

OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

THE CHALLENGES OF MANAGEMENT EDUCATION IN DEMOCRATIC TOWN SYSTEM

Márcio Antônio Silva*
Maria Nailde Martins Ramalho**

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a questão da gestão democrática nas unidades de ensino municipais de Pirapora-MG. O objeto de estudo é a forma de provimento do cargo de diretor. A metodologia é de natureza documental, com base nas fichas avaliativas de encontro com servidores. Os resultados apontam que a falta de participação na escolha de diretores nas unidades da rede de ensino é um entrave na organização do trabalho coletivo nas escolas. Conclui que a participação de todos os funcionários das unidades de ensino na escolha dos diretores não resolve os problemas de democracia, mas ajuda a construir processos de cidadania no espaço público.

Palavras-chave: Eleição de diretores. Gestão democrática. Participação.

ABSTRACT

The aim of this research is to study the democratic management issue in municipal education units of Pirapora/MG. the object of study is the type of provision of the position of the Principal. The methodology nature is documentary, based on evaluation sheets of meetings with educational unit workers. Results point out that the lack of participation in the indication of the unit principal for the education network is an obstacle in the organization of collective work in schools. I found out that the participation of all employees of educational units in the election of Principals does not solve the problems of democracy, but helps to create citizenship processes in the public area.

Keywords: Election of Principals. Democratic management. Participation.

Introdução

A questão da gestão democrática no sistema municipal de ensino, de modo geral, ainda é um tabu a ser quebrado. A discussão sobre o tema é bastante tímida quando se

* Universidade Estadual de Montes Claros. www.unimontes.br

** Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. www.ufvjm.edu.br

refere à esfera municipal, considerando os avanços e conquistas democráticas em todos os segmentos da sociedade brasileira a partir da Constituição Brasileira de 1988.

No entanto, podemos constatar um atraso na implementação/execução do processo democrático do espaço público em algumas unidades de ensino dos sistemas municipais de ensino em nosso país. Na verdade, o fato de a administração municipal ser próxima de seus cidadãos carrega as mazelas da política local no que diz respeito às formas de provimento ao cargo de diretor escolar.

Nesse caso, fica difícil identificar quais atores envolvidos nesse processo de negociação política têm mais responsabilidade sobre este sistema atrasado que ainda afeta a democratização do ensino público na esfera municipal. A busca do resgate da cidadania e participação de todos os segmentos da comunidade escolar no processo de democratização das unidades de ensino depara-se com um longo caminho a ser percorrido. Na verdade, ainda requer uma mudança radical na cultura local e organizacional nas escolas, secretaria de educação e governo municipal.

A avaliação realizada com todos os servidores da rede de ensino público pela Secretaria Municipal de Ensino de Pirapora-MG no final do ano de 2010 foi utilizada como um indicativo dos desafios de dirigentes municipais, funcionários, pais, alunos e professores, no que tange à questão da gestão democrática, desde a escolha dos secretários da educação e diretores de escolas.

Portanto, este estudo tem como objetivo desvelar as contradições que perpassam a falta de uma gestão democrática e seus impactos na organização do trabalho coletivo na rede municipal de Pirapora-MG. Tem como objeto de análise a forma de provimento do cargo de diretor, bem como a falta de participação dos profissionais da educação nas decisões e destinos das escolas da rede.

O referencial teórico procura amparar nas discussões de Mendonça (2000) a respeito do patrimonialismo e nas ideias de Romão (1992) em relação ao poder local. Essa pesquisa foi realizada com base documental a partir de um encontro realizado em dezembro de 2010 com profissionais da educação (agentes operacionais, técnicos da secretaria de educação, professores, diretores e vice-diretores) das escolas do ensino fundamental. Os dados foram coletados e analisados a partir do documento elaborado resultante do encontro com os profissionais da educação e constitui a fonte deste estudo e análise. Foram analisadas 60 fichas de avaliação do encontro.

Posteriormente, foram selecionadas marcas significativas dos textos e organizadas em três categorias de análises: Forma de acesso ao provimento do cargo de

diretor; Repercussões da falta de participação de gestão democrática na organização do trabalho coletivo nas unidades de ensino e a influência da relação do público e privado no cotidiano das escolas. Os estratos dos textos dos servidores foram organizados e citados ao longo do texto.

Nessa direção, o presente texto tenta responder aos seguintes questionamentos: Quais os desafios dos profissionais da educação em face de falta de uma política pública de gestão democrática nas unidades de ensino da rede municipal? Quais as repercussões na organização do trabalho coletivo nas escolas, considerando a forma de provimento do cargo de diretor utilizado na rede?

Aporte teórico

Para Mendonça (2000), a marca do patrimonialismo está presente na formação cultural e política do Estado brasileiro. O autor reporta a Weber para identificar os três tipos de dominação: de caráter racional, tradicional ou carismático.

Em relação à primeira, destaca o relacionamento informal, impessoal, burocracia, hierarquia no serviço público. A dominação tradicional estaria baseada em valores e crenças que são conferidas as autoridades pessoais dos funcionários. Nesse segundo tipo, a obediência e a fidelidade ao senhor é decisiva, ou seja, “a dominação patrimonialista se dá todas as vezes em que o direito de origem puramente política for tratado como direito privado” (MENDONÇA, 2000, p. 47). Com relação à terceira dominação, ela estaria vinculada a qualidades pessoais do funcionário.

Ao contrário das outras duas apresentadas acima, ela é irracional e não conhece regras. Uma das características é a liderança formada por qualidades e habilidades pessoais. Nos limites desse texto ressaltamos que podemos identificar os três tipos de dominação inter-relacionados permeando as relações da administração pública municipal com as unidades de ensino. Destaca-se a forma de provimento do cargo de diretor, a participação dos funcionários, e as contradições entre o público e o privado nas unidades de ensino.

Para Romão (1992), a influência do poder local na educação básica e na gestão escolar é decisiva. O autor aponta algumas consequências da proximidade do governo local com a população e seus respectivos cidadãos. “É bom lembrar que, nas relações entre os governos locais e os movimentos sociais, o assistencialismo, o clientelismo, o

corporativismo e o peleguismo constituem-se como verdadeiros frutos do autoritarismo” (ROMÃO, 1992, p. 17).

Ainda nesse sentido, Romão aponta várias tendências que compõem o poder local como o poder elitista; a populista; popular. Na visão do autor, essas tendências assumem formas diferenciadas de acordo com a correlação e negociações políticas com o governo local. São as alternâncias nas formas de poder local que irão definir também a relação estabelecida do governo municipal com a educação básica e os profissionais de educação. Portanto, é com base na ideia de poder local (ROMÃO, 1992) e o patrimonialismo (MENDONÇA, 2002) que iremos analisar e discutir os dados de nosso estudo.

Da forma de provimento ao cargo de diretor escolar no sistema municipal: o que pensam os profissionais das unidades de ensino

Um dos primeiros aspectos abordados pelos profissionais da educação municipal é o fato de o cargo de diretores ainda ser uma indicação política. De acordo com uma parte significativa dos funcionários das escolas, o processo de escolha dos diretores baseado apenas no critério “indicação política deveria abolido”. Nessa direção, sugerem que o acesso ao cargo ocorresse por meio da escolha dos dirigentes escolares, com a participação da comunidade escolar.

Critérios para a escolha de dirigentes das escolas não só políticos [...] eleições para escolha de diretores escolares, para eles não ficarem com medo de cobrar [...] Eleições de diretores com mandato de dois anos e avaliar o seu mandato se forem bom renova, caso contrário, nova eleição.

Com base nos estratos, podemos dizer que os profissionais reconhecem a necessidade de democratização nas escolas a partir das eleições de diretores, embora isso constitua apenas um dos elementos de democratização do espaço público. Todavia, no contexto das relações profissionais nas escolas da rede, a eleição de diretores com a participação da comunidade escolar poderia representar o aprendizado e exercício democrático da cidadania. “A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho” (ROMÃO, 2002, p. 36).

No entanto, essa falta de exercício do processo democrático nas escolas do sistema municipal retrata a realidade nos municípios do país, quando se trata de abertura

dos governos municipais em relação à gestão democrática nas escolas da rede. Mesmo com todos os avanços e mudanças na sociedade brasileira em termos de democratização dos espaços públicos, os dirigentes municipais [prefeitos, secretários, vereadores] ainda resistem em regulamentar as eleições para diretores no ensino do sistema municipal.

A escolha e designação de dirigentes escolar predominantes no sistema escolar público brasileiro tem sido aquela decorrente do arbítrio do chefe do poder executivo, tanto no nível estadual quanto no nível municipal, por se tratar, em sua grande maioria, cargos comissionados, comumente denominados 'cargos de confiança' (ROMÃO; PADILHA, 2002, p. 930).

Levando em conta que o acesso ao cargo de diretor ainda constitui uma estratégia política do poder executivo municipal, o cargo de confiança aparece como um entrave na democratização percebida pelos funcionários. Os dirigentes - prefeitos; secretários de educação, diretores de escolas - também usam como argumento o fato de que o processo de eleições realizadas nas escolas estaduais apresenta aspectos mais negativos do que positivos. Esquecem que o que está em jogo é a democracia e, como tal, carrega todas as mazelas e contradições da sociedade. Nesse sentido, recorreremos a Saviani (1980), segundo o qual, a democracia não é ponto de partida, mas ponto de chegada.

Por isso é que cientes dessa realidade, e desconfiados da possibilidade de não serem atendidos, que alguns funcionários da rede municipal de ensino são menos incisivos em suas reivindicações no que tange às eleições de diretores. Assim, divididos em suas opiniões, alguns questionam não mais a indicação política, mas o perfil, ou seja, a competência técnica de quem vai ocupar o cargo de diretor. O critério de indicação política, muito questionado e rejeitado por grande parte dos profissionais da educação municipal é relegado a segundo plano. A competência técnica passa a ser outro critério demandado por parcela dos profissionais da educação municipal, exigido para o servidor assumir o cargo de diretor nas escolas municipais. O depoimento abaixo confirma a opção pela competência do dirigente escolar.

A forma que é escolhida o gestor [...] ele pode até ser indicado, não sou contra... mas que sejam pessoas com perfil de gestor. Ter boa referência dele enquanto professor que se preocupou com os alunos, a aprendizagem. Ele sim será um gestor comprometido com a escola e a aprendizagem na posição de diretor.

Para alguns, portanto, sobrepõe-se o perfil do profissional como critério pra escolha daquele que deve estar à frente dos trabalhos na gestão da escola. Essa lógica revela os antagonismos e a falta de unidade da categoria dos profissionais da educação

no tocante à eleição de diretores no sistema de ensino municipal. Nessa visão, eles valorizam mais as características individuais dos candidatos ao cargo de diretor do que uma participação coletiva nos destinos da comunidade escolar.

De acordo com o pensamento desse grupo, alguns atributos, tais como comprometimento, competência e habilidades - ou seja, ter sido bom professor e preocupar-se com a aprendizagem de seus alunos são atributos suficientes e necessários para o profissional exercer a função de diretor na escola. Nesse sentido, a competência técnica supera a competência política dos profissionais. Essa visão retrata o discurso da década de 90 na área da educação, quando as competências e habilidades substituem as reflexões e debates sobre as questões políticas, sociais e culturais que envolvem a educação e sociedade.

É por isso que as habilidades pessoais do servidor são destacadas como critério para a envergadura ao cargo de diretor, e pouco importa a participação da comunidade escolar na mudança e rumos da escola. Nessa direção, o pensamento de Minto (2010, p. 191, grifo do auto) é esclarecedor quando afirma que:

No dia a dia da escola e da educação, favorece-se a generalização da lógica do individualismo, fazendo com que o processo educativo se transforme em 'competição', na qual o êxito e o fracasso são decorrências das *competências* de cada um e têm a ver com a sociedade e as relações sociais [...] uma velha concepção já contida na Teoria do Capital Humano e muito difundida na ditadura militar.

Na verdade, a falta de visão de conjunto no dia a dia da escola e a fragmentação do trabalho coletivo concorrem para o individualismo no cotidiano da organização do trabalho nas escolas. Nesse sentido, os profissionais da educação assumem atitudes e discursos que permeiam as relações sociais. É por isso que os profissionais da educação abrem mão das eleições ao cargo de diretor e elegem o perfil e as habilidades do servidor como requisito para assumir o cargo, em detrimento da participação da comunidade escolar.

É nessa perspectiva que doravante apresentamos os impactos na organização do trabalho pedagógico nas escolas decorrentes da falta de participação da comunidade escolar nas unidades de ensino no município de Pirapora-MG.

As repercussões da falta de gestão democrática na organização do trabalho coletivo nas unidades de ensino

Conforme discussão anterior, tentaremos refletir os entraves e desafios que se configuram no cotidiano escolar, no que diz respeito às relações entre os profissionais da educação que atuam nas escolas e direção escolar.

Segundo os funcionários, a postura de algumas diretoras e vice-diretoras nas escolas municipais contribui para gerar no ambiente escolar a desconfiança, o medo e o péssimo relacionamento entre os funcionários.

[...] gestor é uma pessoa que não tem ética. Beneficia aquilo que é bom para ela. Se irrita muito fácil, principalmente com alunos. Muitas vezes, age como ‘dona da escola’. Trata com inferioridade alguns alunos e funcionários (70%), já fizemos uma observação, que quando (sic) ela não está na escola o ‘ambiente’ fica mais tranquilo [...]. Indiferença do gestor (diretor) para com os trabalhos desenvolvidos [...]. Direção alheia a tudo e a todos prejudicando o bom desempenho escolar. Não tem diálogo. A palavra dela é a única.

Com base nos depoimentos, percebe-se que as relações hierarquizadas e centradas na figura do diretor como detentor do poder têm sérias implicações na organização do trabalho na escola a exemplo do fato de que sua ausência torna o ambiente mais tranquilo. Esse é um dos resultados da forma de provimento do cargo do diretor. Respalhada no cargo de confiança a diretora se sente “dona da escola”.

Ainda em relação à questão do comportamento do diretor em relação aos funcionários no interior da escola acrescentam:

A distância entre diretor e funcionários. Até os avisos ou recados são transmitidos por outros ou escritos e afixados em quadros de avisos, sem aproximação com os funcionários, pois a direção não fala a mesma língua da escola. Infelizmente acho que todos que estão aqui, não falam a mesma língua.

O reconhecimento por parte dos funcionários da falta de comunicação do diretor, por não “falar a mesma língua”, é outro indicativo de que a forma de provimento do cargo de diretor nas escolas tem contribuído para as péssimas relações pessoais e profissionais. A falta de participação na escolha de diretor afeta decisivamente os profissionais envolvidos na organização do trabalho nas escolas.

Nessa perspectiva, outros entraves são apontados pelos funcionários como necessários na gestão escolar, ou seja, que a diretora saiba gerenciar de forma qualitativa para todos, pois existe a formação de grupos privilegiados dentro da escola. Acrescentam: “Enquanto no setor de trabalho houver protecionismos, as coisas não vão chegar a lugar nenhum”.

Além dos depoimentos citados, questionam também as formas de tratamento dispensadas por parte de algumas vice-diretoras em relação aos funcionários que “deixa muito a desejar – não respeita os funcionários”.

A vice-diretora [...] eu particularmente não tive problemas com ela, mas outras pessoas na escola tiveram. Ela é um pouco autoritária e não veja fazer nada, a não ser vender doces na “vendinha” da escola e, olhar mau-mau (sic) o recreio (sic)”. “[...] vice-diretora desequilibrada (sic) emocionalmente, estimulando a divisão do grupo.

E acrescentam...

[...] mudar a vice-diretora com urgência, pois a insatisfação é geral. A vice-diretora fica brincando no computador (jogando Paciência) quando ela deveria estar selecionando alguma atividade para ajudar.

Os depoimentos são bastante expressivo. O fato de várias participantes solicitarem que a vice-diretora possa ser escolhida pela diretora, apontam a falta de descompasso e sintonia entre ambas em algumas escolas, bem como o autoritarismo e falta de postura de algumas vice-diretoras.

Na verdade, além dos problemas que envolvem a relação dos profissionais com as diretoras, apresentados pela falta de uma escolha sustentada em alguns critérios de participação, o mesmo problema ocorre em relação ao cargo de vice-diretora.

Os estratos revelam a reprodução da lógica de clientelismo político contribuindo para o descompasso e autoritarismo nas escolas.

Pela mesma razão, ao contrário de ajudar o coletivo dentro das escolas, em alguns casos as atitudes e comportamento de algumas vice-diretoras geram conflito e revolta, contribuindo para aumentar a divisão do grupo, com fofocas e intrigas. “Agrava-se esse panorama em algumas escolas, felizmente poucas, nas quais se entrincheiram, na direção, ditadores, aliás, emblemáticos na falta de educação: são hierarcas, burocratas, cabos eleitorais - não educadores” (PASSOS, 2004, p. 51).

Nesse sentido, essa falta de respeito e trato com urbanidade da vice-diretora para com os funcionários concorre para que vários participantes do evento solicitem que os diretores sejam avaliados por seus pares, ou seja, a comunidade escolar; que a avaliação não fique restrita “ao secretário”, que não acompanha o cotidiano escolar. “Avaliação do diretor deve ser feita pelos funcionários” e cobram a “Rigidez na infrequência do diretor vice por parte da SEMED (Acorda SEMED!)”. No que tange a avaliação, exigem que “A diretora da escola deve ser avaliada pelos funcionários da escola e não pela SEMED”.

Na verdade, as reivindicações dos funcionários indicam o grau de complexidade que envolve as relações entre diretor e os profissionais de ensino na escola. A exigência de que a avaliação do diretor deva ser realizada pelos professores e funcionários da escola, e não pelo secretário de educação, é um sinal de que os profissionais de ensino percebem as relações de poder e o jogo de conveniência como mecanismo de proteção dos diretores. Afinal, eles são cargos de confiança, portanto é preciso blindá-los – o que nos leva à hipótese de que o espaço público vem cedendo lugar para questões de natureza privada nas escolas resultado dessa rede de proteção aos diretores.

O público e o privado permeando as relações na escola

Não obstante tais questionamentos acerca da postura de algumas vice-diretoras, os servidores são incisivos quanto ao fato de algumas diretoras utilizarem o espaço público da escola como extensão de sua casa:

A escola é uma extensão de sua casa, a família está sempre na escola – usando telefone, lanchando, participando de reuniões. A diretora faz da escola uma extensão de sua casa, dando total liberdade as suas filhas para almoçar, lanchar, usar telefone, participar das reuniões pedagógicas e ficarem rindo durante a reunião [mãe e filha].

Os depoimentos evidenciam que os servidores nas escolas estão atentos à movimentação do diretor. Esses comentários sinalizam que o espaço público e os bens públicos na escola estão assumindo um caráter privado, ou seja, utilizados, em alguns casos, para interesses particulares de algumas diretoras. Nessa perspectiva, questionam também a utilização das “vendinhas” na escola e o destino dos recursos delas oriundos, ou seja, o caixa dois.

Dinheiro direto na escola – como é gasto? Dinheiro que é arrecadado em festas e vendinhas, até uma bicicleta foi doada por um [...] para ser rifada para a escola, não há prestação de conta. [...] não há prestação de contas das verbas recebidas pela escola.

Quanto a isso, a servidora acrescenta, ainda, que: “Quando pede sugestões para aplicar o dinheiro das verbas, sempre o que se vê é a má vontade da direção prevalecer e não a maioria”. Outra participante do evento ilustra, em seu depoimento, como prevalece a “vontade” da diretora, na escola.

A não prestação de contas das verbas, a compra de geladeira de segunda-mão no valor de uma nova, sem a consultar (sic) os funcionários. A escola é que tem que se adequar as necessidades da diretora. Os sábados letivos e outros eventos, só ocorrem quando ela está disponível, indiferente a escolha dos demais funcionários.

Centralização dos recursos na mão da diretora [...] prestação de contas muito sucinta.

É por isso que uma servidora adverte que “tenham mais cuidado ao escolher quem administra” e sugere “[...] fiscalizar, acompanhar, monitorar suas ações [refere-se ao diretor] de forma eficaz e sistemática é fundamental”.

A ideia da necessidade de fiscalizar as ações dos diretores é reforçada, também, em outra fala: “Penso que deveria ter uma vistoria, inspeção de perto por parte da Secretaria Municipal de Educação para averiguar de perto o funcionamento das escolas”.

Na verdade, os funcionários esperam um monitoramento por parte dos representantes da Secretaria Municipal de Educação em relação ao uso do espaço público pelos diretores das escolas. Na visão dos funcionários das escolas, essa vistoria poderia inibir atitudes de alguns diretores que ainda persistem em fazer uso do cargo de confiança para realizar algumas atividades de natureza particular no espaço público.

Considerações finais

A discussão a respeito da gestão democrática com vista à participação dos profissionais nos destinos e rumos da escola ainda constitui um problema na rede municipal de ensino de Pirapora/MG.

A definição e regulamentação da escolha de diretores por meio da participação dos funcionários e da comunidade escolar parece não ser prioridade do poder executivo. Ainda é conveniente manter os cargos de confiança por meio de negociações e barganhas políticas.

A falta de política pública com vista à gestão democrática contribui para desmandos de diretores e vice-diretores nas unidades escolares, tornando o ambiente de trabalho um local de contradições, conflitos e insegurança. Faz-se necessário avançar a discussão e o diálogo com a comunidade escolar com vista a conscientização na construção de uma gestão participativa e efetiva dos profissionais da educação nas unidades escolares da rede municipal.

Referências

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Unicamp. 2000.

MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: ANDREOTTI, L. Azilde; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO Lalo Watanabe (orgs.). **História da administração escolar no Brasil**. Campinas: Alínea, 2010. p. 126-201.

PASSOS, Luiz Augusto. Retrato bem temperado da cultura escolar brasileira. In: SILVA, Aida Maria Monteiro; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva et al. (org.) In: **Retrato da escola no Brasil**. Brasília: UNB, 2004. p. 31-64.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____.; PADILHA, Paulo Roberto. Diretores escolares e gestão democrática da escola. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 63-92.