vontade que se constrói a democracia, mas pela criação de dispositivos que levem à participação coletiva, que, no início, pode ser incipiente, mas, passo a passo, pode vir a se fortalecer a partir dos primeiros sucessos obtidos.

O entrevistado **E2** afirma que a gestão democrática é

(...) realizável, certo, só que assim, você tem que saber a que... que horas, porque senão... Dá pra ser feito, só que tem que ter um diretor articulador, porque ele tem que saber aquilo que ele tá fazendo, senão ele vai ficar assim, uma vaquinha de presépio, faz tudo o que a comunidade manda, faz tudo que a prefeitura manda, então você tem

que saber qual é a sua função ali, porque que você está ali. Então ele tem que saber isso. Então sabendo isso ele vai saber como articular essas duas partes. (Resposta da entrevista de **E2** – primeira entrevista)

Em consonância com isso, destacamos a opinião da entrevistada **E9**, no que tange à gestão democrática, para quem ela é “mais ou menos” realizável. Os maiores obstáculos seriam a cultura do “povo” que não está adaptado a essa realidade e não pensa na melhoria de todos, mas em benefícios próprios. Segundo a entrevistada, embora a equipe gestora tente explicar as coisas, muitos entraves ainda impedem a participação, e afirma “minha arma é o dialogo, converso muito, explico muito, sou muito explicadinha. Porque eu acho que tem coisa que não adianta muito você, perguntar, tentar dividir.[...]. Eu penso que tem coisas que tem que determinar, não adianta conversar.” (Resposta da Entrevista de **E9** – entrevista única). Em outro trecho da entrevista, **E9** dá margem para que se compreenda a gestão democrática como um instrumento muito importante: “Uma gestão democrática vem de longe, do governo federal, e eu acho que existe claro, um valor nessa participação da comunidade na gestão da escola, eles pode contribuir muito.” (Resposta da Entrevista de **E9** – entrevista única).

No entanto, a entrevistada **E8** acredita que a gestão democrática é apenas um discurso e ressalta vários pontos importantes.

No momento ela é uma farsa.

(...)

Porque você corre vários riscos, você...existe aquela repressão velada. Não é: Eu vou te matar! Não é nada disso, mas tem toda uma pressão e é a que mais te detona, a pressão psicológica. E aquela pessoa, é mãe te ligando, é secretaria de educação te ligando pra saber como que tá isso, como é que tá aquilo, porque que você fez aquilo. Olha o tal de denuncia anônima. Olha ligaram aqui é uma denuncia anônima, ligaram aqui! Bom não atendo denuncia anônima, comigo ou é ou não é.

(...)

Aí é um conjunto, aí é o seguinte, eu acredito que os professores são muito desunidos. O certo, assim, infelizmente no Brasil tá chegando a um ponto que eu sou um pouco radical. Vai ter que ter uma guerra civil, infelizmente. Por quê?! Você...haja a vista o que tá acontecendo no congresso certo!? (...) Eu sei que violência gera violência. Eu sei de tudo isso. Mas, assim, não é que o professor vai lá, vai bater, mas eu até já sugeri: vamos fazer umas faixas como de um evento turístico mesmo, de domingo. Faz umas faixas assim de protesto, põe no centro em 3 idiomas, sabe?! Português, inglês, alemão ou espanhol também, pronto! Mas tem que começar esse protesto, não pode ficar só na figura de alguns professores ou de algum diretor, entende!? As pessoas deveriam se unir e bater mais o pé, mas saber bater o pé. Por

exemplo, 7 de Setembro, na lei a gente não tem que comemorar, a gente tem que trabalhar, mas em Embu tem. Se todo mundo entrar com recurso a gente ganha. Vai demorar um pouco!? Vai, mas não tem essa união. As pessoas não sabem o que querem. Tem medo. (Resposta a Entrevista de **E8** – entrevista única)

Destacamos, ainda, as dificuldades encontradas por **E1** na gestão escolar, para quem a falta de estrutura inviabiliza o processo de gestão. De acordo com a entrevistada, a ausência dos concursos públicos gera complicações para o cotidiano escolar, uma vez que a rotatividade dos funcionários não permite criar uma identidade com a escola e a luta pela sua melhoria, da mesma forma em que o aprendizado das atribuições e funções, quando se completa, já está prestes a terminar o contrato.

Podemos destacar, dessa maneira, que a concretização de um sistema racional e burocrático auxiliaria a efetivação da gestão democrática, pois, através da impessoalidade conseguida por meio de concursos, não apenas para gestores, mas para todas as funções da instituição escolar, auxiliaria na construção de identidade local e, a partir disso, a busca pela democratização do ambiente de trabalho seria mais eficiente e consistente.

Essa união seria decisiva também para incentivar e ampliar a participação dos pais nas decisões da escola. Tornar a instituição escolar um espaço coletivo e democrático é uma tarefa que exige determinação e comprometimento da comunidade escolar. Segundo Gadotti e Romão (1997),

A gestão democrática deve estar impregnada de uma certa atmosfera que se respira na escola, na circulação das informações, na divisão do trabalho, no estabelecimento do calendário escolar, na distribuição das aulas, no processo de elaboração ou de criação de novos cursos ou novas disciplinas, na formação de grupos de trabalho, na capacitação dos recursos humanos, etc. A gestão democrática é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não suficiente. Precisamos de métodos democráticos que atendam ao efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho. (GADOTTI e ROMÃO, 1997, p. 36)

Outra dificuldade enfrentada pelos gestores se refere à relação existente entre a unidade escolar e a secretaria municipal de educação. Sob este aspecto, a entrevistada **E4** afirma:

Olha, a maior é em relação a falta de credibilidade. Nosso problema, em relação à secretaria é falta de credibilidade, tudo vão lá, vão fazer uma reclamação, até chamam, sabe aquele que escuta, mas não ouve?

Então, isso é um ponto negativo e na escola a dificuldade é em questão à falta de pessoal.

(...)

Nosso problema, em relação à secretaria é falta de credibilidade, tudo vão lá, vão fazer uma reclamação, até chamam, sabe aquele que escuta, mas não ouve?. (Resposta da Entrevista de **E4** – entrevista única).

Para que a comunidade se envolva e participe da gestão democrática da escola é necessário que o gestor abra espaço para a participação e esclareça a sua importância, além de alertar para a sua forma e os meios de estabelecer-se como uma ferramenta importante na unidade escolar e na gestão como um todo. Participar não significa estar presente e concordar, mas questionar, refletir e proporcionar elementos que visem uma educação de qualidade.

Como destaca **E1** na entrevista, a participação da comunidade ocorre de uma forma diferenciada, uma vez que a comunidade/pais dos alunos está cotidianamente presente, na porta da escola, vêem se falta professor, se o aluno está com problemas, entre outras questões, mas não propriamente na participação direta da gestão democrática, no conselho da escola, na APM, etc. Ou seja, conforme as palavras da entrevistada: “[...] eles estão ali no cotidiano, mas pra participar das discussões é difícil que eles participem, né, então é uma participação diferente daquela que a gente gostaria que eles de fato participassem” (Resposta da entrevista com **E1** – segunda entrevista).

Quando questionada sobre a forma como via as possíveis participações da comunidade nos instrumentos da gestão democrática – Conselho Escolar e APM –, a entrevistada retomou sua fala inicial apontando para as diferentes visões que os agentes escolares possuem, destacando que o olhar do pai vê a escola diferentemente do filho e destaca questões em relação ao ensino, à segurança, à alimentação, que nem sempre estão em primeiro plano na visão de totalidade do diretor. A **E1** afirma que a contribuição dos pais é importante para observar as relações da participação cotidiana da comunidade, mas a sua recusa em integrar os espaços da gestão democrática ainda é uma dificuldade:

Conselho de escola, a gente gostaria que eles participassem, mas eu até acho positivo, em algumas situações a gente estar discutindo coisas no Conselho, reunião de Conselho que a gente levanta algum tema pra discutir, a problemática da escola, normalmente são visões que a gente não tem, são concepções que a gente não tem, quando a gente olha pra escola, quando o diretor olha pra escola, a gente olha como um todo e o pai do aluno olha pra escola como a escola pro filho

dele, então ele olha o particular, ele olha a criança, e às vezes ele traz mais contribuição que a gente pensa com aquela visão que ele tem que é particular. Eu tinha um pai que os filhos dele estudaram na escola, eram dois, desde o prezinho até a 4<sup>o</sup> série, e todos os dias ele levava as crianças na escola e depois vinha buscar e todos os dias ele acompanhava a entrada, a saída e ele dava algumas dicas assim e o pessoal falava "Ah, ele é um chato" mas ele dava assim, ele falava "O portão tá ficando aberto, alguma criança pode sair", então a gente começava a prestar atenção e de fato o portão tava aberto, a gente ia e fechava o portão " olha se fizesse tal coisa...", mas ele nunca participou do conselho, cansei de convidar, ele nunca participou do conselho, mas ele sempre teve dando algumas dicas ou reclamando de algumas situações, e são situações que de fato, quando a gente vai parar e prestar atenção, são situações que tem que mudar, algumas situações a gente muda mesmo. (Resposta da Entrevistada 1 – segunda entrevista)

Partindo dessa constatação da entrevistada E1, podemos afirmar que a comunidade ainda tem receio de efetivar sua participação no conselho escolar e, muitas vezes, restringe-se a fatos e elementos do cotidiano, inviabilizando a concretização da gestão democrática. Não que os problemas que surgem no dia a dia não sejam importantes, mas a participação de todos deve ir além dos problemas do dia a dia e se fundamentar na busca por uma educação de qualidade e, auxiliando a equipe como um todo, alcançar e tornar esses objetivos acessíveis.

Em outro aspecto, a entrevistada E1 sinaliza o caráter assistencialista encontrado na relação entre a comunidade e a secretaria municipal de educação, além de salientar que a unidade escolar procura ir além, pensando no aluno e no direito à educação e na qualidade da educação que esse aluno terá na instituição.

No que diz respeito à participação da comunidade, a entrevistada E3 afirma:

A comunidade não se manifesta muito não, eles não estão acostumados com isso e o nível cultural deles é bem baixo, então eles ficam assim, eu faço uma reunião, eu falo, eu peço, "ah, o jeito que a senhora falar está bom", sabe, assim, eles tem medo de dar opinião, ainda não consegui que se manifestassem. Então pra falar a verdade só serve o que a secretaria vem. Quando a gente pode reformular alguma coisa a gente tenta. (Resposta da Entrevista de E3 – entrevista única).

No cotidiano enfrentado por muitos gestores, está a não participação efetiva dos membros da comunidade nos órgãos colegiados, resultado do hábito/costume/mentalidade que o indivíduo tem em não falar, não exigir, não participar ativamente das decisões importantes.

Após essas considerações, focaremos as questões intrínsecas às relações de poder e suas consequências nas estruturas hierárquicas. É importante destacar que as relações de poder estão presentes por toda sociedade e não seria diferente no sistema educacional. A hierarquia tem como intuito organizar e estabelecer prioridades em cada nível, porém, sem afirmar que um é melhor ou pior que outro, pois todos formam uma cadeia que é dependente entre si. Assim, cada um exerce uma função dentro do sistema para que ele possa ser eficiente e transparente. Esse objetivo, muitas vezes, não é atingido por causa de ações que corrompem a estrutura, ações que caracterizam o abuso de poder e que acabam por desestruturar o sistema.

As relações de poder devem estar bem claras dentro do sistema escolar para que as Secretarias Municipais e as instituições escolares estabeleçam relações claras que garantam o funcionamento correto de ambas. No entanto, na realidade estudada, verificamos, na maioria das vezes, na afirmação do gestor educacional, que as suas decisões são cerceadas pelas ordens e exigências da Secretaria Municipal, impedindo que estes atuem de forma autônoma.

Neste momento, introduziremos a categoria de cooptação, que juntamente com a conciliação, são responsáveis pela aceitação da perda de autonomia da escola. A cooptação é uma das estratégias mais tradicionais de dominação das elites brasileiras e caracterizou, em diversos momentos de nossa história, as práticas políticas brasileiras. A cooptação é, no Brasil, vista como uma forma de conciliação. Segundo Sani (1986), a cooptação é o acolhimento, por parte de um grupo dirigente, em funções, ideias, orientações e programas políticos de elementos que lhe são opostos com a finalidade de eliminar seus ataques.

Segundo Debrun (1983), a cooptação seria uma das formas de conciliação política, nos moldes brasileiros. É concebida como um acordo entre grupos ou indivíduos de poder político desigual. Seu desenvolvimento não teve como propósito evitar lutas ou tensões entre opositores de igual nível de força, mas “regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes e outros já dominados. E para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários” (DEBRUN, 1983, p. 15).

Debrun (1983) observa que a conciliação é um investimento de reforço do poder desmobilizador, cooptando e reduzindo o poder de fogo de possíveis críticos dissidentes, de forma passiva. A conciliação reveste-se, frequentemente, de uma vestimenta que assume elementos de apelo popular, como se fossem o resultado de um

clamor público que, na verdade, nunca se concretiza, porque é convertido em bandeira e assumido pelos poderes públicos e gradualmente esvaziado de seu conteúdo.

Em organizações como a escola, a cooptação pode encontrar-se presente nas diferentes formas que podem assumir as relações entre dirigentes, funcionários, professores, alunos e pais. Mas a forma mais evidente da cooptação é a mediação entre os dirigentes escolares e as secretarias municipais de educação. Seu papel é, neste caso, legitimador das ações das secretarias e colaboram para homogeneizar as opiniões de pais, agentes escolares e secretarias, reduzindo a capacidade reivindicatória destas categorias.

A cooptação constitui um forte elemento desmobilizador e desaglutinador das reivindicações dos agentes escolares e reduz a possibilidade de autonomia da escola à medida que faz com que a escola se torne um instrumento de realização das políticas impostas pelas secretarias municipais, sem que estas sejam de fato debatidas.

Outra questão que possui papel fundamental nesta pesquisa refere-se à autonomia do gestor escolar, pois o discurso efetivado pela municipalização visava e buscava instaurar uma atuação mais autônoma da gestão escolar, que seria possível por meio das relações de poder, pois o poder exercido pelo responsável pela instituição escolar se encontrar mais próximo das prefeituras. No entanto, o que notamos foi que isso pressionou ainda mais o gestor ao invés de proporcioná-lhe autonomia de decisões, pois agora a relação hierárquica de poder se condensava a nível municipal, o que fortalecia os mandos e desmandos do poder local. Segundo Riscal (2009),

A palavra autonomia tem origem nas palavras gregas autós que significa eu mesmo ou si mesmo e nomos que significa lei. Logo, autonomia significa dar a lei a si mesmo, ou seja, seguir sua própria lei, o resultado de sua reflexão ou consciência. Autonomia se opõe a heteronomia, do grego heteros, o outro, o diferente. Heteronomia significa receber a lei de um outro, de fora de sua própria consciência. Autonomia significa autogoverno, isto é a independência da vontade que se autodetermina. Isto significa que a vontade não é determinada por nada exterior que não seja a sua própria lei determinada por sua própria consciência. (RISCAL, 2009, p. 52)

Nesse sentido, não só o gestor deveria ser dotado de autonomia, mas todos os indivíduos, e é através da educação que conseguimos obter subsídios para termos crítica e reflexão e efetivarmos realmente nossa própria autonomia. Assim, uma educação de qualidade que priorize o conhecimento, a emancipação e a autonomia se torna extremamente necessária para que a sociedade se torne mais democrática e justa. Essa

realidade deve ser concretizada em todos os espaços sociais, pois a autonomia é algo construído socialmente, ou seja, na relação que o indivíduo estabelece com os outros e, principalmente, na instituição escolar.

Podemos ainda nos referir à autonomia como

a capacidade de uma determinada instituição, governo, grupos sociais e afins para estabelecer suas próprias regras de funcionamento e para assumir o processo decisório, tanto do ponto de vista político-administrativo, quanto financeiro, e a ausência de algum desses elementos descaracteriza seu princípio e objetivo. (MARTINS; SANTOS. 2001, p.239)

Dentro dessa perspectiva, percebemos que a autonomia é primordial para que a atuação do gestor escolar seja mais eficiente e possa contemplar os inúmeros aspectos presentes na unidade escolar em que atua; porém, o que notamos é a autonomia limitada a pequenas decisões do cotidiano da sala de aula, bem como da escola.

Diante desses fatores, relacionados entre si, notamos a busca de alguns gestores por uma atuação mais democrática dentro da instituição escolar, nem sempre efetivada pela falta de participação da comunidade e pelas imposições que a Secretaria de Educação, que faz exigências legais ao responsável, e não ao coletivo, principalmente no que tange à questão financeira. Assim, ressaltamos que a gestão democrática e a autonomia estão intimamente ligadas, e não só a autonomia do indivíduo, mas também a

Autonomia administrativa consiste no poder de praticar atos administrativos definitivos, isto é, não dependentes de aprovação superior. Tais atos não são dependentes do controle hierárquico e só são revogáveis por recursos aos tribunais administrativos;

Autonomia financeira existe quando a pessoa coletiva possui receitas próprias e pode aplicá-las livremente segundo orçamento que livremente elabora;

Autonomia científica consiste na liberdade institucional de criar os currículos que a organização considere adequados para os cursos que ministra, na liberdade docente dos professores de ensinar conteúdos que entenderam dentro da sua área disciplinar e na liberdade de investigar tudo isto dentro de certos limites genéricos;

Autonomia pedagógica consiste na autoridade para criar livremente as estruturas de gestão escolar pedagógica que a organização considere mais adequadas a ser livre na definição das finalidades da escola dentro de certos limites genéricos. (FORMOSINHO, 1986, p.66; In: BOTH, 1997, p.87)

Partindo desses esclarecimentos acerca dos diversos desdobramentos da autonomia citados acima, observamos que quanto maior a cooptação, menor a autonomia e



que as determinações da Secretaria Municipal de Educação muitas vezes restringem a esfera de ação do gestor escolar em setores distintos e que, embora priorize a qualidade da educação, muitas vezes se vê dentro de um sistema em que a sua própria autonomia é ilusória, bem como a autonomia do professor. Diante dessa realidade, a consolidação de uma gestão democrática é dificultada, pois se nem a equipe escolar possui o direito de dar a sua opinião e ser ouvida, quem dera a comunidade do entorno da escola. Esses fatos apresentam uma grande contradição no âmbito educacional: o discurso democrático e as práticas autoritárias que fundamentam a relação entre a Secretaria Municipal de Educação, o gestor e a comunidade.

A entrevistada **E1** salienta esse impasse quando afirma que “na escola ainda você é um agente que estimula, que participa, que tem um processo mais ativo na escola. Na secretaria não, assim: vai, faz, e não me cause muito problema” (Resposta da Entrevista de **E1** – primeira entrevista). Segundo os entrevistados, inúmeras são as dificuldades que o gestor tem em sua função de agente ativo, buscando a participação da comunidade nos órgãos colegiados por um lado e, em contrapartida, tendo a própria passividade perante a Secretaria municipal de Educação mediante o aceite dos comandos recebidos, sem, muitas vezes, ter o direito ou o espaço de questionar e buscar uma alternativa melhor para a comunidade e a unidade escolar que ele participa. Em meio a essas impressões, a entrevistada **E1** afirma, ainda, que mesmo optando por estabelecer uma gestão mais democrática, no seio da coletividade, “Em algumas situações eu sinto a solidão da gestão. Que tem uma coisa assim que ela é meio só. Por mais que a gente defina e faça as coisas juntas tem uma coisa assim, meio, meio só de solitário.” (Entrevista de **E1** – primeira entrevista).

Sob essa ótica, pode-se afirmar que o gestor ocupa o importante papel de mediador entre os anseios da comunidade e as orientações legais feitas pela Secretaria Municipal de Educação. Porém, é cooptado algumas vezes e acaba por reproduzir o discurso da Secretaria Municipal de Educação. Nessa atribuição do cargo, sua posição na hierarquia acaba, muitas vezes, sendo fragilizada pelas relações de poder que se concretizam entre essas duas funções, ou, de outra forma, a atividade de mediação e o trabalho que é feito em conjunto com a comunidade garante a permanência no cargo, mesmo quando este é comissionado, como o entrevistado **E2** afirma na seguinte passagem:

No municipal, então assim, claro, eles têm algum interesse por que como você é comissionado, então assim, ele tem uma força, na verdade ele quer sua força, entre aspas, política, lá. Na verdade o meu

ultrapassou por causa do meu trabalho na comunidade, então eu estou há dez anos, passei por três gestões e ninguém me tirou de lá, então assim, mesmo sendo comissionado, mesmo estando aqui por, pela municipalização, eu sou professor do estado e estou afastado há dez anos do estado prestando serviços a prefeitura. (Resposta da Entrevista de E2 – primeira entrevista)

Notamos que o diretor exerce inúmeras funções, não se restringindo apenas a dirigir, pois ele também orienta, incentiva e media as diretrizes legais e os anseios coletivos, mesmo a comunidade participando pouco do cotidiano da escola. Nesse sentido, o entrevistado E2 apresenta, ao longo de sua fala, essa realidade, ressaltando que a hierarquia dos cargos que existem entre a escola e a Secretaria Municipal de Educação, principalmente após o processo de municipalização, se tornou mais concreta e o poder de controle também fora aumentado. Em outras palavras, o entrevistado E2 afirma:

Quando municipaliza o seu padrão, vamos dizer assim, está mais próximo de você, então a cobrança é maior mesmo. Mas isso depende muito da direção da escola, se o diretor não tiver nenhuma cobrança na questão pedagógica a coisa é mais difícil mesmo, a gente entende que o governante é quem está lá, mas o trabalho, propriamente dito, só se realiza com a questão da direção e com os professores, essa mudança só ocorre se a própria equipe escolar quiser a mudança, aí funciona. (Resposta da Entrevista de E2 – primeira entrevista)

Esse, porém, não é o único resultado da municipalização, pois, mesmo a cobrança, as relações de poder e o controle sendo maiores, o gestor possui um aspecto positivo com essa proximidade que é a interlocução maior e mais efetiva com os órgãos superiores. A partir disso, notamos que a cooptação vai além da exercida pela Secretaria, pois o poder local coopta os gestores com interesses políticos, situação que é fortificada pela prática de indicação. Por esse motivo, o entrevistado ressalta ainda que:

(...) mesmo da cobrança estar mais próxima, eu acho que o trabalho que eu realizava antes... quando era uma escola estadual qualquer tipo dessa mudança que eu fiz, física, era muito mais complicada, quando ela é municipalizada o engenheiro está mais próximo, o prefeito está mais próximo, você pode argumentar essas mudanças, é muito mais difícil isso ocorrer numa escola estadual, é muito mais complicado, porque eles não aceitam este tipo de ajuda para mudar o espaço físico, eles preferem muito mais aquela ajuda do dia a dia, da limpeza, da ajuda com os alunos, não propriamente a questão física, isso é mais difícil conseguir. (Resposta da Entrevista de E2 – primeira entrevista)

Além disso, com o centro de decisões no município, notamos que, além do controle efetivado pela Secretaria Municipal de Educação e a possibilidade de contato com o poder local, houve, uma tentativa padronização no que se refere ao atendimento de todas as unidades escolares, resultante do processo de municipalização. Como afirma o entrevistado, o estabelecimento de uniformidade entre as escolas do município, proporcionando as mesmas possibilidades para todas e, também, ao gestor de cada unidade, condições semelhantes de trabalho. Isso demonstra a união estabelecida em toda a rede municipal, conforme **E2** relata no seguinte trecho:

Na escola municipal a gente sente que é tudo em rede que acontece "olha, isso pode, isso não pode", nós vamos fazer uma coisa, não tem como fazer para uma escola e não fazer pra outra, então todo mundo tem um atendimento mais ou menos igual na questão de material, então o material já teve épocas que passamos dificuldades, mas tem material para todos os alunos, já houve época que teve uniforme para todos, então a gente passou por várias fases. (Resposta da Entrevista de **E2** – segunda entrevista)

Entretanto, esses reflexos não foram iguais para todos os municípios dentro do processo de municipalização do ensino, uma vez que cada um deles apresenta suas especificidades e sua maneira de lidar com as mudanças sofridas com a nova política de provimento das escolas. Tais mudanças foram responsáveis tanto pela aproximação do poder local ao gestor, quanto pela padronização frente às deliberações que recebem dos órgãos superiores, o que comprometeu ainda mais a autonomia do gestor. A entrevistada **E3** evidencia a seguinte situação:

(...) na outra gestão a gente sabia exatamente como funcionava e a gente tinha mais autonomia, agora a gente não tem autonomia, em reuniões, por exemplo, é tudo muito aberto, é tudo muito assim, mas a prática não corresponde ao que é falado, entendeu? Então, por exemplo, a gente tem o suporte "o diretor sabe que isso é assim, assim, assim" só que você não pode aplicar, pra qualquer coisa, eu chamei o conselho, ganhamos tinta "vamos pintar?" o pai se prontificou "eu sou pintor eu posso vir pintar pra vocês" dai você tem que ligar na secretária pra saber se pode, você não pode permitir que o pai pinte dentro da escola, não é fora que é padrão, é dentro. Então minha sala que era branca e estava cinza e eu queria pintar e ela falou assim: "só se você falar que foi a prefeitura que pintou", então como que eu vou chamar o pai, pedir pra ele fazer o serviço e "ah, mas o senhor fala que foi a prefeitura que fez" eu não pinte. Não pode. (Resposta da Entrevista de **E3** – entrevista única)

Neste caso, nota-se que além da falta de autonomia do gestor frente à Secretaria Municipal de Educação, as contradições e o controle sofridos pelo gestor em busca da participação e do apoio da comunidade tornam a sua atividade mais complexa, pois, neste caso, a imposição é fortalecida e essas situações demonstram uma ampliação do controle externo sobre o gestor, pois, além da falta de autonomia, é exigido que lide com ocorrências que são de responsabilidade da secretaria municipal de educação, sem que lhe seja concedido o devido crédito.

A falta de autonomia em relação à Secretaria Municipal de Educação não é o único problema enfrentado pelo gestor. Um segundo problema é a falta de credibilidade, que dificulta uma melhor atuação do gestor, como salienta a entrevistada **E4**: “a maior é em relação a falta de credibilidade. Nosso problema, em relação à secretaria é falta de credibilidade, tudo vão lá, vão fazer uma reclamação, até chamam, sabe aquele que escuta, mas não ouve? Então, isso é um ponto negativo” (Resposta da Entrevista de **E4** – entrevista única).

A partir das entrevistas, observa-se que o gestor está cada vez mais limitado em suas ações. Percebemos que, segundo os entrevistados, o discurso da municipalização não foi efetivado pelas secretarias municipais de educação, que estão cada vez mais delimitando o que o gestor escolar deve/pode fazer. As secretarias não têm oferecido possibilidades para o diálogo com gestores ou comunidade e veem como sua função a determinação de tarefas para implementação nas escolas, concretizando cada vez mais a cooptação dos subordinados na cadeia de poder. A entrevistada **E4** aponta que, nessa relação, a autonomia é

Muito pouca, muito pouca, então, não vou dizer que não exista, por que eu acho que fica muito forte, mas eu acho que tinha que ter, realmente, não vou dizer total, mas tinha que ser bem maior a autonomia, por exemplo, se a gente define que, por exemplo, Às vezes você não concorda com alguma coisa, chama, até, pede opinião, mas está decidido, não é?(pela secretaria) Então assim, tudo o que você vai fazer, você tem que perguntar. Agora, eu acho assim, então o que é que você tem que perguntar, o que você acha que tem autonomia? em projetos, com professores e coordenadores a gente pensa junto, então realmente acontece, então acho que isso é uma coisa bacana. (Resposta da Entrevista de **E4** – entrevista única)

A autonomia que lhes resta é, segundo a diretora, aquela que pode garantir entre os indivíduos da escola, quando eles se reúnem e discutem alguns assuntos relativos ao andamento da escola e da educação. Outra questão que essa entrevista evidencia é a

importância dessa união entre os diferentes agentes que compõem a unidade escolar e como tal integração auxilia na resolução de problemas e no desenvolvimento da prática educativa, seja através de projetos implementados, seja pela reflexão que a discussão coletiva proporciona.

Para a entrevistada **E5**, as relações de poder constituem um “jogo” de submissão e participação, pois o gestor se submete à Secretaria ao mesmo tempo em que assume uma postura mais democrática e estimula a participação no ambiente escolar. Essa é a contradição da gestão escolar: a oscilação do poder. Em um espaço, o gestor é apenas mais um obedecendo sem pestanejar e, em outro, simultaneamente, é o responsável e incentivador da participação e da prática social mais democrática; ou seja, o gestor tem de ponderar as exigências de ambos os lados de modo a atingir a melhor solução. Nesse sentido, a entrevistada **E5** afirma, “eu tento levar o da comunidade, mas quando se percebe que é irredutível, que tem que ser o da secretaria eu tento convencer a comunidade.” (Resposta da Entrevista de **E5** – entrevista única).

Para a entrevistada **E5**, as relações de poder existem, mas a hierarquia é respeitada, o que facilita a gestão escolar trabalhar com liberdade e autonomia, integrando os agentes escolares nas deliberações da unidade escolar baseando-se na legislação vigente. Segundo a entrevistada, “a gente fica bem à vontade para trabalhar na escola. Reúne todo esse conselho, pessoal da escola e a postura já é essa de estar agindo de acordo com a decisão do grupo e sendo respeitados”. (Resposta da Entrevista de **E5** – entrevista única).

A entrevistada **E6**, embora corrobore com as constatações apresentadas anteriormente, cita a questão da cobrança e da reciprocidade existente entre os cargos e argumenta que quando estes são comissionados a pressão é maior, mas que isso não é problema, já que as relações, inclusive de poder, são baseadas na confiança. Para ela,

Existe uma cobrança maior por ser um cargo de confiança, você passa a ser de confiança do prefeito, de confiança da secretária, por que se você foi indicado por alguém tem que ter uma reciprocidade. Existe um respeito muito grande em relação à hierarquia e a gente não tem problema nenhum quanto a isso. (Resposta da Entrevista de **E6** – entrevista única).

Observa-se que uma de nossas entrevistadas, inicialmente, apresentava um posicionamento crítico sobre as relações de poder entre o gestor escolar e a Secretaria de Educação. Posteriormente, ao assumir um cargo de confiança dentro da Secretaria Municipal de Educação, notamos que seu discurso apresentou outra ênfase. A mudança foi notória em dois momentos: (1) entrevista e (2) discussão durante o encontro presencial e

isso concretiza a institucionalização do indivíduo, que antes estava em um nível menor na hierarquia educacional e que agora ocupa uma posição privilegiada.

Observamos ao longo dos encontros presenciais, que ocorriam durante as orientações do curso de Especialização no qual participavam os gestores referidos, uma mudança no posicionamento dessa entrevistada, pois seu discurso, antes de ocupar um cargo comissionado, era mais crítico sobre as relações de poder entre o gestor escolar e a Secretaria de Educação, levando em conta a comunidade e seus anseios. Posteriormente, ao assumir um cargo de confiança dentro da Secretaria Municipal de Educação, notamos que seu discurso apresentou outra ênfase, mais cooptada, em que o interesse dos superiores possuía uma importância maior aos da comunidade. Diante dessa situação solicitamos uma nova entrevista, mas, a **E5** não aceitou.

Em entrevista com **E8**, observaram-se claramente as implicações do poder nas relações estabelecidas entre as diretrizes da secretaria e as necessidades da comunidade. Para **E8**, as relações de poder se realizam pelo voto, principalmente, em relação à comunidade, já que os professores e diretores, na maioria das vezes, são eleitores em outros municípios/regiões. Esse fator propicia que o gestor perca um pouco mais sua autonomia, pois ele não é eleitor na cidade em que trabalha, causando um desinteresse por parte do poder partidário local, e quando comissionado se torna dispensável.

Segundo a entrevistada **E8**, fica claro que as diretrizes da Secretaria prevalecem sobre as necessidades da comunidade e as relações de poder são baseadas no poder que o voto proporciona à comunidade. Esse fato acaba determinando e dificultando algumas das ações do gestor escolar, porque para a prefeitura quem vota é quem possui a razão. A entrevistada **E8** declara:

Porque, assim, o pai sempre tem razão, porque o pai que dá voto. Então, tem o hábito de qualquer coisa, vai ligar pro prefeito. Liga a cobrar pro celular do prefeito e se puder ele atende. Não é assim que a coisa funciona. Sabe você tenta fazer alguma coisa, ninguém vem te questionar, tirar assim sua razão. Não é que pesa as coisas, mas assim na frente do pai e da mãe, acaba com você. Não é assim que a coisa funciona. Não é acabar com o pai, não é isso, mas ouça, tente manter a sua imparcialidade, tente ao menos. E não é assim que a coisa funciona. (Resposta da Entrevistada 8 – entrevista única).

Essa situação muitas vezes dificulta a mediação entre a Secretaria e a comunidade, pois, o gestor deve articular os anseios de cada uma e optar pela melhor solução e justificar o motivo. Quanto a isso, a entrevistada afirma:

Eu tento conversar junto com a, colocar frente a frente a secretaria de educação mais a comunidade pra gente chegar num acordo. Porque não dá pra você bater de frente com um ou com outro, defender um a outro, você tem que pensar nos dois lados, e ver o é melhor. Ou menos pior. (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única).

E acrescenta, ainda, quanto às diretrizes da Secretaria Municipal de Educação: “às vezes elas tem que ser burladas. Eu penso assim. Faz umas adaptações aqui, umas adaptações ali, aí você se ampara em outros artigos e manda ver” (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única). Quanto à hierarquia, a entrevistada **E9** expõe que possui boas relações com a Secretaria:

[...] eu acho que eu tenho um bom direcionamento, eu sou uma boa cabeça pensante, me coloco bem na hierarquia. Sou respeitada também! É...sim!! tenho um bom nome aqui na secretaria. Tenho, tanto que você vê, eu não tenho concurso pra diretor, já estou na terceira...já tenho 4 gestões. Já entrou situação, oposição e eu continuo. Então isso é um indicador. (Resposta a entrevista de **E9** – entrevista única).

E salienta ainda que acredita

(...) que a comunidade ela não tem todo esse polimento que as diretrizes da educação pregam. Então ela é mais simples, ela é mais direta, normalmente, pensa-se mais individualmente. Porque as diretrizes da educação municipal de Juitiba são maravilhosas, mas eu não acredito que a gente consiga realizar tudo aquilo. Até porque a cultura do povo desvia um pouco das intenções da secretaria. (Resposta a Entrevista de **E9** – entrevista única).

Nesse trecho, pode-se identificar o tipo de discurso e o posicionamento que o gestor assume em relação à Secretaria Municipal e à comunidade, que evidencia o seu posicionamento idêntico ao da secretaria, atribuindo à comunidade os empecilhos da não implementação de determinadas ações. A entrevistada **E9** garante que não há contradições entre as demandas da comunidade e as diretrizes que recebe da Secretaria, embora deixe transparecer que há diferenças entre o ideal sugerido pela Secretaria e os benefícios almejados pela comunidade, pois

Nesses anos todos de gestão escolar eu já comprei muita briga porque é...época de campanha política você sofre imensamente, é...você tenta conversar na escola com a comunidade sobre o valor da democracia, da liberdade do voto, da escolha livre, sem vincular a nenhum favor. E tudo isso é muito difícil, porque o povo gosta disso. Então, foge um

pouco daquelas diretrizes traçadas, do ideal de trabalho que a gente gostaria que fosse. (Resposta a Entrevista de **E9** – entrevista única).

Mais uma vez, a questão da autonomia permeia essa discussão. A autonomia, que deveria ser efetivada cada vez mais na gestão escolar, acaba restringindo a ação do gestor escolar devido às políticas de municipalização. Para a entrevistada **E8**, isso ocorre devido “A falta de autonomia e a prática, porque é dito uma coisa, mas pratica-se outra.” (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única). E exemplifica esse posicionamento com o seguinte trecho:

(...) a inclusão: seu filho vai ter uma pessoa na escola junto, sabe!? No caso da pessoa com deficiência. Olha pode ficar sossegado que seu filho vai pra escola. Só que chega lá, ele realmente vai ter outra pessoa, mas uma outra pessoa que não tem sequer noção de como lidar com essa pessoa. Você tá entendendo!? Então, assim, quando tem um professor que tem noção, trabalha pra auxiliar essa pessoa, que vai te ajudar a cuidar dessa criança, tudo bem. Mas, caso contrário... Então, foge muito. Ah, tem atendimento! Realmente, daqui 3, 4 meses e aí!? (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única).

No que se refere a tal questão, a entrevistada **E8** declara que a autonomia não existe, é apenas algo que não é real para o gestor escolar, uma vez que não há autonomia para desenvolver atividades diferentes ou com especificidades diferentes daquelas sugeridas e nem respaldo da Secretaria para realizá-las de maneira diferente, ou seja, de acordo com a entrevistada, a autonomia “é velada, é tudo de baixo pra cima. Quando você tem alguma postura, tudo o que você quer fazer, você tem que passar pelo crivo da secretaria da educação” (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única).

Ainda em relação à entrevistada **E9**, podemos salientar que, em sua opinião, a pouca autonomia que o gestor possui pode ser modificada quando se dribla as diretrizes impostas pela Secretaria Municipal de Educação, pois, para a entrevistada, a secretaria não tem conhecimento específico da realidade escolar, tão pouco da comunidade que a compõe, de modo que alega que “às vezes elas [diretrizes] tem que ser burladas. Eu penso assim. Faz umas adaptações aqui, umas adaptações ali, aí você se ampara em outros artigos e manda ver.” (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única).

No que tange à hierarquia administrativa, a entrevistada **E8** enaltece:

Você não pode pensar por si, mas quando eu conclui mesmo isso, eu sai. Porque, inclusive o seguinte, teve uma avaliação diretor, no meu relatório estava lá. Nem sempre segue as orientações da secretaria de educação. E não sigo mesmo, porque nem sempre a orientação que me é dada condiz com a minha realidade. Porque eu sei o que tá



rolando lá, a secretaria da educação não. Fico muito além. Além não, aquém (Resposta da Entrevista de **E8** – entrevista única)

Nesse sentido, de acordo com os entrevistados, notamos que quanto menor a autonomia, maior é a cooptação exercida pela Secretaria Municipal de Educação ou mesmo pelo poder local, isto é, as relações de poder nas quais os gestores estão inseridos além das práticas patrimonialistas e clientelistas contam com a cooptação, o que destitui ainda mais o gestor da autonomia que lhes seria de direito ao ocupar a função de diretor. Assim, nos diversos relatos apresentados anteriormente no que se refere às relações de poder, a ausência de autonomia e a cooptação estão presentes e, muitas vezes, o gestor acredita estar negociando, mas, na realidade, ele está sendo cooptado a exercer as diretrizes da Secretaria, concretizando, assim, a perda de autonomia do gestor e da unidade escolar, pois, há inúmeras dificuldades e consequências quando se desafia o poder da Secretaria Municipal de Educação ou mesmo o poder local, dado que as relações não são impessoais e o gestor aceita, mesmo sem querer, ser cooptado, devido ao receio de possíveis retaliações e possível perda da função exercida na gestão educacional.

Podemos constatar, a partir das entrevistas com os gestores, que, em geral, todos os entrevistados concordam que existem muitas dificuldades para a implementação da gestão democrática nas escolas. Eles identificam a ausência de uma cultura de participação por parte da comunidade como a maior responsável por esse fenômeno. É interessante perceber que embora reconheçam que também eles, gestores, não tenham experiência neste tipo de gestão e que ainda estão aprendendo, boa parte da responsabilidade sobre o fracasso da gestão é creditada ao desinteresse da comunidade. Em sua maioria, os diretores de escola não parecem se questionar sobre os motivos deste desinteresse.

Em referência às relações de poder com a secretaria municipal de educação, em sua maioria, os gestores reconhecem as dificuldades entre implementar o que é deliberado no interior da escola e a obediência às condições impostas pelas secretarias. É elevada a quantidade de reclamações contra a excessiva interferência da secretaria na vida escolar e em relação ao grande número de tarefas que os órgãos externos exigem das escolas. Em um caso particular, chama a atenção a cooptação explícita de um gestor entrevistado, mas pode-se concluir que, ao final, as ações dos gestores, em sua maioria, parecem apontar para uma conformidade em relação às exigências das secretarias municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pudemos compreender e elencar, a partir das representações sociais dos gestores municipais de educação da região sul do estado de São Paulo, questões que nos permitiram identificar mudanças nas relações de poder entre os gestores e a Secretaria Municipal de Educação após o processo de municipalização e como fatores intrínsecos à hierarquização e ao poder foram consolidados com essas mudanças. Nesse contexto, a escolha e utilização das categorias de dominação tradicional e dominação racional burocrática, autonomia, cooptação e gestão democrática, possibilitou maior entendimento e organização das representações das estruturas de poder e do posicionamento do gestor em relação à nova organização implementada.

Com base nas discussões feitas neste trabalho, faz-se necessário discutirmos, por fim, de maneira sintética, como o objetivo inicial do trabalho foi desenvolvido. Para tanto, retomamos a indagação inicial referente à mudança das representações sociais dos gestores municipais de educação em relação às instâncias superiores de poder, no caso, as Secretarias Municipais de Educação e ao seu próprio posicionamento dentro da hierarquia educacional. Além disso, permeiam nossa discussão as práticas patrimonialistas, clientelistas e de nepotismo, ainda presentes na sociedade brasileira, as quais, mesmo com mudanças significativas, ainda se moldam e continuam assumindo destaque nas instituições do Brasil.

Percebe-se, a partir disso, que o poder local assumiu maior relevância no cenário nacional com o processo de municipalização, intensificado a partir de 1995, pois com o processo de descentralização, que engendrou a municipalização, as oligarquias locais ganharam força e se mantiveram no topo das relações hierárquicas dos municípios. Esta realidade acaba por afetar não somente a administração pública, como expomos neste trabalho, mas também a instituição escolar, que lida com situações semelhantes.

Neste sentido, destacamos o processo de municipalização engendrou maior controle sobre os profissionais de educação ao poder local, principalmente pela ausência de estruturas racionais nos municípios para o atendimento do ensino fundamental. Esse fator colaborou para a intensificação das relações patrimoniais e clientelistas, pois, devido à delegação dessa responsabilidade e maior autonomia dada aos municípios, os gestores que anteriormente ascendiam ao cargo por meio de concursos públicos (em sua maioria), agora se submetem a práticas de indicação. Estas práticas, geralmente, visam à

manutenção do poder, ou seja, são conservadoras, permitindo que os profissionais que trabalham sob indicação permeiem uma teia de relações pessoais em que os favores e a dependência são fortes aspectos do trabalho.

Como vimos, o objetivo do processo de municipalização, segundo seus idealizadores, foi de efetivar uma maior autonomia para os gestores e, conseqüentemente, uma melhor administração da rede escolar pelas prefeituras. No entanto, com base nas falas dos participantes deste estudo, nota-se que essa proximidade com o órgão central de deliberação, a prefeitura, não propiciou tal autonomia; pelo contrário, engendrou um aumento do controle e direcionamento do trabalho por meio de uma maior cobrança. A partir das questões apresentadas acima poderemos compreender as mudanças ocorridas na administração da escola e os efeitos em sua vida cotidiana. Os diretores de escola passaram a conviver com a ideia de que deveriam implementar a gestão democrática da escola, mas esta gestão não era concebida como a democratização da participação nas estruturas escolares como se podia esperar. De acordo com o que estava previsto na reforma da educação paulista, a nova gestão que se propunha para a escola e para o sistema educacional deveria se pautar pela eficiência e a participação social, ocorrendo na forma de parcerias para a implementação de uma política não pensada nem elaborada no interior da escola com a participação das comunidades, mas nas altas esferas do Estado. A comunidade é chamada para atingir os objetivos e ajudar a alcançar os resultados e metas impostas por uma política que busca levar o país a atingir indicadores internacionais.

Percebemos, então, que os gestores lidam com as questões intrínsecas à burocratização, hierarquia e poder segundo a lógica e os padrões disponibilizados a eles e também segundo a própria representação que possuem acerca dessas questões, pois, muitas vezes, o controle é aceito pelo gestor com naturalidade ou sem um posicionamento crítico dado o exercício da Secretaria Municipal de Educação dentro do sistema hierárquico de tomadas de decisões, o que inviabiliza ou dificulta ações autônomas por parte dos gestores.

Além disso, ressaltamos que as representações sociais apresentadas pelos gestores sobre o sistema de ensino, a hierarquização e a burocratização são representações das práticas de dominação tradicional e racional, as quais emaranhadas nas relações sociais e profissionais que integram a realidade de cada instituição escolar. Dessa maneira, o gestor acaba legitimando o poder e reproduzindo, consciente ou inconscientemente, em suas concepções, percepções e ações as práticas que vivencia.

A constituição dessas representações não se restringe apenas ao campo simbólico, dado que determinam e orientam as ações dos indivíduos, ou seja, fundamentam seu campo de atuação nos sistemas escolares, pois é a partir de suas concepções de gestão democrática e autonomia que o gestor elabora e executa estratégias, ou apenas as camufla dentro de um sistema marcado pelo autoritarismo.

Podemos salientar, então, que o processo de municipalização desencadeou diversas mudanças, no que diz respeito ao provimento das unidades escolares e, principalmente, às relações estruturadas em seu interior. Este reestruturado contexto político, econômico e social proporcionou nova realidade na administração educacional, que reflete os contornos da nova concepção de gestão pública instaurada no Aparelho de Estado.

A descentralização do poder com o intuito de atingir a eficácia do sistema de ensino, não efetivou, segundo os gestores participantes de nosso estudo, parte considerável de seus objetivos, pois a municipalização não contribuiu, ao contrário do esperado, para a diminuição e extinção das práticas patrimonialistas, clientelistas e de nepotismo que vigoram de forma evidente em meio às esferas administrativas e sociais. Tal impedimento deu-se dadas as influências que as oligarquias e os partidos políticos obtiveram a nível local, e que, com a municipalização, se intensificaram, dificultando, segundo os gestores, práticas mais democráticas e autônomas na unidade escolar e na comunidade.

Percebemos em nossas análises que a nova concepção de centralização de poder no município fez com que os gestores passassem a lidar com uma realidade mais diversificada, na qual deveriam implementar a gestão democrática. No entanto, essa nova concepção de gestão carecia, na prática, de democratização e de participação social, elementos importantes que compunham o ideal de gestão, mas que ficaram em segundo plano na busca pela eficiência e pelo aumento de indicadores. Diante disso, a comunidade é convidada a participar de algumas ações nas escolas para atingir os objetivos da política proposta, ou seja, ocorre uma desintegração, muitas vezes, ao processo democrático da gestão.

Por consequência, apresentam-se dificuldades e arbitrariedades com as quais o gestor trabalha diariamente, pois diante de uma proposta de gestão com vista à participação democrática, a participação da comunidade restringe-se a questões técnicas e financeiras que cumprirem requisitos burocráticos, ou seja, não há real posicionamento político e democrático, o que enfraquece a proposta. O gestor, por sua

vez, por ser o responsável legal da unidade escolar, mantém, por vezes, relações mais autoritárias devido à centralização do poder e à sua permanência no cargo.

Assim, destaca-se que, embora uma nova proposta de gestão educacional tenha sido pensada e inserida de modo a atingir e construir maior participação política da comunidade, as diretrizes traçadas para as escolas continuam definidas pelos órgãos nacionais e estatais, e cabe ao gestor apenas seguir essas orientações e buscar a participação da comunidade, com o intuito de fortalecimento dos indicadores, o atingimento das metas e outros meios que a União e o Estado utilizam para mensurar a eficácia e a qualidade da educação nas unidades escolares.

Além disso, percebe-se que após a Reforma do Estado e o processo de municipalização, as representações sociais dos gestores, que fundamentaram esse estudo, constituíram formas de atuação que voltadas mais para a gestão de resultados que para a gestão democrática. As representações sociais, no entanto, não se restringem apenas à postura entre esse dois tipos de gestão, mas vai além, pois é a partir da representação que o gestor constrói sua prática e posicionamento.

Podemos afirmar, então, que a partir das representações sociais que os gestores possuem das relações de poder, verificou-se que as relações de caráter patrimonialista e clientelista ainda são presentes nas relações que perpassam a gestão educacional e que embora as representações dos gestores sejam críticas em relação a essas práticas, não evidenciaram claramente seu posicionamento político perante tal dominação observada; parece que o receio se deve a possíveis retaliações que possam ocorrer por ocuparem cargos adquiridos por meio do patrimonialismo e clientelismo. Esta realidade afeta as representações dos gestores frente às esferas de poder nas quais está inserido, pois essas relações embasadas nos interesses pessoais ou de determinados grupos e corroboram para a manutenção e consolidação da dominação tradicional na estrutura da gestão educacional.

A naturalidade com que a prática de dominação tradicional é abordada pelos gestores participantes deste estudo nos permite afirmar que, embora tenham uma representação consciente e contrária a essas práticas, não vislumbram a possibilidade de impedi-las. Essa representação assemelha-se também às intervenções políticas partidárias, denominadas pelos entrevistados de “politicagem”, pois, embora exista a crítica, há também a participação nessas relações. Nesse contexto, temos que enquanto alguns dos entrevistados se posicionam com naturalidade frente à estrutura de poder

baseada em práticas patrimoniais, outros a criticam, porém de maneira inativa, ou seja, sem ações que representem ou indiquem suas reivindicações.

As relações que visam aos interesses pessoais dos gestores também dizem respeito à comunidade, que muitas vezes acaba por aceitar determinados benefícios em troca de seus votos e/ou apoio político. Esse fator, associado ao assistencialismo, integra as constatações dos gestores, como vimos, mas não demonstra nenhuma crítica política mais estruturada ou ações que visem à diminuição das práticas clientelistas e do assistencialismo.

Nessa perspectiva, concluímos que as práticas patrimonialistas e clientelistas presentes na sociedade brasileira interferem diretamente na atuação e posicionamento dos gestores entrevistados frente às relações de poder e às implicações referentes à função na gestão educacional e nas parcerias e acordos que realizam, de modo a perpetuarem seus ganhos nas relações obtidos por meio da troca de interesses.

Assim, a partir do posicionamento que os entrevistados apresentaram durante a coleta de dados, podemos concluir com nossas análises que, em geral, salvo as exceções, os gestores se dividem em dois grupos: (i) os que corroboram com o discurso oficial difundido pela Secretaria Municipal de Educação, e (ii) os que, embora busquem a autonomia em meio às relações de poder e apresentem uma posição mais crítica à sua existência, não se arriscam publicamente, devido à possibilidade de perda de cargo ou de problemas na estrutura hierárquica. Em consonância a isso, percebemos que essas condições são de grande importância nas questões que envolvem a autonomia, a cooptação e a gestão democrática. Essas concepções integram o contexto da gestão educacional e dependem da representação que os gestores possuem sobre essas questões.

Assim, podemos concluir com base nos relatos dos entrevistados, que a implantação da gestão democrática mostra-se complexa e exige a superação de inúmeras dificuldades que os gestores encontram no processo de democratização do espaço escolar. Uma das dificuldades apresentadas refere-se à ausência de participação política na cultura da comunidade. Entretanto, os gestores, mesmo admitindo a inexperience democrática e a tradição do autoritarismo na gestão educacional, continuam a culpabilizar a não participação da comunidade, sem, no entanto, indagarem os motivos desse desinteresse e tomarem a iniciativa dessa criação em falta.

Assim, as relações entre os gestores e a comunidade, bem como a adoção da gestão democrática, permanecem estagnadas e intrincadas, pois a postura dos diretores

não foi modificada, ou seja, a mudança não ocorreu para os que deveriam proporcionar a mudança. Um dos motivos dessa realidade que podemos salientar é que, dado o poder local instaurado nos municípios, os gestores perderam a segurança garantida pela impessoalidade e, conseqüentemente, a autonomia que possuíam enquanto funcionários do Estado. As práticas autônomas são, dessa forma, comprometidas pelas relações de poder estabelecidas com a Secretaria Municipal de Educação, pois, segundo os entrevistados, há grandes dificuldades e impasses em propiciar e implementar decisões coletivas tomadas no interior da escola e manter a submissão a imposições da secretaria. Embora ocorram tais divergências, além da cooptação exercida pela Secretaria Municipal de Educação ou mesmo pelo prefeito ou partido político do município, vimos que a maioria dos entrevistados agem de acordo com as deliberações da Secretaria.

Finalmente, pudemos constatar a partir das entrevistas que ocorreram modificações nas representações sociais dos gestores, mas modificações que intensificaram o caráter pessoal das relações profissionais. Esse caráter acarreta inúmeras dificuldades e impasses para a atuação dos profissionais, que não estão mais protegidos pela impessoalidade de uma seleção legal burocrática, que, conseqüentemente, lhes proporcionaria maior autonomia dado o aparato legal que garantiria a divergência de opinião. Dentro desse contexto, o poder de decisão foi diluído nas imposições das instituições superiores.

As “visões de mundo” dos gestores participantes desta pesquisa mostraram-se, muitas vezes, divergentes ou mesmo contraditórias; no entanto, a percepção acerca das dificuldades de implantação de uma gestão democrática é praticamente unânime.

Percebemos que os entrevistados identificam inúmeras causas para os impasses de consolidação de uma gestão democrática. Entretanto, elegem a ausência de participação por parte da comunidade como um dos fatores mais importantes e causadores dessas dificuldades. No entanto, cabe ressaltar que a maioria dos gestores não questionou os motivos do tão evidente desinteresse e da não participação da comunidade. Além disso, os gestores afirmam estar em um processo de aprendizagem do novo modelo de gestão e, por isso, não terem tido anteriormente a experiência de democratizar as decisões e abrir realmente a escola para a participação da comunidade.

As representações sociais dos gestores em relação diante dessas constatações e reflexões sofrem processos de mudança, pois alguns deles passam a questionar a própria prática e a “visão de mundo” que possuíram anteriormente, agregando novos elementos para que uma gestão pautada na democracia possa ser efetivada.

Portanto, os gestores reconhecem dificuldades no que tange às relações de poder com a secretaria municipal de educação, mas é nesse momento da reflexão que identificamos visões de mundo contraditórias entre os gestores, pois, embora todos relatem dificuldades em conciliar as deliberações da secretaria e as necessidades da comunidade/escola, verificamos que alguns gestores se colocam como representantes da escola na secretaria e outros como representantes da secretaria na escola, o que sinaliza uma modificação do posicionamento e das ações na efetivação de suas responsabilidades como gestores escolares.

## **REFERÊNCIAS**

ARELARO , Lisete R. G. **A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências.** In OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Editora Autêntica, 1999



BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação**: Uma Contribuição para um Novo Paradigma de Gestão do Ensino Fundamental. Campinas. Papirus.1997

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 11<sup>a</sup> ed. 1998.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados, 1997, vol.40, n°2. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br).

COHN, Gabriel. **Weber**. S.P.: Ed. Ática, 1984

DEBRUN, Michel. **A conciliação e outras estratégias**. S. P.:Brasiliense,1983

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder** - Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro; Globo, 1976.

FERNANDES, Florestan. **Fundamentos empíricos da explicação sociológica**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

FRANCO, Maria S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo. Editora UNESP. 1998.

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

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação de Culturas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos Científicos –LTC Ed.1989.

\_\_\_\_\_. **Negara** – O Estado Teatro no Século XIX. Ed. Difel, Lisboa: 1991.

GIUBILEI, Sonia (Org). **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas, SP, Alínea, 2001

GOLDMANN, Lucien. **A Sociologia do Romance**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1976  
\_\_\_\_\_. **Ciências humanas e filosofia**: O que é a Sociologia. São Paulo, Difel, 1979

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro. 1995

JODELET, Denise (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro, Ed. UERJ, 2001.

JOVCHELOVITCH, Sandra, GUARESCHI, Predrinho. (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil**. Alda-Omega. São Paulo. 1975.

MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia**. Tomo III. Edições Loyola. São Paulo. 2004

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 2007  
\_\_\_\_\_. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon**. São Paulo: Brasiliense, 1981

NEUBAUER, Rose. **Estado e Municípios parceiros na educação**. São Paulo. 1996. Disponível em [http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03\\_09.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_09.pdf),

OLIVEIRA, Cleiton de. **Estado, Município e Educação: Análise da descentralização do Ensino no Estado de São Paulo**. 1992. Unicamp. Tese de doutorado

OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 1999

OLIVEIRA, Cleiton de (Org.); MARTINS, Angela Maria (Org.); BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. Editora Vozes, 1997

PEREIRA, L.C. Bresser. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>  
\_\_\_\_\_. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial** In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: **Um Século de Transformações**. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=509>

RISCAL, Sandra Aparecida. **Gestão democrática no cotidiano escolar**. São Carlos. EdUFSCar. 2009. Coleção UAB-UFSCar.

RISCAL, Sandra A. GANDINI, Raquel P. **Política Educacional de avaliação de resultados: problemas concretos e soluções aparentes**. In **Anais do Vigésimo Quarto Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e III Congresso Interamericano de Política e Administração**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), .2009. SANI, Giacomo. Verbete cooptação. In BOBBIO, N. MATEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1986.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

\_\_\_\_\_. **Administração Poder e Ideologia**. São Paulo: Moraes, 1980.

URICOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial: A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no século XIX**. São Paulo, Difel. 1978.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história**. Lisboa: Edições Setenta. 1986.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Vol. 1. Brasília: UnB, 2004

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.