

ELEIÇÃO DE DIRETORES E GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE DEMOCRACIA E PATRIMONIALISMO¹

ELECTION OF DIRECTORS AND MANAGEMENT OF PUBLIC SCHOOL: REFLECTIONS ON DEMOCRACY AND PATRIMONIALISM

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani²

RESUMO: O texto apresentado é fruto de uma pesquisa qualitativa que remete a gestão escolar como um dos indicadores de qualidade na educação, discutida a partir de duas dimensões: a) a eleição de diretores como um dos possíveis mecanismos facilitadores da materialização de propostas de gestão democrática e, b) os potenciais efeitos do patrimonialismo (como conceito e prática) nesse processo de busca e consecução da qualidade na educação. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa e documental em uma rede pública de ensino de um município localizado na região norte do estado do Rio Grande do Sul, no recorte temporal de 1990-2012, lançando mão de um conjunto limitado de legislações que referem-se à eleição de diretores como mecanismo possível de democracia na escola. Aos dados empíricos coletados, somou-se um debate mínimo acerca do patrimonialismo como estrutura da cultura política brasileira. Assim o artigo - recorte dessa pesquisa maior -, tem como foco a discussão dos referenciais bibliográficos e da legislação municipal que contextualiza a análise do potencial democrático ou patrimonialista dos processos de gestão no município estudado. Como conclusão, entende-se que a eleição de diretores não tem o condão de, sozinha, restringir práticas patrimonialistas, sem a colaboração de uma série de outros mecanismos de gestão escolar e administração educacional. Porém, atribuir proeminência a gestão escolar como co-responsável pelos caminhos que o processo de democratização tomará dentro da escola é, antes de mais nada, também considerar a gestão como capaz de proporcionar qualidade na educação.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão escolar. Eleição de diretores. Democracia. Patrimonialismo.

ABSTRACT: The text presented is the result of a qualitative research refers to school management as an indicator of quality in education, discussed from two dimensions: a) the election of directors as one of the possible mechanisms that facilitate the realization of proposals for democratic management and, b) the potential effects of patrimonialism (as a concept and practice) in the process of seeking and achieving quality in education. Therefore, we conducted a qualitative research and documentary in a public school in a municipality located in the northern region of the state of Rio Grande do Sul, in the time frame of 1990-2012, making use of a limited set of laws that relate the election of directors as possible mechanism of democracy in school. The empirical data collected, it was added minimal debate about the structure of patrimonialism as Brazilian political culture. So the article - cut this larger research - focuses on the discussion of bibliographic references and municipal legislation that contextualizes the analysis of the democratic potential or patrimonial management processes in the

¹ Pesquisa financiada pelas seguintes agências de fomento: CAPES/MEC/INEP – Edital Observatório da Educação 038/2010; CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

² Doutora em Educação; Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo; Bolsista Produtividade CNPq. E-mail: rosimaresquinsani@upf.br.

municipality. In conclusion, it is understood that the election of directors has the power to alone restrict patrimonial practices, without the collaboration of a number of other mechanisms of school management and educational administration. However, the school management to assign prominence as co-responsible for the paths that the process of democratization will take within the school is, above all, also consider management as capable of providing quality education.

KEYWORDS: School management. Election of directors. Democracy. Patrimonialism.

As lutas sociais e compromissos políticos democráticos, fortalecidos no Brasil a partir da década de 1980, estimularam o amplo acesso de camadas populacionais aos bancos escolares. Entretanto, tal estímulo ao acesso não tem, essencialmente, dimensionado uma relação direta com o sucesso escolar. O descompasso entre o acesso e o sucesso escolar tem se materializado em um cenário sobre o qual ocorrem reações que se processam em duas perspectivas: por um lado, são inegáveis e elogiosos os esforços públicos e privados comprometidos com a concretização de políticas públicas que garantam a qualidade na educação e, por outro lado, há um intenso movimento acadêmico, reforçando discussões sobre a tão aludida ‘qualidade’.

Inserido nesta segunda dimensão, o texto apresentado apresenta resultados de uma pesquisa que remete a gestão escolar como um dos indicadores de qualidade na educação, discutida a partir de duas dimensões: a eleição de diretores como mecanismo de gestão democrática e os potenciais efeitos do patrimonialismo (como conceito e prática) nesse processo e na consecução da qualidade na educação. Assim, a marca prioritária deste artigo advém da revisão bibliográfica sobre a temática da democracia e do patrimonialismo na eleição de diretores.

Muito se tem falado sobre o binômio ‘educação e qualidade’, mas a discussão sobre como, quando e de que forma tal qualidade manifesta-se, ainda define o cenário para o desenvolvimento de várias pesquisas em diferentes abordagens teóricas e metodológicas.

Cumprir informar que o texto apresentado faz parte dos resultados parciais de uma pesquisa que objetiva estabelecer marcos de qualidade para a educação em redes e sistemas públicos de ensino, bem como os elementos de composição da atual agenda educacional.

Sendo assim e para engrossar as discussões sobre a qualidade e seus indicadores na educação, propondo a articulação de tal conceito com a gestão escolar, foi realizada uma pesquisa qualitativa e documental – com primazia do exame de legislações

regionais e dados estatísticos -, em uma rede municipal de ensino. Tal rede é pertencente a um município de porte médio, localizado, geograficamente, na região norte e no interior do estado do Rio Grande do Sul, no recorte temporal de 1990-2012.

A mencionada rede escolar é constituída por 36 escolas de ensino fundamental, que atendem 17.933 alunos e contam com cerca de 1.200 professores (LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS, 2012). Entretanto, é preciso alertar que os achados da pesquisa empírica apenas ilustram expectativas e servem de base para elucubrações, sendo que não foram encontrados fatos mensuráveis que impliquem a gestão das unidades escolares da rede de ensino pesquisada com mecanismos de patrimonialismo, sendo que a perspectiva de problematização do texto procura ir ao encontro da discussão dos referencias bibliográficos e da legislação municipal que contextualiza a análise do potencial democrático ou patrimonialista dos processos de gestão no município estudado

SOBRE O CONTEXTO

A gestão, dentro dos limites deste texto, é entendida como “[...] o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2006, p. 147); ou seja, o processo de condução e dinamização do cotidiano escolar, sendo também o nível responsável por articular os diferentes sujeitos partícipes e envolvidos com a educação: professores, alunos, funcionários, comunidade, gestores, etc.

Além de um proeminente espaço no cenário contemporâneo, a gestão tem chamado para si a responsabilidade de fazer com que se instalem processos de qualidade no interior de redes escolares ou unidades educativas a partir do entendimento de que gestão

[...] é administração, é tomada de decisão, é organização, é direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização. É um termo que, historicamente, vem se afirmando no âmbito da administração da educação e no estudo das instituições e organizações, incluindo as educacionais, como sinônimo de administração, e que se “instala” no mundo pensante com um sentido mais dinâmico, traduzindo movimento, ação, mobilização, articulação (FERREIRA, 2006, p. 170-171).

Sendo sinônimo de intenção e ação – antecedida e precedida pelo planejamento, a gestão é “a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para se atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos. Neste sentido, é sinônimo de administração” (LIBÂNEO, 2004, p. 101).

Oportunamente, é preciso sublinhar o espaço de gestão próprio da escola, sendo que, neste o perfil, da equipe gestora condiciona todos os demais entrelaçamentos objetivos ou subjetivos, uma vez que

[...] toda ação humana é condicionada pelo conjunto de idéias adotado (consciente ou inconscientemente) pelos grupos em que a mesma se desenvolve. Qualquer projeto de mudança no curso dessa ação requer, necessariamente, a mudança do sistema de idéias que lhe dá fundamento e sustentação (BORDIGNON; GRACINDO, 2006, p. 150).

Nesta direção, a hipótese que traço acena para a gestão escolar como um dos possíveis elementos de ascendência sobre os resultados escolares, utilizando os dados garimpados da rede de ensino pesquisada como elemento hipotético e meramente ilustrativo.

Reitero que se trata de ‘um dos possíveis elementos’ uma vez que não tem forças ou autonomia para, isoladamente, determinar todas as facetas da escola e do processo de ensino e aprendizagem, pois

[...] a escola não é democratizável simplesmente pela democratização das suas estruturas organizacionais e de gestão, nem apenas através da eleição de diretores ou outros responsáveis; o acesso e o sucesso escolar dos alunos, a pedagogia, o currículo e a avaliação, a organização do trabalho na escola, numa escola pública como local de trabalho, as suas formas de intervenção cívica e sócio cultural com a comunidade, representam entre outros, elementos de que depende também, essa democratização (LIMA, 2002, p. 46).

Entretanto, mesmo que a gestão não seja a única responsável pela qualidade da educação, entendo que o acesso e o sucesso dos alunos; o currículo e a avaliação, a organização do trabalho na escola; a escola como local de trabalho e suas distintas formas de intervenção na comunidade passam pelo crivo e protagonismo da gestão escolar.

Parto, portanto, da premissa que a gestão escolar pode comprometer o rendimento escolar ao adotar práticas onde a equipe gestora, ante a uma série de demandas, não consegue conduzir adequadamente – com objetividade, dinamismo, razoabilidade e coerência -, os processos pedagógicos e administrativos que se instalam dentro da escola. A presença de uma gestão comprometida com práticas patrimonialistas seria um indicador palpável da (precarização da) qualidade da educação dentro da unidade educativa.

Se comprometida com práticas inadequadas, a gestão escolar – representada pelo gestor e sua equipe - terá dificuldades em realizar o enfrentamento das demandas da aprendizagem, seja pela interferência imprópria nos processos educativos ou pela omissão em razão dos mesmos processos, condicionando a escola a uma função social meramente reprodutora ou de socialização do indivíduo, no sentido de “garantir a reprodução social e

cultural como requisito para sobrevivência mesma da sociedade” (GOMÉZ, 2000, p. 14).

A ELEIÇÃO DE DIRETORES COMO MECANISMO DA (TENTATIVA DE) GESTÃO DEMOCRÁTICA

A eleição de diretores aponta uma tendência de ação que consolidaria, no espaço da escola, todos os avanços sociais em relação ao contexto de democratização pelo qual vem passando a escola pública, sendo que a

[...] defesa da eleição como critério para a escolha de diretores escolares está baseada em seu caráter democrático [...] À medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Daí a relevância de se considerar a eleição direta, por parte do pessoal escolar, alunos e comunidade, como um dos critérios para a escolha do diretor de escola pública (PARO, 2003, p. 26).

Em relação ao contexto empírico ao qual o texto remete, é pertinente informar que na rede municipal estudada, os gestores são personalizados, no interior da unidade educativa, pela figura do diretor, que é eleito trienalmente e de forma direta pela comunidade escolar, na proporção de 1/3 dos votos para o conjunto dos segmentos de pais e de discentes, e de 2/3 dos votos para os segmentos de docentes e de funcionários (Lei nº 3.261/97). Em razão proporcional ao tamanho da escola (mais de 300 alunos regularmente matriculados – artigo 3º. da Lei nº 3.261/97), a mesma contará com a figura de um vice-diretor de livre escolha do diretor eleito (Artigo 3º, parágrafo único, Lei nº 3.261/97), um ou dois supervisores escolares e ainda, havendo disponibilidade de profissional, um orientador educacional.

A eleição de diretores está arrolada entre as quatro formas de provimento do cargo de diretor classificadas por Gadotti e Romão (2004) como: a nomeação; o concurso público; a eleição e o esquema misto sendo, no município examinado, uma prática corrente desde 1991 (uma vez instituído pelo art. 217 da Lei Orgânica do Município, 1990), tendo sofrido alterações e regulamentações por leis ordinárias em 1991 (Leis nº 2.707 e 2.709) e 1997 (Lei nº 3.261), sendo ainda referenciada no Estatuto do Magistério Público Municipal, datado de 2008 (Lei Complementar nº 204 de 04 de julho de 2008).

Ainda que a lei não mencione, explicitamente, sobre o provimento do supervisor escolar e do orientador educacional, culturalmente ambos tem sido escolhidos livremente pelo diretor. Normalmente o orientador educacional é escolhido em razão de sua formação em orientação educacional (Lei nº 5.564/68, que cria a profissão de Orientador

Educacional, regulamentada pelo Projeto Pedagógico das escolas de Ensino Fundamental da rede em foco). Entretanto, é facultado ao diretor escolher livremente o seu supervisor (informações obtidas junto a Secretaria Municipal de Educação do município lócus da pesquisa).

Na rede pública de ensino em relevo, podem concorrer a diretores de escolas de Ensino Fundamental os professores que estiverem em consonância com a legislação de 1997, assim disposta:

Artigo 2º - Poderá concorrer à função de diretor de escola pública municipal todo o membro do Magistério que preencha os seguintes requisitos:
I - ser professor público municipal com, no mínimo, 12 (doze) meses de exercício na escola, considerando a data da Assembleia Geral de Eleição prevista no Artigo 14 desta Lei;
II - ter formação em nível superior, em Curso de Licenciatura;
III - ter concluído o estágio probatório;
IV - se celetista, gozar de estabilidade e estar em efetivo exercício no magistério público municipal (Lei nº 3.261/97).

Sendo que os diretores eleitos fazem jus a uma gratificação salarial adicional por atuarem como gestores, prevista no artigo 1º inciso VII, que fala sobre a gratificação de direção de escola (GD), no âmbito do Decreto nº 57/12, publicado em 28 de março de 2012.

Todavia, uma gestão escolar democrática não é assegurada apenas pela eleição dos cargos de gestão, uma vez que compromete outras dinâmicas tangíveis e intangíveis. Assim uma gestão escolar democrática é

[...] uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político-administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc. (LIMA, 2002, p. 19).

Mesmo que a escolha do diretor aconteça, democraticamente, através de eleições diretas envolvendo todos os membros da comunidade escolar, tal avanço pode não consubstanciar-se em gestão democrática de fato, pois os mecanismos lícitos de uma eleição (o apoio de uma maioria) podem conter – implícita ou explicitamente - práticas patrimoniais distintas dos interesses democráticos.

Na rede examinada, das 36 escolas em nível fundamental, 03 (três) escolas têm o diretor escolhido de forma indireta, através de indicação e nomeação política, em face

aos convênios que sustentam tais unidades educativas ou, então, por serem escolas unidocentes, uma vez que tal situação está prevista no parágrafo único do artigo 1º. da Lei nº 3.261, de 31 de outubro de 1997, que regulamenta a eleição de diretores nas escolas de ensino fundamental da rede municipal em destaque.

Estas escolas conveniadas, com base também no parágrafo único do artigo 217 da Lei Orgânica municipal, não realizam eleições de diretores, tendo seus gestores nomeados como cargos de confiança.

Das 33 escolas sobranes, todas já realizaram, ao menos, duas eleições para diretor desde o início de tal sistema de escolha da gestão escolar, há pouco mais de 20 anos. Todavia, percebe-se a configuração de três situações distintas e peculiares entre as unidades educativas que realizam eleições: a) escolas onde houve alteração significativa nas equipes gestoras ao longo dos últimos 20 anos; b) escolas onde o gestor deixou em seu lugar – por ocasião de sua aposentadoria – o seu vice-diretor ou coordenador pedagógico; e, por fim, c) escolas onde o diretor tem sido reeleito de maneira sucessiva há algum tempo (LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS, 2012).

Em um olhar inicial poder-se-ia levantar questões acerca das modalidades b e c, uma vez que implicam em continuidade de gestão. Entretanto, não há parâmetros indicativos para se evidenciar se a continuidade ou a ruptura como uma condução de gestão são elementos democráticos ou apenas faces possíveis do mecanismo democrático e legítimo de eleição de diretores.

Uma leitura explicativa e pormenorizada destas três situações peculiares demandaria, por certo, um tempo e uma proposta de investigação alheia aos objetivos do texto em pauta e da pesquisa que o estrutura. Entretanto, percebe-se, de antemão, que a eleição de diretores não garante tendências de relação entre a comunidade escolar e seus gestores, tampouco explica padrões de aceitação e manutenção de uma gestão, ou elucida as eventuais razões democráticas para trocas. Não há, na realidade em relevo, uma linearidade palpável que explique porque algumas unidades escolares são avessas a trocas de gestão. Nem é possível indicar a troca regular em outras unidades. Sequer é possível, com base nestas constatações, dizer o que é melhor para uma gestão democrática, uma vez que não há indicadores concretos das relações cotidianas, que possibilitem assegurar quais as facetas são mais propícias à gestão democrática como uma prática carregada de sentidos.

Mesmo considerando a eleição de diretores “o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação”

(MENDONÇA, 2000, p. 410), o mesmo ainda retrata a parte mais superficial (por visível) dos processos de gestão inerentes às escolas. Não se pode desconsiderar - e o próprio Mendonça (2000, p. 406) alerta para este aspecto – que “as leis sobre gestão democrática restringem-se a mecanismos a serem aplicados na unidade escolar, descurando de medidas que alcancem uma reorganização na estrutura do sistema de ensino capaz de sustentar esses mecanismos”.

A democracia não é garantida apenas por um único mecanismo (no caso, a eleição direta de diretores), pois inúmeros fatores concorrem para que, a partir ou com base em tal mecanismo, a unidade educativa possa desenvolver, de fato, práticas de gestão democrática.

[...] mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc (BOBBIO, 2000, p. 32)

Desse modo, a eleição de diretores restou por consubstanciar-se no grande instrumento da gestão democrática (por vezes ‘no’ instrumento da dita gestão), pois

[...] no Brasil, no início da década de 1980, a discussão sobre gestão democrática foi polarizada pela questão da indicação de dirigentes escolares, de tal modo que a luta dos movimentos sindicais pela implantação de processos democráticos de escolha de diretores fez que a ampla temática da gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida erroneamente a esse mecanismo (MENDONÇA, 2000, p. 172).

Por mais que a intenção explícita da eleição de diretores seja garantir a democracia no âmbito da gestão escolar, estruturas viciadas podem obstaculizar tal intenção e, por conseguinte, deixar a gestão à mercê de práticas patrimonialistas.

SOBRE O CONCEITO DE PATRIMONIALISMO E POSSÍVEIS PRÁTICAS PATRIMONIALISTAS

Como discussão inicial, pontuo que diferentes fatores podem comprometer o adequado andamento da gestão escolar, entre os quais destaco como hipótese ou matriz explicativa o patrimonialismo, que deságua em consequências administrativas e pedagógicas.

Em realidades onde a escolha do diretor se dá por eleições envolvendo a comunidade escolar – sobretudo pela necessidade de apoio, respaldo, legitimidade e... votos -,

pode haver o desenvolvimento, por parte do candidato eleito, de uma gestão patrimonialista. Esta característica patrimonial seria o “eixo explicativo para as resistências aos processos de gestão democrática do ensino público” (MENDONÇA, 2000, p. 432) e para o conseqüente enfraquecimento do potencial democrático e transformador da gestão escolar.

Cumpra sublinhar que quem primeiro usou a expressão patrimonialismo para descrever a política brasileira foi Sérgio Buarque de Holanda, depois de conhecer a obra de Max Weberⁱ. Ao lado de Raymundo Faoro, Holanda é considerado um dos mais importantes intérpretes do Brasil, por deter-se em seus estudos, particularmente a formação de uma cultura política brasileira.

Raymundo Faoroⁱⁱ, no livro *Os donos do poder*, escrito originalmente em 1958, empenhou-se em adaptar as teorias de Max Weber à realidade Brasileira. Em sua obra, discorreu sobre a formação do patronato político brasileiro, trabalhando com os conceitos de estamento como criatura do patrimonialismo (FAORO, 1997, p. 88).

A teoria de Raymundo Faoro parte da suposição de que, enquanto um Estado patrimonialista, Portugal não pode transmitir, como metrópole, para suas colônias outra estrutura estatal senão a do patrimonialismo. Neste sentido, afirma que desde o início, de D. João I a Getúlio Vargas, surge inabalável frente às grandes transformações, o Estado patrimonialista no Brasil (FAORO, 1997, p. 733).

A tradição patrimonialista tem um vínculo orgânico com a história de colonização brasileira, matizando diferentes espaços com as cores de uma herança cultural, cujas principais características mostram-se em

[...] um Estado mais forte do que a sociedade, em que o poder centrípeto do rei, no período colonial, e do imperador ao longo do século XIX, ou do Executivo, no período republicano, criou forte aparelho burocrático alicerçado no sentimento de fidelidade pessoal. No entanto, continuaram vivos no seio da sociedade os antigos hábitos de privatização do poder pelos clãs, à maneira do ocorrido nos engenhos. A *res publica* foi vivenciada pelos cidadãos da jovem república que emergia da retórica positivista do século XIX como *res privativa* ou *coisa nossa*, a ser administrada domesticamente, ensejando, assim, as conhecidas práticas do empreguismo e da corrupção sob várias manifestações (RODRÍGUEZ, 2006, p. 77-78).

De tal modo, uma gestão embasada em pressupostos de origem patrimonialista, estaria comprometida com nomes, cargos e atitudes de auto-legitimação, em detrimento de qualquer compromisso com projetos de escola. Tal compromisso patrimonialista pode levar o gestor a tornar-se refém das vontades individuais dos seus apoiadores, algumas vezes amarrado por chantagens veladas; ou ainda simples e

voluntariamente comprometido com amigos e afilhados da campanha passada. O gestor patrimonialista dificilmente tomará decisões com base na objetividade da organização e gestão da unidade educativa, pois está extremamente comprometido com as relações tecidas com os seus apoiadores e consequentes eleitores.

Esta interpretação encontra guarida na definição de patrimonialismo que seria uma

[...] forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa (MENDONÇA, 2000, p. 50-51).

Tal abordagem empresta tons diversos para a gestão, uma vez que

[...] pensar a esfera do ensino público no Brasil, [...] sugere a eleição de uma abordagem teórica sobre o Estado que dê conta de explicar o modelo de exercício do poder que combinou a influência sofrida pelas teses políticas do liberalismo com ordenamentos de caráter patrimonial, levando a organização do estado brasileiro a um caminho particular (MENDONÇA, 2000, p. 37).

E, a partir deste formato patrimonial, tudo é permitido ou considerado natural. Desde as relações domésticas potencializadas no espaço público (que passam pelas relações de compadrio e pelos privilégios ofertados apenas a alguns); a apropriação privada do Estado ('minha escola', 'meus alunos', 'minha comunidade', 'meus professores'...), e mesmo o uso do espaço público para particularidades (como pôster do time de futebol pendurado na parede; fotos da família espalhadas pela sala ou certas 'concessões' caseiras, sejam gastronômicas ou de empréstimo do espaço)

[...] ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio e o privilégio de grupos estamentais (MENDONÇA, 2000, p. 51).

A unidade educativa passa a ser 'propriedade' do diretor e, tal qual um senhorio, atribui diferentes papéis aos inquilinos de seu imóvel. Aos amigos, cargos e benesses, pois o sistema patrimonial "[...] prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano" (FAORO, 1997, p. 20).

Caso o gestor disponha de livre nomeação para outros cargos da equipe gestora (vice-diretor, coordenador pedagógico...), cargos e tarefas podem ser divididas

levando-se em consideração critérios que podem beirar a incoerência, sedimentados na concepção de que o espaço da escola é um espaço privado, pertencente (supostamente por ter sido eleito) ao diretor e subordinado aos seus mandos. Eis que o cargo não se trata de uma forma de “servir a”, mas de “servir-se de e com o”. Neste sentido, há uma apropriação pessoal do cargo. E se é pessoal, logo, o cargo pode servir igualmente a interesses pessoais.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível 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 (HOLANDA, 1995, p. 106).

Desta maneira, o diretor também está mais propenso a deixar-se seduzir pelo partidarismo, com a tendência em estabelecer compromissos políticos articulados exclusivamente com determinados grupos, sem respeitar posicionamentos diferenciados. Assim, a necessidade de resguardar votos e amealhar aliados para a próxima eleição para diretor pode desembocar em uma gestão comprometida.

Uma gestão vinculada ao patrimonialismo pode reacender práticas de gestão a partir de um ordenamento de relações clientelistas, reforçando que

[...] o que ocorre em algumas escolas, no nível das decisões concretas, de caráter administrativo e pedagógico, ainda está pautado nas velhas relações em que elas ocorrem, de cima para baixo, ou seja, quase sempre o diretor e um pequeno grupo da comunidade escolar, na sua maioria professores, é quem tem de fato decidido as questões, fazendo valer a sua vontade (MENDONÇA, 2000, p. 305).

A gestão patrimonial ainda produz outras consequências igualmente capazes de repercutir de forma danosa na gestão escolar, como uma certa perenidade dos espaços ocupados nos cargos de gestão. Tal perenidade pode conduzir a um olhar de descaso para o próprio processo de formação continuada, uma vez que não são exatamente os atributos meritocráticos que alimentam a gestão patrimonialista.

Uma equipe gestora que subestima seu próprio processo de formação continuada (seja pessoal, como a realização de cursos e seminários; ou oficial, como as reuniões de formação organizadas pela secretaria de educação), enfrenta maiores dificuldades em articular soluções e dinamizar os processos inerentes a unidade educativa basicamente por duas razões: ou limita-se a ‘apagar incêndio’, movida pelo trefismo; ou é vítima de uma autoconfiança exagerada, supondo que não há diálogo e aprendizagem possível na interação com outros sujeitos.

Outra consequência que poderá ser produzida por uma gestão patrimonial

reside na centralidade ao aspecto administrativo. Uma equipe gestora demasiadamente preocupada com aspectos administrativos, acaba sublocando o pedagógico da escola e interferindo na qualidade do processo educativo.

Os gestores que atribuem a centralidade ao aspecto administrativo caracterizam-se como aqueles que estão mais preocupados com o preço de um material didático do que com os benefícios que o mesmo poderá produzir; sendo também identificados com a cobrança de horários e preenchimento correto do caderno de chamada, em detrimento das estratégias de desenvolvimento metodológico dos conteúdos registrados; são mais cuidadosos com os históricos escolares do que com os alunos aos quais tais documentos remetem.

Há, ainda, outro tipo de gestor que pode vincular-se (ou aproveitar-se) de uma gestão patrimonial: o gestor imobiliista. Tal gestor caracteriza-se como aquele sujeito que não toma nenhuma iniciativa ou capitaneia grandes projetos, justificando ou atribuindo a culpa de seu imobilismo ao órgão mantenedor. Em suas intenções e no seu discurso, ele até teria mais iniciativa, mas é impedido pelas ‘amarras’ da secretaria de educação, figura sempre presente e onipotente nos discursos carregados de desculpas, pronunciados por este gestor.

O gestor imobiliista, que compromete qualitativamente a gestão com sua falta de iniciativa, inovação e dinamismo, em geral e paradoxalmente pode mostrar-se um gestor tarefeiro, sempre muito envolvido com o preenchimento de tabelas e planilhas. Pouco ou nada sabe do pedagógico e acredita firmemente que gestão é uma tarefa técnica e exata, onde fatores de outra ordem não devem ser considerados.

Em síntese, a gestão comprometida com eventuais práticas patrimoniais pode trazer implicações para a qualidade da educação em uma unidade escolar. Tais implicações podem ser materializadas em números e índices de reprovação/evasão, mas também em uma certa atmosfera interna que remete à falta de autonomia, porém praticamente intangível ao exame documental. Isto porque esta gestão estará mais propensa a acatar os mandos e desmandos internos e externos (como pressões de toda a ordem), apresentando ainda dificuldades para a tomada de decisões objetivas, articuladas e democráticas.

Sendo a gestão escolar constituída por “processos intencionais e sistemáticos de se chegar a uma decisão e de fazer a decisão funcionar” (LIBÂNEO, 2004, p. 101), uma gestão patrimonialista pode ser caracterizada como aquela que, ou toma decisões baseadas na imperícia e parcialidade, ou não toma decisões, lançando desculpas de toda ordem para sua falta de autonomia.

De tal modo, a gestão que cogita ou permite práticas patrimonialistas está mais suscetível aos interesses externos, como pressão e interferência discricionária na prática pedagógica por parte dos pais; desmandos políticos ou modismos pedagógicos por parte da mantenedora, por exemplo. Também está mais vulnerável a cobranças arbitrárias por índices de aprovação, que podem não representar a realidade do trabalho pedagógico desenvolvido na escola e que irão, mais cedo ou mais tarde, repercutir de maneira desastrosa na própria comunidade escolar.

BUSCANDO UMA CONCLUSÃO PROVISÓRIA

Os documentos empíricos relacionados (legislações e levantamentos estatísticos) foram, no âmbito da pesquisa desenvolvida, documentos de ilustração e base para o levantamento de hipóteses que subsidiassem a discussão de possíveis práticas de patrimonialismo na gestão escolar, não identificadas (ou não dispostas a essa identificação) na realidade analisada. Assim, o escopo deste artigo incidiu mais diretamente na revisão bibliográfica sobre a temática da democracia e do patrimonialismo na eleição de diretores.

Possivelmente seja mais intensa a tarefa de buscar a qualidade da educação, quando esta não se faz acompanhar por um processo maduro e fortalecido de gestão escolar. Em uma gestão condicionada, entre outros fatores, pelo patrimonialismo, há a tendência para a regulação (ou negação) de informações e a potencialização de projetos individuais, preponderantes ante aos projetos educacionais mais amplos ou democráticos. Seguramente, este comportamento compromete o caráter democrático da gestão escolar, por deixá-la refém de decisões que devem atender a demanda de grupos e não necessariamente de um coletivo institucional.

Isto porque a eleição de diretores não tem o condão de, sozinha, restringir práticas patrimonialistas, sem a colaboração de uma série de outros mecanismos instituídos...

A eleição de diretores adquiriu lugar de destaque no processo de democratização da escola e dos sistemas de ensino, chegando erroneamente a ser considerado sinônimo de gestão democrática, é uma das maneiras, sem ser a única, de materializar esse importante princípio constitucional no ensino público. A sua realização cria vínculos entre a comunidade, alunos, trabalhadores em educação e direção eleita em torno de um projeto de trabalho coletivo (MENDONÇA, 2000, p. 258).

Caso a função social da escola seja compreendida como uma função transformadora, na qual é confiado o objetivo de “provocar e facilitar a reconstrução de conhecimentos, atitudes e formas de conduta que os (as) alunos (as) assimilam direta e

acriticamente nas práticas sociais de sua vida anterior e paralela à escola” (GOMÉZ, 2000, p. 25), parece válido imaginar que a condução da gestão inerente à unidade escolar assume um papel por demais relevante para ser tomado de modo displicente ou simplista, atrelado a estruturas viciadas de um modelo de cultura política pautado pelo patrimonialismo.

A unidade escolar tem mecanismos de auto-regulação e, portanto, possibilidades que permitem a transposição de eventuais modelos patrimonialistas. Neste sentido, atribuir relevância aos estudos e pesquisas que envolvem a gestão escolar significa também considerar a gestão como capaz de superar eventuais contradições e proporcionar qualidade na educação.

Notas

ⁱ Para tanto, ver *Raízes do Brasil*, 1995, cap. V, cuja primeira edição remete a 1936.

ⁱⁱ Vacaria, 27 de abril de 1925 - Rio de Janeiro, 15 de maio de 2003.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 147-176.

DECRETO nº 57/12, de 28 de março de 2012. Declara os valores dos padrões de vencimentos, salários e proventos dos servidores municipais a partir do mês de março de 2012. Disponível em: <http://www.pmpf.rs.gov.br/legislação>. Acesso em: 20 abr. 2013.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1997. 2 v.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação na formação do profissional da educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Liber Editora Ltda, 2006, p. 157-176.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São Paulo: Cortez: IPF, 2004.

GOMÉZ, A. I. P. As funções sociais da escola: da reprodução à reconstrução crítica do conhecimento e da experiência. In: SACRISTÁN, J. G.; GOMÉZ, A. I. P. *Compreender e transformar o ensino*. 4. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2000, p. 13-26.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEI ORGÂNICA do município de [...] – RS, 03 de abril de 1990. Disponível em:

<http://www.pmpf.rs.gov.br/legislação>. Acesso em: 20 abr. 2013.

LEI COMPLEMENTAR nº 27, de 23 de dezembro de 1994. Altera a estrutura da carreira do magistério público municipal, prevista na Lei no. 1733/76. Dispõe sobre a tabela de pagamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pmpf.rs.gov.br/legislação>. Acesso em: 20 abr. 2013.

LEI COMPLEMENTAR nº 204, de 04 de julho de 2008. Altera a estrutura da carreira do magistério público municipal estabelecida pela Lei no. 1733, de 31 de dezembro de 1976, com as modificações inseridas pela Lei Complementar no. 27, de 23 de dezembro de 1994 e cria vantagens. Disponível em:
http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/legislacao/exe_lei.php?f_pop_form=maintenance&f_pop_field=f_cd_escolaridade&f_popup=true&use_popup=true&cnumero=204&ccomplnumero=08%20&cano=2008&cnorma=6. Acesso em: 20 abr. 2013

LEI COMPLEMENTAR Nº 203 de 04 de julho de 2008. Regulamentada pelo Decreto nº 44/2009. Dispões sobre o estatuto dos Servidores Públicos do Município de [...]. Disponível em:
http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/legislacao/exe_lei.php?f_pop_form=maintenance&f_pop_field=f_cd_escolaridade&f_popup=true&use_popup=true&cnumero=203&ccomplnumero=08%20&cano=2008&cnorma=6. Acesso em: 20 abr. 2013.

LEI Nº 3.261, de 31 de outubro de 1997. Dispõe sobre a eleição de diretores de escolas municipais, em cumprimento ao disposto no artigo 217 da Lei Orgânica do Município, revogadas as Leis no. 2.707/91, e 2.709/91, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pmpf.rs.gov.br/legislação>. Acesso em: 20 abr. 2013.

LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS. Setor de registros escolares, Coordenadoria de Administração. Secretaria Municipal de Educação, 2012.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão escolar: teoria e prática*. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA, L. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: LaPPlanE/ FE/ Unicamp, 2000.

PARO, V. H. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. 2. ed. Campinas: Papirus, 2003.

RODRÍGUEZ, R. V. *Patrimonialismo – e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Documenta Histórica Editora, 2006.

Recebido em março de 2013.

Aprovado em junho de 2013.