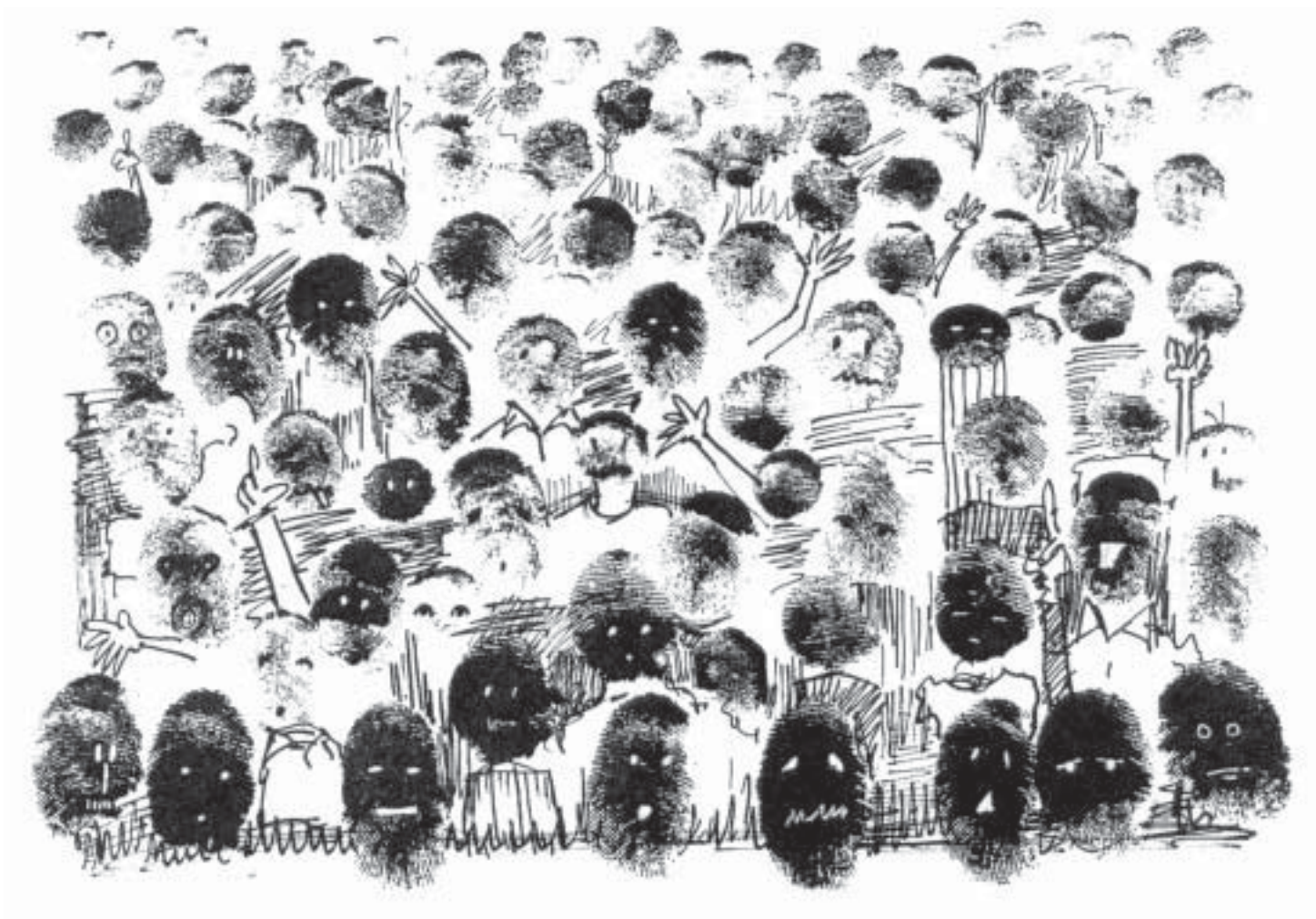


O trabalho analisa, à luz de um referencial teórico, a articulação entre educação e democracia e de como a mesma vem se transformando em políticas educacionais no que concerne à gestão da escola pública, a partir do caso específico no Estado de Mato Grosso do Sul, quando foi instituído pelo governo Pedro Pedrossian na rede estadual de ensino o programa Uma Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul - Escola Pública - Democrática - Gratuita - no período de 1991 a 1994.

Palavras-chave: gestão da escola pública, gestão democrática, política educacional.



This paper analyses, under a theoretical approach, the articulation between education and democracy and how this articulation generates educational policies concerning the public school management, particularly the case of Mato Grosso do Sul State, where Pedro Pedrossian government has created the program "An Educational Proposal For Mato Grosso do Sul Free, Democratic Public School", at 1991 to 1994.

Key words: Public School Management, Democratic Management, Educational Policy.

# Política Educacional

## A Gestão Democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul (1991 A 1994)\*

**Maria Dilnéia  
Espíndola  
Fernandes**

Professora-assistente da UFMS/CEUD/DED e doutoranda da UNICAMP/FE/DASE.

\* Trabalho integrante da dissertação de mestrado intitulada *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991-1994)*, UFMS/CCHS, 1996 e apresentado na 20ª Reunião Anual da ANPED em Caxambu-MG, no período de 21 a 25 de setembro de 1997, no Grupo de Trabalho nº 05 - Estado e Política Educacional, com alterações de forma, mas não de conteúdo.

### Introdução

Este estudo tem como objeto de investigação o ponto um do Programa I - Democratização das Escolas - 1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar - 2. Autonomia da Escola<sup>1</sup> - considerado pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul como o programa central de sua política educacional para o período de 1991 a 1994.

Este programa decretado<sup>2</sup> foi realizado no Estado de Mato Grosso do Sul no mandato de Pedro Pedrossian, governador eleito no período citado acima. Na prática escolar, culminou com a eleição para diretor de escola e a eleição do colegiado escolar como órgão consultor e executor do processo administrativo e pedagógico da escola, e ainda desconcentrou<sup>3</sup> os órgãos inter-

<sup>1</sup> ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul*. Relatório Final. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação, 1991-1994, p. 07.

<sup>2</sup> ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Decreto 5.868 de 17 de abril de 1991 - *Dispõe sobre a estrutura básica das Unidades Escolares e dá outras providências*.

<sup>3</sup> O termo desconcentrar é utilizado aqui já como resultado da pesquisa, em substituição ao termo descentralizar colocado pela Secretaria de Estado de Educação. Nessa perspectiva, o termo desconcentrar reflete o que definiu Casassus. Segundo este autor: *a desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local (Caetano et al., 1988). Assim, a desconcentração refletiria um movimento 'de cima para baixo' e a descentralização um movimento 'de baixo para cima'. Nesta perspectiva, salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização na América Latina, são processos de desconcentração. (1990:17).*

mediários da Secretaria de Estado de Educação quando criou os Núcleos Educacionais em substituição às Agências Regionais de Educação.

Segundo a Secretaria de Estado de Educação, a criação dos Núcleos Educacionais teriam como objetivo:

*tornar as decisões mais próximas, facilitar o acesso às informações e agilizar o fluxo da tramitação burocrática, oferecendo maior presteza de atendimento às comunidades escolares {...} Vale registrar que essas representações municipais da Secretaria de Estado de Educação, (sic) favorecem a integração com os municípios, o acompanhamento das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras realizadas pelas Escolas, e representam, ainda, uma divisão de trabalho que racionaliza o número de servidores para o atendimento à comunidade*<sup>4</sup>.

Para a construção deste objeto buscou-se em um primeiro momento a análise teórica de categorias tais como democracia e estado via fontes bibliográficas; em seguida, a análise dos documentos da política educacional produzida pela Secretaria de Estado de Educação e, por último, entrevistas com os diretores eleitos, preferencialmente aqueles que eram professores antes da eleição, em uma escola de cada Núcleo Educacional, considerando a divisão geográfico-espacial criada pela própria Secretaria de Estado de Educação, quando da desconcentração de seus órgãos intermediários.

A decisão pela entrevista com diretores, preferencialmente aqueles que eram professores antes da eleição, justificou-se pela representação social que, historicamente, este cargo tem produzido nas relações de poder do aparato educacional. E por se entender que estes foram o sujeito principal no processo de *gestão democrática* em Mato Grosso do Sul.

Ainda neste Programa, os diretores eleitos passaram a ser, em um primeiro momento, Secretário-Nato e depois Secretário-Executivo do Colegiado Escolar cuja função: *além de representante oficial da Unidade Escolar, deve ser entendida como a de coordenador do funcionamento geral da unidade e de executor das deliberações coletivas do Colegiado Escolar, respeitados os dispositivos contidos no Decreto 5.868*.<sup>5</sup>

O território geográfico eleito para a campo de investigação foi a cidade de Campo Grande, capital e maior cidade do Estado que, pelo grau de desenvolvimento de suas forças produtivas e sociais, apresenta totalidades e peculiaridades nas tensões de seu tecido social que perpassam por todo o Estado de Mato Grosso do Sul.

Sendo assim, Campo Grande possui onze Núcleos Educacionais<sup>6</sup>, sendo que cada um deles comporta determinado número de escolas em uma determinada região da cidade. A decisão pela escolha da escola obedeceu ao mesmo critério válido para a cidade de Campo Grande, qual seja, as tensões geradas no tecido social em seu interior.

Nessa perspectiva, o estudo em questão objetivou, a partir dos documentos oficiais publicados pela Secretaria de Estado de Educação e pelas entrevistas com os diretores eleitos, analisar como o programa central da política educacional do período efetivou-se na escola, local da realização da democracia na educação.

O pressuposto foi de que a Secretaria de Estado de Educação, se, por um lado, colocou em prática uma das principais reivindicações da categoria do magistério na década de 80, isto é, a democratização da escola via eleição para diretor e colegiado escolar, por outro, efetivou algo que vem sendo questionado e combatido pelos pesquisadores em educação e pela comunidade educacional em geral: a centralização no planejamento de programas, políticas e recursos enquanto, na prática, desconcentra a gestão e a execução dos mesmos para a comunidade alvo.

## 1. Democracia e Educação: qual seu conteúdo?

Em se tratando da questão da democracia, necessita-se atualmente colocá-la em seu referencial histórico, desvelando suas relações com as práticas sociais dadas no capitalismo, e permitindo demonstrar suas concepções que tem sustentado projetos políticos de sociedade, calcadas nas matrizes ideológicas dos governos.

Sendo assim, um dos eixos para a compreensão da historicidade da democracia pode ser encontrado no caráter conotativo/valorativo da palavra, que ganha espaço em vários contex-

<sup>4</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS - relatório final*, p. 14.

<sup>5</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul - educação pública e democrática - direção colegiada - gerenciamento escolar*, p. 25.

<sup>6</sup> No Estado todo foram criados oitenta e cinco Núcleos Educacionais, onze em Campo Grande, três em Dourados, e o restante, um em cada município.

tos econômicos, políticos, sociais e culturais, principalmente após a 2ª guerra mundial, quando a corrida em torno da palavra democracia, ao mesmo tempo que legitima regimes de governos, os escamoteia.

Nessa perspectiva, pode-se entender por que a democracia, enquanto projeto político de sociedade na atualidade, é realizado sob processos de exclusão de contingentes populacionais, sendo ainda objeto de disputa por setores organizados da sociedade, cuja correlação de força sustenta a viabilidade do mesmo.

É essa análise que permite compreender a articulação entre educação e democracia na sociedade capitalista, particularmente no Brasil, cuja demanda na década de 80 marca significativamente a sociedade, pois esta (a democracia) é absorvida por vários governos municipais e estaduais enquanto forma prioritária de governo.

De fato, no caso brasileiro, a articulação mais recente entre educação e democracia tem sua matriz nos *Planos Nacionais de Desenvolvimento*<sup>7</sup> do Governo Federal durante os períodos de *distensão* e de *transição* do regime militar e também no movimento dos educadores na década de 80.

O que diferenciava um e outro projeto era que, para o Governo Federal, democratizar a educação significava dar saída às tensões sociais produzidas no período pela exaustão do milagre econômico brasileiro (Senna, 1995), cuja dívida social estava insuportável para o conjunto da população. As políticas sociais, neste projeto, entendidas como subproduto da política econômica, seriam o mecanismo de frear resistências da sociedade. Já para o movimento dos educadores, democratizar a educação significava escola pública de qualidade, mais verbas para a escola pública, verbas públicas para a escola pública, gestão democrática nas escolas, garantindo o acesso e a permanência do aluno na escola. (Sposito, 1994).

Assim, o movimento dos educadores e grande parte de sua produção teórica no período, bem como os regimes e partidos políticos, apropriaram-se do termo democracia. Para a grande maioria dos educadores e sua produção essa apropriação trouxe mais um agravante além do valor conotativo da palavra; a apropriação

do termo deu-se somente pelo seu conteúdo político (Senna, 1995).

Essa apropriação histórica do termo democracia em finais da década de 90, traz novos elementos para o debate: o surto democrático que chegou à América Latina em meados da década de 80, paradoxalmente, foi ajustado pelo projeto neoconservador na onda do neoliberalismo, em que se trava até o momento duas lutas: a primeira pela consolidação da democracia; a segunda, envolvendo a esfera pública, frágil ainda, busca garantir as parcas conquistas oriundas das políticas sociais que, em muitos casos, antes de serem conquistas, foram/são tutelas de governos em claro processo de cooptação de classe.

## 2. Educação e Democracia em Mato Grosso do Sul

### 2.1 A consolidação do Estado de Mato Grosso do Sul e suas elites políticas e econômicas

Mato Grosso do Sul, Estado há pouco tempo consolidado<sup>8</sup>, coloca em prática a articulação entre educação e democracia, a partir do ponto um do *Programa I - Democratização das Escolas - 1. Eleição de Diretor e Colegiado Escolar - 2. Autonomia da Escola* - o que se chamou de *gestão democrática*, instituída pela política educacional no mandato de governador eleito de Pedro Pedrossian, no período de 1991 a 1994.

Compreender, entretanto, o que foi a *gestão democrática* enquanto programa central da política educacional do período no Estado de Mato Grosso do Sul, requer antes a compreensão do projeto político de sua sociedade combinado à gênese da formação desse Estado e sua consolidação, assim como a história de suas elites políticas<sup>9</sup> e a influência dos educadores do Estado no processo de democratização da escola pública.

De fato, o movimento dos educadores em Mato Grosso do Sul, na tentativa de responder

<sup>7</sup> BRASIL. Secretaria de Planejamento. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979)*.

BRASIL. Secretaria de Planejamento. *III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/85*.

<sup>8</sup> O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 31 de 11 de outubro de 1977.

<sup>9</sup> O termo *elites política* foi utilizado por Maria Manoela R. de Novis NEVES em seu trabalho: *Elites Políticas: competição e dinâmica partidário-eleitoral (caso de Mato Grosso)*.

aos desafios colocados pela conjuntura estadual, tem demonstrado uma organização via seus sindicatos e federação articulados com o movimento nacional dos educadores. Assim, os educadores do Estado, principalmente na década de 80, se somaram ao movimento mais geral dos educadores, quando, entre outras reivindicações, se exigia uma escola democrática<sup>10</sup>. Este movimento, entretanto, deve ser compreendido no processo de consolidação do Estado de Mato Grosso do Sul, como se coloca a seguir.

O Estado de Mato Grosso do Sul, em que pesem as tensões separatistas no seu interior, desde o final do século passado, é criado no contexto de *distensão* e *transição* do regime militar, momento em que a democracia deveria ser *lenta, gradual e controlada para que não ferisse interesses já consolidados*, período em que, pelo projeto do Governo Federal, se reservava um papel fundamental para o setor agro, sendo este o responsável pelo equilíbrio da balança de pagamento, bem como gerador de divisas, o que justificou na época o *slogan* cunhado para o Estado de *Celeiro do Centro-Oeste*.

Para tanto, segundo Rocha<sup>11</sup>, o modelo para o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul deveria obedecer às seguintes diretrizes: *planejamento participativo e sistêmico, fortalecimento do setor privado, descentralização e, ainda, modernização permanente dos órgãos, das entidades dos instrumentos e dos procedimentos da administração pública*.

Para consolidar esta estrutura sistêmica de estado, o Governo Federal nomeou governador o Engenheiro Civil *gaúcho* Harry Amorim Costa, portanto, alguém de *fora* do Estado, fato que provocou descontentamento entre as elites políticas do Estado, pois estas se preparavam e disputavam entre si o novo aparato estatal, apesar de naquele momento estar em aglutinados na mesma sigla partidária, qual seja, a ARENA - Aliança Renovadora Nacional. Ainda conforme Rocha (1992), as elites políticas

do Estado se dividiam em dois grupos: *a ala ortodoxa, assim chamada por ser fiel aos objetivos de 1964*, ligada ao setor da pecuária extensiva e comandada por Mendes Canale, José Fragelli e Rachid Saldanha Derzi; *a ala dos independentes*, representada por Pedro Pedrossian, que defendia transformações na agropecuária, tais como racionalidade e uso de tecnologias.

Mas, de fato, o que acirrou a disputa no Estado muito mais que um governador de *fora*, foi o modelo que se implantava pelo Governo Federal, pois a proposta de descentralização das ações do poder executivo, implementadas por Harry Amorim Costa, chocavam-se com a prática clientelista e personalista das elites políticas que perdiam o controle de seus aparatos eleitorais, à medida que a nova forma de gestão deste poder negociava diretamente com os prefeitos e comunidade local.

Esse quadro levou o Estado a uma situação de ascensão e queda de governadores, sempre articuladas por Pedro Pedrossian, quando este exercia, no período, o cargo de Senador do Estado. De 1979 a 1982, portanto, o Estado teve três governadores, sendo o último o próprio Pedro Pedrossian. Este marca seu governo pelo estilo das grandes obras, arrocho salarial<sup>12</sup> e descaso para com o setor público, cujas políticas sociais deram-se em caráter emergencial<sup>13</sup>.

Em 1982 é eleito Wilson Barbosa Martins, candidato da oposição, pelo MDB - Movimento Democrático Brasileiro. Embora o MDB fosse a oposição no Estado e estudos<sup>14</sup> apontem o quanto foi inusitado o mesmo ganhar as eleições e reeleger novamente o governo em 1986, o fato é que o MDB, depois PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro - não alterou as condições de vida da população que se agravavam a cada dia. Isso fortaleceu a conjuntura para que voltasse à cena em 1991, desta vez eleito pela coligação encabeçada pelo PTB - Partido Trabalhista Brasileiro - já no primeiro turno com 68% dos votos válidos, Pedro Pedrossian.

<sup>10</sup> Conforme Wilson BIASOTTO & Laerte TETILA. *O movimento reivindicatório da magistério público estadual de Mato Grosso do Sul*.

<sup>11</sup> As diretrizes citadas por Rocha (1992) foram extraídas de BRASIL, Decreto-Lei nº 8 de 1º de janeiro de 1979, que dispõe sobre o Sistema Executivo para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. O Decreto autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências. Ver Dorothy ROCHA. *A gestão da educação pública em Mato Grosso do Sul - práticas racionalizadoras e clientelismo*.

<sup>12</sup> Quando Pedro Pedrossian chega ao governo em 1981, o piso salarial do magistério era de 2.9 salários mínimos; quando deixa o governo, este piso era de 0.8 salário mínimo. Ver Wilson BIASOTTO & Laerte TETILA. *O movimento reivindicatório do magistério público estadual de Mato Grosso do Sul*.

<sup>13</sup> As políticas sociais desse período eram estabelecidas e executadas por programas, cuja existência se resumia ao *Panelão*, programa destinado ao subsídio da cesta básica para a população de baixa renda na periferia de Campo Grande e o *Guatambu*, programa que visava assistir ao homem do campo.

<sup>14</sup> Marisa BITTAR. *Estado e política educacional em Mato Grosso do Sul (1983-1986): limites de uma proposta democrática*.

Nesse mesmo ano, Pedro Pedrossian, de forma inusitada<sup>15</sup>, convida para comandar a Secretaria de Estado de Educação, um grupo de professores identificado com as bandeiras de lutas do magistério, de caráter progressista<sup>16</sup> e com inserção no movimento sindical. É esse grupo que, a partir de então, vai instituir na rede estadual de ensino a *gestão democrática* via eleição de diretor e colegiado escolar.

## 2. 2 *Gestão Democrática*: o programa central da política educacional do período.

Para entender o que foi o programa central da política educacional, *gestão democrática*, realizada no período de 1991 a 1994 no mandato de Pedro Pedrossian como governador eleito, foi necessário, além do exame dos materiais produzidos pela Secretaria de Estado de Educação que nortearam o programa, a verificação nas escolas através de entrevistas com os diretores, *locus* privilegiado do exercício das políticas educacionais, receptora e executora, nem sempre (ou nunca) idealizadora e planejadora das mesmas.

Em se tratando da especificidade da educação, procurou-se saber em que medida o programa central da política educacional do período atingira concretamente suas finalidades, dando autonomia para que as escolas implementassem um projeto pedagógico que desse conta de resolver os graves problemas que as assolavam no que tange a um ensino de qualidade.

De fato, a análise do programa central da política educacional do período, a *gestão democrática*, demonstrou pelos documentos produzidos pela Secretaria de Estado de Educação e pela fala dos atores envolvidos nas unidades escolares, que a mesma veio revestida de um discurso inovador, no sentido de que se propunha mudar a estrutura organizacional tanto dos órgãos intermediários da Secretaria de Estado de Educação quanto das escolas, via gestão desses órgãos.

A implementação do programa, todavia, provocou *olhares* diferenciados entre Secretaria de Estado de Educação e Unidades Escolares. Para a Secretaria de Estado de Educação, o programa se sustentava por ser uma reivindicação do movimento dos educadores e como

tal, deveria ser balizado pela escola à medida que cabia a esta sua consolidação uma vez que estava no gerenciamento democrático a resolução dos problemas da escola. Para a escola, a implementação do programa ocasionou aumento da jornada de trabalho: o diretor deveria permanecer nela em todos os seus períodos de funcionamento e, ainda, o colegiado escolar só poderia se reunir fora do período de aula. Outro dado do *olhar* depreendido pela escola foi que esta, a partir do programa, poderia levar a efeito seus projetos pensados no seu interior.

Estes entendimentos diferenciados entre um e outro acabaram gerando providências e atitudes também diferenciadas. A Secretaria de Estado de Educação trabalhava as diferenças através de resoluções e normas via CGE - Coordenadoria de Gerenciamento Escolar - enquanto a escola questionava se era aquela a democracia da educação que tanto havia lutado e reivindicado.

Na realidade, o paradoxo era a partilha da gestão escolar com a comunidade, mas de forma tutelada pelo Estado. O exemplo mais significativo da tutela dava-se quando os colegiados escolares tentavam mudar a legislação, preferencialmente quando esta emperrava a busca e a liberação de verbas e esbarravam na intervenção da Secretaria de Estado de Educação.

Das onze escolas em que foram feitas entrevistas, nove confirmaram que, na busca imediata de manter a escola com um nível mínimo de funcionamento, acabavam pedindo socorro à comunidade, através de festas, bingos, rifas, entre outras promoções.

O estudo apontou que essa forma de tratar as questões de verba para a escola pública faz parte de uma estratégia deliberada na elaboração das políticas sociais, em particular, a política educacional, muito a gosto do atual momento de reforma do Estado na pauta neoliberal, que planeja/intervém e deixa para a população o saldo da conta. Sendo assim, a *gestão democrática* não fugiu à regra.

Como as entrevistas evidenciaram, o exercício de uma prática mais comprometida com a população no interior da escola requer tempo de aprendizado, e a eleição poderia tornar-se um elemento fundamental do processo. Nesse sentido, a escola, enquanto simples executora de políticas educacionais, poderia passar a ser também planejadora. Planejar na escola, entretanto, poderia significar fugir à tutela do Estado.

<sup>15</sup> Conforme o documento ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. *Uma proposta de educação para Mato Grosso do Sul*. Relatório Final.

<sup>16</sup> O termo progressista aqui se refere a professores identificados e atuantes no movimento dos educadores que defenderam a escola pública, democracia na educação, entre outras.

## 2.3 A primeira eleição

Em 22.06.91, aconteceu a primeira eleição para diretor com voto secreto. Em 03.07.91, foram eleitos os membros do colegiado escolar cujo voto poderia ser secreto ou por aclamação em assembleia. Caberia à escola decidir qual a melhor forma. Segundo as entrevistas realizadas, o período que antecedeu às eleições foi marcado inicialmente pela surpresa. O que se perguntava nas escolas era se deveriam ou não apostar na proposta e articular-se para a eleição. Passado esse momento e a inevitabilidade das eleições decretada, o clima estabelecido nas escolas revelou grupos de caráter fisiológico, ideológico e quebrou tabus como o do mito da comunidade<sup>17</sup> que clamava a democratização e a participação como algo inerente; assim, a comunidade era vista como algo homogêneo e livre de disputas, de forma que se fosse garantido o exercício da democracia, todos os problemas estariam resolvidos.

Desmistificando, a eleição para diretor e colegiado escolar no interior da escola, trouxe à tona muito mais a disputa pelos cargos do que a disputa por uma concepção de educação, embora esta estivesse presente.

Sobre este aspecto é esclarecedora a fala de uma diretora:

*Democracia e educação são coisas inseparáveis. Só podemos pensar em educação hoje se ela estiver de acordo com um projeto de democracia e para isso a escola tem que se preparar tanto como a Secretaria de Educação. Temos que ser mais abertos e menos rançosos com nossos alunos, principalmente na avaliação. Você vê: a Secretaria quer democracia, só que aplicou uns provões nos alunos para avaliar o que eles sabem, e não discutiu com a escola os resultados dessa prova. Ou será que democracia é só eleição?*

Ainda na avaliação da Secretaria de Estado de Educação<sup>18</sup> o momento da eleição lembrou as tradicionais campanhas políticas para o parlamento e o executivo, pois as propostas dos candidatos a diretor priorizavam as grandes obras ou obras que aparecem na escola.

As propostas dos candidatos a diretor, todavia, se por um lado revelaram o conteúdo ideológico inculcado pela forma tradicional de se fazer política na sociedade, quando o bom

político é confundido com as obras de vulto que faz, por outro, revelaram o descaso com que o poder público, historicamente, tem tratado a educação; a má condição física dos prédios escolares em Mato Grosso do Sul tem sido objeto constante de reclamações e reivindicações da população do Estado.

Entender as propostas dos candidatos a diretor para a educação demonstra que o dia-a-dia vivido no local de trabalho faz com que o imediato das condições deste se sobreponha a uma concepção de educação mais elaborada.

Passado o impacto da primeira eleição, as escolas partiram rumo à concretude de suas propostas e, segundo os entrevistados sinalizaram, pôde-se perceber o ponto de estrangulamento dos colegiados escolares e a *mão amarrada* do diretor. Da esperança de ver a escola democratizada e com isso seus problemas resolvidos, adveio a percepção do significado da impossibilidade do novo gerenciamento escolar ser de fato eficiente.

Essa percepção, porém, não se deu de forma imediata e nem com a clareza merecida. Paira ainda sobre a escola a crença de que existe uma incompetência inerente a ela e da qual não consegue se desvincular. É comum que as escolas atribuam a elas mesmas seu insucesso, sem conseguir chegar à essência do problema qual seja, a democratização da gestão não leva necessariamente à democratização dos recursos públicos.

A falta de percepção da realidade dos recursos públicos na educação levou a comunidade escolar a centrar os limites de sua ação nela própria, gerando visões do tipo *o colegiado não funciona porque as pessoas não participam como deveriam*<sup>19</sup>.

Considera-se ainda nesta análise que a concepção de gestão democrática da Secretaria de Estado de Educação, vislumbrada em seus documentos, ficou restrita a uma sociedade participativa que se encerrou nos limites do muro da escola, cuja participação se reduziu a devolver para a comunidade o financiamento da escola.

## 2.4 A segunda eleição

A segunda eleição para diretores e colegiados escolares ocorreu em 03.07.93. Conforme os dados coletados mostraram, a experiência adquirida nos dois anos anteriores pelos embates

<sup>17</sup> Ver Inah PASSOS et alii. *Uma experiência de gestão colegiada*. in: Cadernos de Pesquisa, p. 66:86.

<sup>18</sup> Conforme palestra proferida pela Coordenadora de Gerenciamento Escolar da Secretaria de Estado de Educação em Seminário de Extensão promovido em outubro de 1994 pela UFMS/CEUD/DED.

<sup>19</sup> ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Colegiado escolar*, 5º boletim.

travados tanto interno quanto externamente na e pela escola, deixou como saldo um desgaste que incidiu diretamente no pleito eleitoral.

Se na primeira eleição pairava sobre a comunidade escolar a oportunidade de resolver seus problemas via democratização da gestão, na segunda, o que se vivenciou estava fortemente marcado pela paralisia inerente à burocracia técnico-administrativa e às relações de poder estabelecidas pela Secretaria de Estado de Educação.

Nesse sentido, é esclarecedor o estudo de Sposito quando analisa em São Paulo a luta dos movimentos sociais por educação na década de 80, o que pode corresponder aos resultados do programa central da política educacional em Mato Grosso do Sul no início da década de 90:

*No decorrer da análise foi possível perceber que as formas participativas propostas pelo poder público {...} não contribuíram para que ocorresse, de modo substantivo, qualquer processo de democratização das unidades escolares ou da educação pública como um todo. Ao conviverem com orientações burocratizantes e centralizadoras do sistema de ensino, retiraram qualquer possibilidade de autonomia por parte das escolas. (1993:249).*

Nesse sentido, o desgaste da *gestão democrática* em Mato Grosso do Sul é computado principalmente à articulação entre educação e democracia, exatamente por não se ter o entendimento de que a democracia não é somente um fator de igualdade política em que todos participam, mas antes de tudo, um estado que permite a igualdade econômica e política.

De fato, para a *gestão democrática* na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, o elemento que mais demarcou a sua existência foi a participação tanto do segmento interno quanto do externo da escola<sup>20</sup>, demonstrada na diminuição de votantes da primeira para a segunda eleição, assim como no nível de participação e substituição entre os membros dos colegiados escolares<sup>21</sup>.

## Conclusões

Compreender a lógica da articulação entre sociedade, educação e democracia e sua viabilidade na *gestão democrática* na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul fez com que se pudesse aproximar dos reais problemas vi-

vidos pelas escolas onde a gestão é problemática porque é ela que coloca em disputa projetos distintos de educação no seu dia-a-dia, e a luta interna revela o corporativismo dos segmentos principalmente os do interior da escola; por sua vez, a tutela do Estado impõe mecanismos de controle via legislação deixando-a de *mão amarrada* e sem conhecimento de causa no que concerne ao seu financiamento.

Nesse sentido, para a rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, depois de decretada a democracia para gerir-la, evidenciou-se o que vem ocorrendo de forma geral com as políticas públicas e, em particular, com a educação: democratizar e desconcentrar sistemas estão sendo fórmulas habituais de se planejar nos gabinetes governamentais e jogar para a população-alvo a execução e o financiamento de tais sistemas.

Da luta por uma escola democrática reivindicada na década de 80, construiu-se uma política educacional que deixou para as escolas e suas comunidades o saldo de gerenciá-las de forma controlada e financiá-las duplamente em uma clara demonstração de que a cidadania, a representatividade, a participação e a democracia na sociedade capitalista ainda são ônus para a população.

Minto e Muranaka registraram a respeito do financiamento da educação no Brasil:

*Comparando os percentuais gastos só com educação pelo Brasil e pelos demais países da América do Sul e Caribe (dados do UNICEF) veremos que todos destinam no mínimo 10% de seus gastos totais para com o setor, com exceção de Nicarágua (9%) e Uruguai (7%), bem maiores que os nossos 3%; boa parte destes países chega a destinar perto de 20%.*

*Entender nossa realidade educacional exige pertinácia e cuidado. As dificuldades iniciam-se com a obtenção de dados confiáveis; os oficiais, quando a eles se tem acesso, são incompletos, pulverizados e/ou divulgados tempos após serem colhidos. (1995:65-6).*

Assim, a democratização da educação, enquanto instrumento político de descentralização de poder e decisões no interior da escola, configura-se como um elemento que não consegue ultrapassar as barreiras impostas pelo financiamento da educação, estipulado e decidido além da escola.

<sup>20</sup> Comunidade interna: professores, coordenadores pedagógicos, diretores e funcionários técnico-administrativos da escola. Comunidade externa: pais, alunos ou os responsáveis pelo aluno na escola. Conforme ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 7.227 de 26 de maio de 1993 - Altera dispositivos do Decreto 5.868, de 17 de abril de 1991, e dá outras providências.

<sup>21</sup> Ver José Carlos PESENTE. *O colegiado escolar: avanço e limites na construção de uma escola democrática.*



No que concerne ao aspecto gestor da escola em Mato Grosso do Sul, o elemento central da política educacional em curso tentou superar a divisão do trabalho no interior da escola quando mudou o quadro funcional desta substituindo o especialista em educação pelo coordenador pedagógico; o que se obteve, entretanto, foi apenas uma mudança de nomenclatura no plano funcional, pois o trabalhador continuou o mesmo, com os mesmos valores, práticas e idéias de educação, o que deu motivo para o corporativismo da categoria manifestar-se, pois mostraram-se agredidos e destituídos de seu exercício. Poder-se-ia argumentar, todavia, que pelo modelo em que se tentou superar a divisão do trabalho no interior da escola, este esteve coerente com o novo paradigma da globalização e da internacionalização da economia que busca um novo trabalhador capaz de dominar o processo de seu trabalho, em uma visão saudosista do velho artesão.

As condições concretas, portanto, de se pensar uma política educacional para Mato Grosso do Sul não podem deixar de levar em consideração a função do Estado na atual fase transnacional do capital, a educação cunhada na contradição capital versus trabalho e a escola, enquanto prática social, inserida em uma sociedade de classes, sob pena de se cair em uma concepção romântica da educação e da escola que por si só se bastam.

Nesse sentido, o estado que se vislumbra no país e conseqüentemente em Mato Grosso do Sul é *um Estado do Bem-estar incompleto, truncado* (Oliveira, 1991:80), cujas políticas educacionais remetem ao equacionamento das políticas sociais quando estas se dão como procedimentos governamentais de emergências acontecendo de formas descontínuas, pulverizadas, conforme se apresenta a situação social e econômica da população.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. in: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.) Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BITTAR, Marisa. *Estado e política educacional em Mato Grosso do Sul (1983-1986): limites de uma proposta democrática*. Campo Grande: 1992. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Educação, UFMS.
- BURSZTYN, Marcel. *O país das alianças - elites e continuísmo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- CADERNOS CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade. *O público e o privado na educação brasileira contemporânea*. Campinas: Papirus, nº 25, 1991.
- CARVALHO, Fernanda L. & CAMARA, André L. (Org.). *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: IBASE, v. 1, 1991.
- CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- CASA SSSUS, Juan. *Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica*. in: Cadernos de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 74, agosto de 1990.
- COVRE, Maria de L. *A Fala dos homens. Análise do pensamento tecnocrático - 1964-1981*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CUNHA, Luiz A. & GÓES, Moacir de. *O Golpe na educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- CURY, Carlos R. J. *Educação e contradição*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1989.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare state*. in: Lua Nova, São Paulo: CEEC, 24:85-116, set. 1991.
- \_\_\_\_\_. *O futuro do welfare state na nova ordem mundial*. in: Lua Nova. Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, 73:111, nº 35, 1995.
- FARENZENA, Nalu. *Burocracia na administração da escola pública brasileira*. Porto Alegre: 1990. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GENTILI, Pablo A. & SILVA, Tomaz T. da. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Visões Críticas. Petrópolis: Vozes, 1994.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos - O breve século XX - 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KING, Desmond S. *O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas*. in: Novos Estudos, São Paulo: CEBRAP, n. 22, 1989.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- LOBO, Teresa. *Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental*. in: Cadernos de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 74, agosto de 1990.
- MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. in: Coleção Os Pensadores. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988,

- NEVES, Lucia M. W. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994 (Coleção Questões da Nossa Época; v. 36).
- NEVES, Maria M. R. N. de. *Elites políticas: competição e dinâmica partidário-eleitoral (caso de Mato Grosso)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O surgimento do antivalor*. in: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 22, 1989.
- OLIVEIRA, Romualdo P. de. (Org). *Política educacional - alternativas e impasses*. São Paulo: Cortez, 1995.
- PESENTE, José C. *O colegiado escolar: avanços e limites na construção de uma escola democrática*. Campo Grande: 1995. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Educação, UFMS.
- PESSANHA, Eurize C. *Ascensão e queda do professor*. São Paulo: Cortez, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. *Transição: problemas comparados: como e onde se bloqueiam as transições para a democracia?* in: ALBUQUERQUE, J. A. G. & MOISÉS, J. A. (Orgs.). *Dilemas da Consolidação da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- REVISTA Brasileira de Administração Escolar (RBAE). Brasília: ANPAE, n. 1 e 2, v. 7, jan/dez. 1991.
- \_\_\_\_\_. Brasília: ANPAE, n. 1, v. 8, jan/jun. 1992.
- \_\_\_\_\_. Brasília: ANPAE, n. 2, v. 8, jul/dez. 1992.
- \_\_\_\_\_. Brasília: ANPAE, n. 1, v. 9, jan/jun. 1993.
- RODRIGUES, Neidson. *A Proposta da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais*. in: *Revista da Associação Nacional de Educação*. São Paulo: Cortez, n. 11, ano 6, 1986.
- ROCHA, Dorothy. *A gestão da educação pública em Mato Grosso do Sul - práticas racionalizadoras e clientelismo*. São Paulo: 1992. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica.
- SADER, Emir & GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, v. 1, 1994.
- \_\_\_\_\_. *A teoria da democracia revisitada. As questões clássicas*. São Paulo: Ática, v. 2, 1994.
- SENNA, Ester. *Educação e democracia: um estudo dessa articulação na produção pedagógica dos anos 80*. São Paulo: 1994. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- SEVERINO, Antonio J. *Metodologia do trabalho científico*. 19ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- SILVA, Josué P. da. *A crise da sociedade do trabalho em debate*. in: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, 168-181, nº 35, 1995.
- SPOSITO, Marília. *A Ilusão Fecunda: A luta por educação nos movimentos populares*. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.
- WEFFORT, Francisco. *Transição: problemas comparados. Incertezas da transição na América Latina*. in: ALBUQUERQUE, J. A. G. & MOISÉS, J. A. (Orgs.). *Dilemas da Consolidação da Democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

## DOCUMENTOS

- BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975-1979. Brasília, 1974.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. II Plano Setorial de Educação e Cultura - 1975-1979. Brasília, 1976.
- \_\_\_\_\_. III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/85. Brasília, 1981.
- RESOLUÇÕES POLÍTICAS - XXIII Congresso dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. Corumbá: Publicação Interna, 1991.
- RESOLUÇÕES POLÍTICAS - XXIV Congresso dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. Rio Verde: Publicação Interna, 1993.
- ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação - Uma Proposta de Educação Para Mato Grosso do Sul - Educação Pública e Democrática. Campo Grande: 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação - Colegiado Escolar, 5º Boletim, s.d.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.868 de 17 de abril de 1991 - Dispõe sobre a estrutura básica das unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Resolução da Secretaria de Estado de Educação de 30 de abril de 1991 - regulamenta a gestão democrática na rede estadual de ensino.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 7.227 de 26 de maio de 1993 - Altera dispositivos do Decreto 5.868, de 17 de abril de 1991, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação - Uma Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul - Relatório Final, Campo Grande, 1994
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação - Programa de Avaliação Educacional - Resultado da Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos da 5ª Série do 1º Grau e da 4ª Série do Magistério da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, setembro de 1994.