

**WALÉRIA FURTADO PEREIRA**

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DOMINAÇÃO: A  
CONTRIBUIÇÃO DE WEDER PARA PENSAR A GESTÃO ESCOLAR**

**Ubatãndia**  
**2004**

**WALÉRIA FURTADO PEREIRA**

**SISBI/UFU**



1000217603

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DOMINAÇÃO: A  
CONTRIBUIÇÃO DE WEBER PARA PENSAR A GESTÃO  
ESCOLAR**

**Uberlândia  
2004**

**WALÉRIA FURTADO PEREIRA**

MON  
371.21  
P436d  
TES/ME/M

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DOMINAÇÃO: A  
CONTRIBUIÇÃO DE WEBER PARA PENSAR A GESTÃO  
ESCOLAR**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia – MG – como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Brasileira, sob orientação do Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

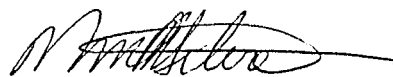
**Waléria Furtado Pereira**

**Democracia, participação e dominação: a contribuição de Weber para pensar a gestão escolar.**

**Dissertação aprovada em 03 de julho de 2004 para obtenção do título de Mestre em Educação.**

**Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação.**

**Banca Examinadora**



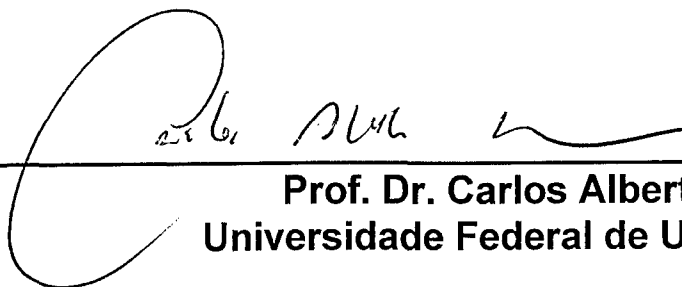
---

**Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva**  
(orientador-UFU)



---

**Prof. Dra Naura Syria Carapeto Ferreira**  
Universidade Tuiuti do Paraná



---

**Prof. Dr. Carlos Alberto Lucena**  
Universidade Federal de Uberlândia



## AGRADECIMENTOS

*Dedico esta minha conquista, com muito amor:*

*Ao Luiz, meu companheiro de todas as horas, cuja presença é indispensável;*

*Ao Gustavo, meu filho, força motriz, sempre, com amor e ternura;*

*À minha família "adotiva": Sonjinha, Kekeia, Edinho e Raynes pelo, amor, apoio confiança, torcida e orações;*

*À Marisa e Roseli, pelos ombros que tive na escola;*

*À Helô, Ronaldo e Nair, pela amizade, sempre;*

*Aos colegas Quefren e Maria Marta pela amizade especial e apoio na caminhada;*

*Ao professor Marcelo pela orientação e paciência.*

*E à DEUS, que nunca me abandonou.*

*Viver...*

*E não Ter a vergonha de ser feliz.*

*Cantar e cantar e cantar*

*A beleza de ser um eterno aprendiz.*

*Ah, meu Deus!*

*Eu sei, eu sei..*

*Que vida podia ser bem melhor,*

*E SERÁ!*

*Mas isso não impede que eu repita:*

*É BONITA, É BONITA E É BONITA!*

*(Gonzaquinha)*

## RESUMO

O presente estudo insere-se na Linha de Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Toma como objeto de estudo a questão da gestão escolar e seus contornos, no interior da escola pública de Minas Gerais, na atualidade. Procura compreender como se configuram as relações de dominação, as práticas participativas e seus processos decisórios. A questão da participação implica a discussão sobre os diferentes tipos de democracia, direta ou representativa em suas variáveis. Isso porque toda prática democrática implica um tipo de participação. A análise dos diferentes tipos de participação, por sua vez, remete à compreensão das relações sociais, entendida como comportamento recíproco de agentes plurais que produzem ações sociais. Este estudo recupera a teoria de Weber da ação social discutindo os tipos de dominação e suas bases de legitimação, ao mesmo tempo em que constrói o quadro teórico que possibilita apreender a realidade como inesgotável, infinita e em processo histórico de constituição. Para tanto, esta pesquisa se desenvolve no campo da pesquisa qualitativa, opção metodológica que possibilita ao pesquisador captar as perspectivas dos sujeitos e o contexto em que se inserem. Foram entrevistados sete professores de duas escolas da rede municipal de Uberlândia em Minas Gerais, de modo a captar a percepção desses sujeitos em relação a cinco elementos centrais nos processos decisórios na gestão da escola: Projeto Político-Pedagógico, Conselho Escolar, formas de utilização dos recursos financeiros da escola, formas de distribuição de turmas e escolha do vice-diretor. No primeiro capítulo são analisadas as diferentes formas de democracia e participação e os elementos centrais da teoria Weberiana. No segundo capítulo é feita a análise dos dados de campo, levantados por meio dos depoimentos dos sujeitos envolvidos. No terceiro capítulo o contexto sócio histórico em que a gestão escolar se situa é analisado, a partir da discussão das políticas educacionais a partir dos anos de 1990. Ao final foi possível evidenciar que a participação, a democracia e as relações de dominação no interior da escola não se apresentam como uma realidade homogênea, monolítica. Pelo contrário, assumem contornos de dimensões distintas, chegando às vezes, a coexistirem participação ativa, passiva, reservada; participação formal, não-formal informal; participação convergente ou divergente ou até mesmo não-participação imposta ou induzida no cotidiano escolar. E, existem também, fortes elementos de uma dominação assentada na tradição e no carisma, além da escola possuir, hoje, vários elementos de dominação burocrática.

## Abstract

The following study presents a Research in Public Politics and Management in Education of Post Graduation Program in Education of Universidade Federal de Uberlândia. This research focuses on school management and its details in the countryside of public school in Minas Gerais nowadays. It discusses about the domination's relationships, the participation in practice and its process of decision. The participation in practice talks about the different types of democracy, *direct* or *representative* and their varieties. It is because all kind of democratic practice requires one type of participation. The analysis of different types of participation focuses on the social relationship's comprehension, which is seen as reciprocal behavior of plural agents who produce social actions. This research returns to the Weber's Theory of social action demonstrating the types of domination and its basis of legislation. At the same time, it builds the theory which makes possible to involve the reality such as unfinished, infinite and processing the construction of history. Therefore, this research is developed in the quality field, it involves a methodological option which makes possible to the researcher understand the subjects' perspectives and the context in which they are found. Seven teachers from two public schools were interviewed in Uberlândia, Minas Gerais, in order to analyze the perception of those subjects in relation to five central elements in the process of decision from school management: Politic-Pedagogic Project, School Counselor, the Usage of Financial School Resources, the Groups Distribution and the Choice of the Vice-principal. In the first chapter, the different forms of democracy and participation, and the central elements of Weber's Theory are analyzed. In the second chapter, data from the interviews are examined. In the third chapter, the social and historical context, in which school management is located, is analyzed through the political and educational discussion since 1990. In the end, it was possible to notice that the participation, the democracy and the relationships of domination inside the school are not presented as an unique reality. On the contrary, they assume distinct dimensions, they may coexist sometimes. Active, passive and reserved participation, formal and informal participation, convergent, divergent or even the imposed or induced non-participation are able to be present inside the school routine. There are powerful elements from domination connected to tradition and charisma, and the school also has several elements of bureaucratic domination.



## **SUMÁRIO**

### **RESUMO**

### **ABSTRACT**

### **INTRODUÇÃO ..... 9**

### **CAPÍTULO 1**

#### **DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DOMINAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DE WEBER PARA PENSAR A GESTÃO ESCOLAR ..... 17**

### **CAPÍTULO 2**

#### **ANALISANDO A ESCOLA A PARTIR DA SUBJETIVIDADE DE SEUS SUJEITOS ..... 57**

##### **2.1 O projeto Político-Pedagógico ..... 62**

##### **2.2 O Conselho Escolar ..... 69**

##### **2.3 O uso dos recursos financeiros ..... 76**

##### **2.4 A Distribuição de Turmas e a Escolha dos Vice-Diretores ..... 79**

### **CAPÍTULO 3**

#### **AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 1990 E OS CONDICIONANTES HISTÓRICOS DA GESTÃO ESCOLAR ..... 86**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 118**

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 129**

### **ANEXO I ..... 138**

## LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASG- Auxiliar de Serviços Gerais

BIRD- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

CEMEPE- Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais

E.M.- Escola Municipal

FMI- Fundo Monetário Internacional

FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar

GQT- Gestão de Qualidade Total

GQTE- Gestão de Qualidade Total da Educação

OMC- Organização Mundial do Comércio

ONG- Organização Não-Governamental

PDE- Plano de Desenvolvimento da Escola

PMU- Prefeitura Municipal de Uberlândia

PPP- Projeto Político Pedagógico

PROCAD- Programa de Capacitação de Diretores

PROCAP- Programa de Capacitação de Professores

S.M.E- Secretaria Municipal de Educação

UFU- Universidade Federal de Uberlândia

## INTRODUÇÃO

A trajetória deste trabalho, e sua justificativa, estão intimamente relacionadas à trajetória de vida acadêmica percorrida, nos últimos doze anos por essa pesquisadora.

No percurso foi cursado Pedagogia na Universidade Federal de Uberlândia, e conseqüente conclusão em 1993. Já, desde o início começou a se evidenciar a afinidade com a área da gestão escolar. Além do magistério, foi obtida graduação em administração, supervisão e, posteriormente, em inspeção escolar.

A primeira Pós-graduação, *lato sensu*, também foi na área de gestão educacional, tendo concluído o curso Política, Planejamento e Gestão da Educação Básica no Município, no ano de 1995.

Apesar de ter seguido a carreira do magistério, como professora, nas séries iniciais do ensino fundamental, na rede municipal de ensino de Uberlândia, foi vivida uma experiência como diretora escolar, chegando a ocupar o cargo, após participar de uma seleção, para escolha de dirigentes escolares. Em momentos anteriores e também após essa experiência, a escolha do diretor continuou sendo feita por meio de “indicação política”.

Essa experiência, como diretora de escola, muito marcou esta trajetória profissional e acadêmica. Inexperiente, mas inquieta e sempre na busca de uma atuação democrática, que estimulasse a participação e a autonomia. Inquietação, esta, fruto das leituras feitas durante a graduação e a especialização, período coincidente à experiência como diretora. Equívocos e decepções foram muitos,

mas sempre na busca de práticas e relações democráticas.

Foi vivida também uma experiência durante dois anos, na função de assessora de recursos humanos, na Secretaria Municipal de Educação, quando então retornando à escola, volta a atuar como professora.

Nesse período, houve uma mudança de governo municipal, o que na avaliação de muitos, significou uma mudança de orientação partidária, o grupo político à frente do executivo municipal, há mais de 12 anos, perde as eleições para prefeito. Assumiu a prefeitura um grupo, cuja proposta de governo, anunciava a identificação com as causas populares e o compromisso com os movimentos sociais.

Ao final do primeiro ano, deste novo governo, a Secretaria Municipal de Educação instituiu o processo de eleição, para seleção de diretores das escolas municipais, antiga reivindicação dos profissionais do magistério.

Nessa época, atuando como professora em duas escolas da rede municipal de ensino, houve a oportunidade de vivenciar esse processo, com o olhar de quem está “do lado de dentro” da escola.

Foi um período de muita mobilização, discussões, reuniões, etc. Enfim, um período bem movimentado, que instigou a curiosidade pela novidade e pela vontade em saber se “ia dar certo”. Havia uma expectativa, por parte de muitos profissionais da rede, em saber se essa experiência estaria ou não contribuindo para as mudanças desejadas, se as tomadas de decisões estavam sendo participativas e se a realidade de cada escola estava sendo respeitada. Era o assunto que dominava o momento. No horário de entrada, nos intervalos entre as aulas, no horário de recreio, na saída, enfim, em todos os momentos do cotidiano



escolar.

Ao mesmo tempo, concluía um segundo curso de pós-graduação *lato sensu*, na área de Pedagogia Empresarial. Foi no trabalho final desse curso, através de uma monografia, que se iniciou a investigação de forma mais sistemática das políticas públicas e de sua face neoliberal. Entrava em contato então com autores e análises até então desconhecidas, mas era instigante aprofundá-las.

Assim no contato com as discussões sobre o ideário neoliberal, as políticas sociais e educacionais com sua lógica privatizante, as reflexões sobre a redefinição do papel do Estado, da democracia, de cidadania, dentre outras questões, e acompanhando a primeira experiência de eleição, para diretores de escola, posta em prática, em nome de uma “democracia participativa”, novas inquietações começaram a se desenvolver.

A partir destas inquietações, tornou-se necessário investigar, até que ponto, realmente, a eleição significou a implantação da gestão democrática na escola. Esta questão foi rapidamente respondida pela própria revisão da literatura que evidenciou que esse tipo de gestão, não se realiza pela simples institucionalização da eleição do diretor de escola.

Se esta questão foi respondida, outras se colocavam: em que medida as relações de dominação, muitas vezes presentes no cotidiano escolar se alteraram? Os processos e práticas de caráter *clientelístico*, *patrimonial*, estariam sendo superados no interior da escola? Os novos mecanismos implantados em nome da *gestão democrática* estariam contribuindo, para romper como o caráter burocrático da organização escolar? Em que contexto sócio-histórico são

produzidas e implementadas as propostas de democratização da escola na atualidade? Quais as marcas deste contexto? Em que medida este contexto se reproduz na organização escolar?

Buscando compreender as políticas públicas, sua face neoliberal e implicações na gestão escolar, inseridas neste contexto, parte-se para a revisão bibliográfica analisando a década de 1990, suas políticas, propostas e reformas implementadas em busca de um ensino público de qualidade.

Ao lado desta revisão bibliográfica, torna-se necessário conhecer o pensamento de Weber. Ele fornece elementos importantes, (teóricos e metodológicos), quando se pretende pensar as relações sociais no contexto das organizações, inclusive da organização escolar. Na tarefa de melhor compreender os contornos da educação e mais especificamente discutir os mecanismos de democratização da gestão escolar, adota-se como metodologia de investigação o olhar Weberiano, de modo a analisar como se tem dado, as formas de participação utilizadas na construção de uma democracia participativa e em que medida relações e práticas de dominação e controle, ainda se reproduzem no âmbito da escola. Ao mesmo tempo, em que se toma Weber como “companheiro” de jornada, evidencia-se a necessidade de desvendar a realidade social.

Para Weber o método de investigação que leva ao conhecimento da realidade social deve buscar esclarecer, interpretar, ou seja *compreender* as relações do social com a história. Nisso é possível fazer um exame comparativo entre traços de períodos históricos distintos, que permitam entender as relações concretas dos acontecimentos sociais com a realidade social e cultural contemporâneas e as causas históricas que definem, porque cada acontecimento é

de uma forma e não de outra, e que o resultado dessa comparação contempla sempre aspectos parciais e selecionados dos processos.

Weber procurou entender a sociedade, produzindo uma teoria da ação social, visando compreender como uma conduta se converte em ação, pelo sentido e significado; seus motivos, suas conseqüências. Compreender é juntar a interpretação e a explicação causal.

A sociologia Weberiana procura e demonstra causalidades, não determinações. Para tanto, Weber constrói seus *tipos ideais*, como construções vazias de sentido histórico, existentes apenas no plano do conceito, buscando as características, "típicas", que não são encontradas puras na realidade empírica e concreta. Sua função é dominar a realidade, sem pretender retratá-la, buscando conceitos contemporâneos e adaptando-os à nossa realidade, e valores atuais. É um percurso metodológico, que orienta o cientista na observação de fenômenos da vida social. Consiste em enfatizar determinados traços da realidade até chegar na sua expressão mais pura e conseqüente. Esses tipos precisam ser construídos no pensamento do pesquisador, eles existem no plano das idéias, sobre os fenômenos e não nos próprios fenômenos.

Busca-se em Weber a definição de poder, dominação e legitimidade, que são analisados por ele através de três tipos *puros* de dominação: o domínio legal, o domínio tradicional e o domínio carismático. Ele fundamenta a distinção dos tipos de legitimidade da dominação, na justificativa que o dominado apresenta para seu ato de obediência e não no modo como o dominador executa o poder. Por sua vez, em articulação com a perspectiva Weberiana, recorre-se a um processo de investigação qualitativo, uma vez que, pesquisas dentro desta abordagem têm o

ambiente natural como fonte direta de dados; possuem um caráter descritivo permitindo ao investigador uma abordagem minuciosa; são particularmente úteis na investigação educacional; valorizam o processo em detrimento dos resultados ou produtos; a análise dos dados é feita de forma indutiva, designada de teoria fundamentada, ou seja o investigador não recolhe dados ou provas com o objetivo de confirmar hipóteses construídas previamente, ao invés disso, as abstrações vão sendo construídas à medida que os dados vão se agrupando.

Na abordagem qualitativa o observador preocupa-se com as perspectivas dos participantes, o que permite apreender a dinâmica interna das situações, bem como as diferentes perspectivas envolvidas.

A investigação qualitativa em educação permite questionar os sujeitos de investigação, com o objetivo de perceber o que experimentam, o modo como interpretam as suas experiências, como estruturam o mundo social em que vivem. As estratégias e procedimentos são estabelecidos permitindo levar em consideração as experiências do ponto de vista do colaborador. O processo de condução de investigação qualitativa implica um diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos.

No intuito, pois, de investigar os caminhos da gestão escolar, a prática participativa e as relações de dominação presentes, nas relações sociais, no interior da escola, a partir de um olhar Weberiano, o presente texto foi estruturado em três capítulos, além da introdução e considerações finais

No primeiro capítulo, **Democracia, participação e dominação: A contribuição de Weber para pensar a Gestão Escolar**, são apresentadas algumas categorias teóricas, chave para a discussão sobre a gestão da escola e a



análise desta gestão numa perspectiva Weberiana. Nesse sentido, a partir das contribuições de Bobbio (1987), discuti-se os diferentes tipos de democracia presentes no desenvolvimento histórico da sociedade contemporânea. Além disso, sustentado em Lima (2001), delineia-se um mapeamento teórico de modo a se construir uma *tipologia* das diferentes modalidades e formas de participação. Em seguida, detêm-se nos elementos centrais do pensamento de Max Weber, uma vez que, suas análises das relações sociais fornecem subsídios importantes, que ajudam a compreender a questão da dominação e refletir sobre os processos e práticas implementadas nas escolas públicas em nome de uma gestão democrática.

No segundo capítulo, **Analizando a escola a partir da subjetividade de seus sujeitos**, são sintetizados os dados, discutindo os resultados levantados no trabalho de campo, de modo a responder às questões para este estudo. Esse trabalho de campo se deu por meio de depoimentos colhidos junto a 7 profissionais da rede municipal de ensino de Uberlândia, em duas escolas públicas distintas. Foram considerados os seguintes aspectos no processo de investigação empírica: Projeto Político-Pedagógico, Conselho Escolar, formas de utilização dos recursos financeiros da escola, formas de distribuição de turmas e escolha do vice-diretor. Com esse trabalho de campo, busca-se compreender nas escolas e suas relações sociais, que tipo de democracia se faz presente, como se dá a participação e que tipos de participação ali se realizam. Além disso, procura-se captar os tipos de dominação e suas formas de legitimação presentes no interior das instituições escolares.

Para esta análise fez-se necessário captar os pontos de vistas *dos sujeitos* participantes, pois que, para Weber, a investigação visa compreender a ação dos

homens nas suas relações significativas. É importante compreender as intenções e motivações subjetivas e o contexto subjetivo de sentido em que ocorrem as relações sociais. O ponto de partida é o *indivíduo*. Formações como a escola, por exemplo, lhe aparecem como produto de *entidades de indivíduos*. São locais, onde se desenvolve a ação social de *indivíduos*. Não existe uma personalidade coletiva “em ação”, formações coletivas são representações que se encontram na mente de pessoas reais e pelas quais orientam suas ações, tendo enorme importância para o desenrolar dessas ações. Por isso, o critério, ao se definir trabalhar com entrevistas semi-estruturadas (roteiro constante do Anexo I) foi a definição *dos sujeitos* a serem entrevistados, não a *escola*.

Porém, o próprio Weber chama atenção para o caráter histórico dessas relações. Assim, no terceiro capítulo, **As políticas educacionais dos anos 1990 e os condicionantes históricos da gestão escolar**, debruça-se o olhar sobre as políticas educacionais dos anos de 1990, de modo a captar os significados e dimensões que estas políticas assumem no contexto do neoliberalismo na educação brasileira. Para se compreender as relações sociais presentes na escola, é necessário também compreender essas relações, frente aos condicionantes sócio-históricos em que a escola se situa. Nessa perspectiva, discute-se as transformações ocorridas a partir da redefinição do papel do Estado e suas implicações no campo das políticas públicas. Evidencia-se a influência dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial, na condução destas políticas e seus desdobramentos na educação pública de Minas Gerais.

Ao final, são apresentadas as considerações finais, tendo em vista a trajetória percorrida ao longo deste estudo. Inicia-se, pois esta jornada.

## CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DOMINAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DE WEBER PARA PENSAR A GESTÃO ESCOLAR

Na proposição da análise dos mecanismos de democratização da gestão escolar, busca-se verificar como se tem dado as formas de participação suficiente e adequadamente utilizadas na direção da construção de uma democracia participativa. Com isso, há um contexto a estudar, esquadrihar e verificar em que grau relações e prática de dominação e controle, ainda se reproduzem no âmbito da escola. É, pois, sob esta ótica que este capítulo analisa, a concepção de democracia participativa; tipos de participação e não-participação; e em seguida, detém-se sobre o pensamento de Max Weber, uma vez que suas análises das relações sociais poderão subsidiar as reflexões dos processos e práticas implementadas nas escolas públicas, em nome da gestão democrática.

A questão da participação se encontra imbricada na questão da dominação. A dominação no Brasil se apresenta hoje através da sua consequência mais direta: a desigualdade social. É um problema *histórico-estrutural* (Demo, 1996). A discussão de poder, da dominação de uma minoria sobre uma maioria, está vinculada à discussão das questões econômicas. A desigualdade, igualmente, é histórica, por isso dinâmica, mutante. “A história é um fenômeno irrequieto, imperfeito por definição, entregue à corrosão do tempo, sempre necessitado de superação” (ibid. p. 83). A dominação é feita de desigualdade, comandado(s) e comandante(s), de forma impositiva ou suave e dissimulada, mas sempre

dicotômica, desigual.

Mesmo em condições de vida economicamente desiguais é impeditivo lutar, para que os indivíduos participem em iguais condições, dos destinos sócio-políticos da sociedade. Nisso há que se concordar com Silva (2003, p.18), quando diz que “se a democracia não quer ver-se imobilizada, deve basear-se num grau substancial de igualdade social e econômica – isto é, na existência na sociedade de um interesse comum real e concreto.”

A manutenção das desigualdades sociais é um dos maiores empecilhos a que a democracia participativa se estabeleça. Faz-se necessário que haja uma política social, que vise diminuir tais desigualdades.

Na visão de Demo (1996, p. 6), política social é entendida como o “esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais, quando entendida como proposta do Estado.” É redistribuição, promoção da viabilidade de uma sociedade participativa.

A política social tem três eixos fundamentais: os aspectos sócio-econômicos, o assistencial e o político. No primeiro é preciso assegurar renda e emprego à população, ter como meta atingir o pleno emprego, crescer economicamente. No segundo é preciso garantir assistência aos grupos que não podem auto-sustentar-se. Não se trata de assistencialismo, mas sim de defesa dos direitos e da cidadania, já que pobreza no Brasil é um problema estrutural. E no terceiro é a defesa da participação, pois que é através dela, que promoção se torna autopromoção, projeto próprio, forma de co-gestão e autogestão, e auto-sustentação. “Não existe o processo participativo, se não acontecer alguma coisa na estrutura das desigualdades, cujo problema não pode somente ser buscado fora



de nós". (DEMO, 1996, p. 22).

E é justamente pelas condições desiguais de vida que a democracia participativa se torna mais difícil. O crescente desemprego, a migração de numerosa parcela da população para o subemprego ou setor informal, faz com que a luta diária pela sobrevivência seja cada dia mais difícil ao que não sobra tempo, nem disposição, para inserção na luta pelo espaço de exercício da cidadania. E é nas populações marginalizadas que mais necessária se faz a participação, uma vez que é interesse dos setores dominantes, que uma parcela expressiva da população mantenha-se à margem das decisões e venha a se constituir massa de manobra.

A dificuldade de motivar e organizar comunidades existe. Mas é preciso acreditar nas suas potencialidades e com criatividade torná-las parte do processo.

A crença na potencialidade comunitária é dos componentes mais fortes e característicos da política social de autopromoção. [...] Até mesmo o simples fato de que a comunidade sobreviveu historicamente, subsiste em meio a um ambiente adverso, luta para existir, significa alguma potencialidade, que a opressão dominante ainda não conseguiu extirpar. (DEMO, 1996, p. 91)

Portanto, a participação não deve ser tomada como dádiva, doação, concessão. É conquista, é processo, que tem como entraves a falta de espaço, de abertura, de processos que lhe dêem guarida. Justamente, por ser conquista, primeiro se defronta com a dominação e depois se conquista o espaço de participação, pois para realizar a participação é preciso enfrentar as estruturas e relações de poder. Pressupõe compromisso, envolvimento, ação. Deve-se romper com a imposição, pois que através de novas propostas de participação podem se esconder novas formas de dominação. É preciso estar atento aos discursos que encantam e enganam. Nos dizeres de Demo (1996, p.86).

20

É fácil cercar o processo participativo dos cuidados teóricos e práticos necessários, sobretudo para não transformar participação na farsa mais elegante do poder. A artimanha mais esperta do poder é pintar-se como fonte de participação, seu baluarte, sua garantia, seu avalista. Esta é, ademais, a função específica da ideologia, como sombra inevitável do poder. Poder inteligente não se apresenta como poderosos. Vende-se como amigo dos desiguais e como caminho único de composição da desigualdade. A participação autêntica precisa partir desse realismo.

Silva (2003, p.17) analisa a democracia participativa como sendo uma democracia que funciona *direta* na base e como um *sistema representativo* nos outros níveis.

Há que se lançar mão dos conceitos de Bobbio (1987), para um melhor esclarecimento desta afirmativa. Para ele, democracia se define como sendo “um regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos – onde existe, em poucas palavras, o sufrágio universal”.(BOBBIO, 1987, p. 44).

Democracia direta pode ser literalmente definida como participação de todos os cidadãos em todas as decisões que lhe dizem respeito. Mas isto tem se mostrado cada vez mais difícil. A possibilidade de alguém participar e decidir sobre *tudo* é sempre mais distante

Já a democracia representativa significa genericamente deliberações coletivas. Nela, as decisões são tomadas por pessoas eleitas para isto.

Mas nem toda democracia é representativa e nem toda representação é democrática. É preciso levar em conta os poderes do representante e o conteúdo da representação. O que caracteriza uma democracia representativa é “quem” é o *representante*. Que ele seja um *fiduciário*, alguém que tem o poder de agir com uma certa liberdade em nome e por conta dos representados, que gozando da confiança, representa seus interesses, sem vínculo de mandato, ou ainda diz-se

que tem um mandato imperativo. Ou, ao contrário, que ele seja um *delegado*, quando o representante é simplesmente um porta-voz, um legado, um embaixador de seus representados, com um mandato extremamente limitado e revogável. E caracteriza, ainda, com respeito ao “que coisa” representa, se como fiduciário representa os interesses gerais, ou se como delegado representa interesses particulares.

Ainda para Bobbio (1987, p. 47) nas democracias representativas os representantes apresentam duas características:

a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria. (BOBBIO, 1987, p. 47).

Hoje, na democracia representativa é importante se falar em “princípio da proibição de mandato imperativo”, visto que este deve ser plenamente revogável. A solidariedade, a visão dos interesses gerais é mais forte que a solidariedade de categoria, ou a consideração dos interesses particulares. A representação fiduciária não é sempre maléfica. Há situações em que é desejável e até inevitável. Mas deve se circunscrever aos limites próprios.

Mas nenhuma das duas propostas transforma a democracia representativa em democracia direta. Pode se dizer apenas que é um meio termo, uma via.

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário. Mesmo se substituível, o delegado é um intermediário, acima de tudo porque, apesar de vinculado às instruções que recebe da base, tem de fato uma certa liberdade de movimento e se com ele não se entendessem todos os que devem chegar a uma deliberação coletiva, qualquer deliberação coletiva

seria impossível; em segundo lugar porque ele não pode ser revogado a todo instante e substituído por um outro, a não ser sob o risco de paralisar as negociações. (BOBBIO, 1987, p.51)

Democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas excludentes, mas sim que se integram reciprocamente.

Quando se fala em democracia participativa, defende-se a ocupação dos espaços políticos, pela sociedade, maior interessada na democratização das relações.

A participação implica o desenvolvimento de atitudes de cooperação, integração, comprometimento com as decisões, aumento da eficácia política. Pode ser considerada como prática educativa através da qual os indivíduos se exercitam na defesa dos interesses coletivos e desenvolvam práticas democráticas. É participando que se aprende a participar.

A democracia participativa inova ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha do governo e ao colocar na agenda política formas de autogestão ou de democracia direta, mas conserva o interesse de controle. De certa forma, não rompe com a noção de que a política deve ser para os “especialistas” ou de que as classes populares somente estão aptas a participar se forem “educadas” de modo a não oferecer riscos ao poder das classes dominantes. (SILVA, 2003, p.20)

A democracia participativa que hoje se pratica sob a égide do neoliberalismo, difunde a idéia de *Estado Neutro*, acima das classes, representante da totalidade da população, dotado de racionalidade e vontade capaz de suplantar o mercado e esta visão encobre a repressão e o peso das políticas econômicas. Defender a democracia participativa é não negar, também, o seu caráter ideológico.

Nesse caso, a democracia burguesa passa a ser a realização do ideal de democracia para o

qual todos devem caminhar, desconhecendo-se que o seu significado e a sua estrutura são definidos pelas diferenciadas concepções de sociedade. Em alguns aspectos, pode até parecer que possuem pontos comuns, como as liberdades civis e políticas. No entanto essas mesmas liberdades assumem conteúdos muito diferenciados em função do projeto societário que se defende. A democracia burguesa é uma forma de dominação que, para os trabalhadores, constitui um enquadramento político em cujo interior se pode (ou não) fazer avançar a luta revolucionária. (SILVA, 2003, p.28)

O contexto sócio-econômico influencia sobremaneira nos rumos da democracia. Aspira-se à organização das classes populares, para que através da participação imponha às classes dominantes a ampliação dos direitos políticos e sociais.

A participação é um fenômeno social e político que repercute no poder e não é um pressuposto. Depende da vontade, da iniciativa, é um direito, um valor e considerada instrumento de realização da democracia participativa, é enfim, uma ação, uma ação social.

Enquanto instrumento privilegiado de realização da democracia, a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões. (LIMA, 2001, p. 71).

Ao se seguir analisando os tipos de participação, torna-se importante lançar mão dos conceitos de Lima (2001) que afirma que a intervenção dos atores adquire determinadas características no acesso e na capacidade de influenciar a participação democrática, de acordo com o tipo de intervenção realizada. Para tanto além da participação direta e representativa, já explicitadas, acrescenta-se a participação formal, a não formal, a informal, a reservada, passiva, convergente, divergente, que se distinguem pelo tipo de regras (formais, não-formais, informais).

A participação na educação e, especificamente, na escola, será analisada do ponto de vista da regulamentação, do envolvimento dos atores e da orientação dada pela organização.

A *participação formal*, também entendida como participação legal, está sujeita a regras formais-legais, estáveis, estruturadas em documento (estatuto, regulamento, etc.) com força legal ou hierárquica. Tem caráter preciso e impõe limitações que devem ser observadas. As regras formais regulamentam, organizam e estruturam a participação, legitimam certas formas de intervenção e impedem outras.

A *participação não-formal* toma como base regras menos estruturadas, torna possível a realização da participação formalmente considerada, admite desenvolvimentos e adaptações não previstas formalmente e até contraditórias às orientações estabelecidas. É uma interpretação organizacionalmente localizada das regras formais, podendo constituir-se em adaptação ou alternativas.

A *participação informal* realizada por regras informais, não estruturadas formalmente, produzidas na organização e geralmente partilhada em pequenos grupos. Sempre acrescenta algo à participação formal e à participação não-formal. Os atores “participam de outra forma”, elegem objetivos ou interesses específicos, não definidos formalmente, orientam-se, em certos casos, por oposição a certas regras estabelecidas, ou em complementaridade a essas regras, consideradas insuficientes, desajustadas ou indesejáveis.

A participação formal, não-formal e informal devem ser analisadas do ponto de vista da regulamentação, isto é, a existência ou não de regras que organizem a participação. A existência de regras é a base da legitimidade dos

participantes. Esse é um dado importante no qual os participantes podem se apoiar para reivindicar e utilizar espaços de participação.

A *participação ativa* caracteriza-se pelo elevado envolvimento na organização, tanto individual, quanto coletivo, traduz capacidade de mobilização para a ação, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigília aos assuntos importantes; afirmação, defesa e alargamento da margem de autonomia dos atores e da capacidade de influenciar decisões. Utiliza-se de inúmeros recursos, tais como eleição de representantes, participação em reuniões, divulgação de informação, produção de propostas, elaboração de requerimentos, petições, etc., até formas de contestação e de oposição, com recurso a lutas sindicais, greves, etc.

A *participação reservada* situa-se num ponto intermediário entre a participação ativa e a passiva. Caracteriza-se por atividade menos voluntária, sem empenho de recursos, aguardando, para tomar uma posição mais definida, ou quedando-se pela posição de partida, como forma de proteger outro tipo de interesses, de não correr riscos, de não comprometer o futuro. Não revela uma posição de desinteresse ou alheamento, podendo até tomar posições ou algum tipo de ação. Representa um grupo passível de ser persuadido e quando evolui para a participação ativa o faz, geralmente, por razões fortes, justificadas e publicadas.

A *participação passiva* caracteriza-se por atitudes e comportamentos de desinteresse e de alheamento, de falta de informação imputável aos próprios atores, de alienação de responsabilidade e/ou papéis, até por uma certa apatia. É uma estratégia de não envolvimento, ou de envolvimento mínimo, sem expressão na ação. Caracteriza-se pela presença de alguns elementos tais como absenteísmo

em geral, falta de comparecimento a certas reuniões, dificuldade de eleição de representantes, resistência oferecida à aceitação de certos cargos e funções, falta de informação e desconhecimento da legislação em vigor, especialmente a participação.

As modalidades de participação ativa, reservada e passiva, devem ser analisadas do ponto de vista do envolvimento dos participantes na escola. Toda participação pressupõe algum envolvimento. O simples fato de fazer parte da escola, já caracteriza um mínimo de participação. Assim é possível descrever o empenho, o comprometimento, a mobilização dos participantes ao tomarem parte dos processos e ações desenvolvidos na escola.

A *participação convergente* orienta-se no sentido de realizar os objetivos formais, que são reconhecidos e tomados como referência normativa pelos atores participantes. É uma participação orientada para o consenso, no tocante aos objetivos, podendo assumir formas de militância, empenho, ou obstáculo à inovação e à mudança.

A *participação divergente* caracteriza-se pela ruptura, ainda que provisória, com as orientações oficialmente estabelecidas. Pode ser interpretada como forma de contestação, boicote, ou intervenção indispensável com vista à renovação, ao desenvolvimento, à mudança e à inovação.

A participação convergente e divergente refere-se aos objetivos presentes na escola. Objetivos que podem ser declarados, e, portanto, serem formais e interpretados por cada participante de diferentes formas, mas que terão um consenso, ou ao contrário serão contestados a terem oposição. Os objetivos podem ser também alternativos, ou complementares.



Ao analisar a forma de participação de cada ator na sua organização é necessário levar em conta o caráter e o conteúdo dos objetivos, o processo democrático, a regulamentação, o envolvimento e a orientação das formas e tipos de participação. Assim, a participação pode assumir diferentes significados.

Há ainda que se referir, por um lado, à passividade, ou seja, o desinteresse, o alheamento, a falta de informação, é caracterizada como uma participação meio à margem do processo, indica crise na participação e, por outro, à não-participação que é considerada uma ruptura preocupante no processo, assume contornos negativos, omissão. A não-participação encontra-se menos presente nos discursos, uma vez que estes são afirmativos, e também possuem diferentes significados. Pode ser *imposta* ou forçada por lei, por situação decretada, indicação de casos particulares, consensos organizacionalmente estabelecidos, não nomeação, ou não previsão de participação. A não-participação pode ser *induzida*, situação em que são feitos arranjos, ou há a existência de práticas que levam à não-participação, ou facilitam-na. Ou, ainda, ser uma não-participação *voluntária* onde não há imposição e sim opções pessoais, ou do grupo.

A predominância de um modelo ou outro de participação articula-se às condições objetivas em que ela se insere. Isto significa afirmar que é necessário situá-la no contexto das relações sociais em que se situa.

São as relações sociais que caracterizam a sociedade, que vão definir a forma como a participação se faz presente, ou se, ao contrário, a sociedade se caracteriza pela não-participação.

Por sua vez, no caso específico da sociedade capitalista, estas relações são relações de dominação. Nesse sentido, as análises de Weber trazem elementos

importantes que ajudam a compreender o binômio participação e dominação e seus pontos de interseção na compreensão da escola.

Toma-se a participação, então, como um tipo ideal, no sentido Weberiano, para analisar como se estabelecem as relações democráticas. A participação é numa lógica Weberiana, o ideal prático a ser alcançado nas relações sociais.

A relação social está sendo entendida como comportamento recíproco de agentes plurais que produzem ações sociais. Para isto recorrendo, a Weber<sup>1</sup> e sua compreensão do que é ação social, percebe-se como se configuram as relações sociais, as relações de dominação. Como no domínio, o mando e a obediência repousam na legitimidade do dominador. Busca-se entender a distinção dos tipos de legitimidade da dominação, através dos quais fundamenta-se a justificativa que o dominado apresenta para seu ato de legitimação.

As relações sociais definem-se como a probabilidade de que uma conduta social tenha seu sentido partilhado pelos diversos agentes da sociedade e podem ter seu sentido constituído basicamente em cima daquilo que 'se espera' dos participantes, a que Weber chamou "máximas". Através delas os participantes orientam suas condutas, mas pode também ter um sentido 'combinado', entre as partes. Assim, os participantes acordam suas ações futuras, seu comportamento, acordo este que, cada uma das partes deverá observar, em suas ações futuras. Cada uma das partes tem, então, o dever de observar o acordo contraído.

Nestas ações podem ocorrer regularidades, ou seja, repetições, condutas que as mesmas pessoas repetem, ou muitos o fazem dando a elas o mesmo

---

<sup>1</sup> Max Weber nasceu em 21 de abril de 1864 em Erfurt. Primogênito de oito filhos, herdou o nome do pai. Filho de uma família da alta classe média, de juristas, com tradição intelectual, Weber conduziu, assim com Hegel, Nietzsche e Kant, uma contraposição à filosofia como sendo capaz de explicar a vida social. Foi um dos pioneiros na ciência social empírica.

sentido, a que Weber denominou *uso* e *costume*, que não são sinônimos. Isto, deve ser observado na análise causal de conexões simples, mas importantes.

Denominamos *uso* a probabilidade efetivamente dada de uma regularidade na orientação da ação social, quando e na medida em que a probabilidade dessa regularidade, dentro de determinado círculo de pessoas, está dada unicamente pelo exercício efetivo. Chamamos o uso de *costume*, quando o exercício se baseia no hábito inveterado. (WEBER, 1991, p. 18)

O costume seria então uma ação realizada irrefletidamente, seja por comodidade, seja por estar arraigada, ou outra razão qualquer, que não seja obrigatória, mas que seja duradoura. O uso, por sua vez, não possui este caráter de perenidade, ainda que considere a possibilidade de uma ação social possuir alguma regularidade. Em Barbosa e Quintaneiro (2002, p. 121) encontra-se um exemplo esclarecedor: “A moda é um uso que se contrapõe, graças ao seu caráter de novidade, ao costume, mas também pode resultar de convenções impostas por um estamento em busca de garantir seu prestígio, como a distinção que se expressa no consumo da alta costura”. O processo de análise da conduta do agente pode exigir a tomada de consciência a fim de rejeitar sua própria submissão à regularidade imposta pelo costume.

Grande parte das ações sociais não se orientam por normas vigentes, mas sim pelos interesses subjetivos dos participantes, por suas expectativas, pelas expectativas dos outros. Daí decorre que as ações tendem a se tornar muito mais homogêneas, regulares e contínuas do que se fossem orientadas por normas e deveres obrigatórios. Pode ocorrer então de haver uma substituição da submissão ao costume habitual, pela adaptação a situações de interesse.

Esse fenômeno de que a orientação exclusiva pela situação de interesses, próprios e alheios, produz efeitos análogos aos que se procura impor – muitas vezes em vão – pelo estabelecimento de normas, provocou grande interesse especialmente na área econômica: pode-se dizer que foi uma das fontes do nascimento da economia como ciência. Existe, entretanto, de forma análoga, em todos os domínios da ação. Constitui, por seu caráter consciente e internamente independente, o pólo oposto de todas as espécies de vinculação interna mediante a submissão ao “costume” puramente habitual, bem como de toda entrega a normas em que se acredita, orientando-se por um valor. Um componente essencial da “racionalização” da ação é a substituição da submissão interna ao costume habitual pela adaptação planejada a determinadas situações de interesses. (Weber, 1991, p.18)

A ação também pode se desenvolver pela orientação de uma ordem legítima, a que Weber chamou “vigência” da ordem, que vai além do condicionamento do costume, ou da orientação pela situação de interesses. A “vigência” de uma ordem seria, então, um mandamento, ou um “sentimento de dever”.

Ao conteúdo do sentido de uma relação social chamamos a) “ordem” somente nos casos em que a ação se orienta (em média e aproximadamente) por “máximas” indicáveis, e somente falamos b) de “vigência” dessa ordem quando a orientação efetiva por aquelas máximas sucede, entre outros motivos, também (quer dizer, num grau que tenha algum peso na prática) porque estas são consideradas vigentes com respeito à ação, seja como obrigações, seja como modelos de comportamento. (WEBER, 1991, p. 19)

A legitimidade de uma ordem será garantida por atitudes internas e externas. Por atitudes internas afetivas: entrega sentimental, ou pela crença em que a vigência representa valores supremos e obrigatórios; ou ainda por atitudes externas: a expectativa de consequências.

Uma ordem pode ter a sua vigência legítima atribuída em virtude a) da *tradição*: vigência do que sempre foi, e esta é a forma mais universal e primitiva. b) Em virtude de uma crença *afetiva*: vigência do novo revelado ou exemplar. c) em virtude de uma crença *racional* referente a valores: vigência do que se reconheceu como absolutamente válido. d) Em virtude de um estatuto existente

em cuja *legalidade* se acredita. Esta legalidade está legitimada pela submissão à ela ou por imposição por um acordo entre as partes. A submissão a estatutos é hoje a forma de legitimidade, baseada na legalidade, mais comum.

A forma de legitimidade hoje mais corrente é a crença na legalidade: a submissão a estatutos estabelecidos pelo procedimento habitual e formalmente correto. Nestas condições, a oposição entre ordens pactuadas e ordens impostas é apenas relativa, pois, quando a vigência de uma ordem pactuada não reside num acordo unânime – o que, nos tempos passados, freqüentemente foi considerado indispensável para alcançar a verdadeira legitimidade – mas na submissão efetiva, dentro de determinado círculo de pessoas, dos discordantes à vontade da maioria – caso muito freqüente –, temos na realidade, a imposição desta vontade à minoria. O caso contrário, em que minorias violentas ou, pelo menos, mais enérgicas e inescrupulosas impõem ordens, que afinal são consideradas legítimas também pelos que no começo a elas se opuseram, é extremamente freqüente. Quando o meio legal para a criação ou modificação de ordens é a “votação”, observamos freqüentemente que a vontade minoritária alcança a maioria formal e que a maioria a ela se submete, quer dizer: que o caráter majoritário é apenas aparência. (WEBER, 1991, p. 23)

E esta ordem será denominada, segundo Weber (1991, p. 21), de convenção ou direito:

- a) convenção, quando sua vigência está garantida externamente pela probabilidade de que, dentro de determinado círculo de pessoas, um comportamento discordante tropeçará com a reprovação (relativamente) geral e praticamente sensível;
- b) direito, quando está garantida externamente pela probabilidade da coação (física ou psíquica) exercida por determinado quadro de pessoas cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar sua violação.

Chamamos convenção o “costume” que, no interior de determinado círculo de pessoas, é tido como “vigente” e está garantido pela reprovação de um comportamento discordante. Em oposição ao direito (no sentido aqui adotado da palavra), falta o quadro de pessoas especialmente ocupadas em forçar sua observação.

Na convenção, quem coage é o próprio indivíduo e não um quadro de pessoas encarregadas de tal função. E freqüentemente uma falta contra a convenção, é castigada com mais rigor, pelo boicote social e suas conseqüências, do que o seria qualquer coação jurídica.

A submissão à imposição de uma ordem pressupõe a crença na autoridade

de quem a impõe e geralmente quem se submete, não tem muita consciência se o faz por força da tradição ou da legalidade. Se, por costume, convenção ou direito.

Weber debruçou-se sobre a particularidade da configuração histórica do seu tempo, e nessa análise considera que ao encarar um período histórico não se pode fazer afirmações do período que virá. É possível, sim, fazer um exame *comparativo* entre traços de um período e traços encontrados em outros, admitindo-se a especificidade de cada um e a circunstância de que a comparação sempre ressaltará aspectos parciais e selecionados dos processos em confronto. A análise comparativa permite discutir então o que é peculiar a cada período histórico.

A pesquisa histórica pode ajudar-nos em duas coisas: apontar os traços que reputamos importantes no nosso mundo contemporâneo e que também estejam presentes em outras épocas e lugares, devido a causas específicas a serem examinadas em cada caso particular que possam ser apontados como responsáveis pelas diferenças entre ele e os demais (sendo que eles figurarão na análise como *causas* dessa diferença). (grifos do autor) (COHN, 1991)

Weber procurou praticar uma Ciência Social baseada na realidade concreta, para que pudesse entender a singularidade da vida social. “De um lado queremos entender todas as relações concretas dos acontecimentos sociais com a realidade social, cultural e contemporânea e, de outro lado, queremos entender as causas históricas que definem que sejam dessa forma e não de outra”. (WEBER, 1992, apud. VILELA, 2002, p. 67)

Procurou então entender a sociedade, a ação dos homens com seus significados subjetivos, que definem e produzem suas ações e consequências, produzindo assim uma teoria da ação, uma **teoria da ação social**.

Explicar o sentido seria buscar (descobrir e nominar) e esclarecer os significados subjetivos que na cabeça dos sujeitos ativos nas relações sociais definem sua conduta e produzem as conseqüências da ação. Por isso é correto afirmar que a sociologia weberiana construiu, no seu núcleo, uma teoria da ação social – não uma teoria sobre as ações objetivas diretas (como a conduta manifesta ou expressa), nem uma teoria sobre manifestações de comportamento sustentadas por visões metafísicas da realidade, nem uma teoria para explicar as causas inconscientes da conduta, mas sim, *uma teoria da ação social que colocou no núcleo o sentido particular que mobiliza cada sujeito social a agir de uma forma e não de outra.* (grifos nossos) (VILELA, 2002, p. 77)

Para Weber (1987) a ação social pode ser orientada para as ações passadas, presentes ou futuras. Mas nem toda ação é social. Nem todo contato entre os homens tem caráter social. As ações só podem ser consideradas ação social se orientadas às ações de outros. Ações resultado de reações, ou acontecimentos naturais, bem como a mera “imitação” não podem ser consideradas ação social. A ação aprendida através da observação de outros, também não o é. Mas a conduta imitada pela “tradição”, pelo “padrão” ou pela “moda” têm uma relação de sentido, tanto para aqueles que estão sendo imitados, quanto para os que imitam, sendo assim, uma ação social.

É pelo sentido e seu significado que uma conduta se converte em ação. “É o sentido que pode tornar uma omissão e até um “não fazer nada” em uma ação.” (SAINT-PIERRE, 1999, p.54) E o significado subjetivo da ação vai depender dos *motivos* (conscientes ou inconscientes), do *como* a ação se insere nos acontecimentos e as *conseqüências* que essa ação gerou. A investigação visa então compreender a ação dos homens nas suas relações significativas. É importante compreender, pois, as intenções e motivações subjetivas e o contexto subjetivo de sentido em que ocorrem as relações sociais.

Weber quis recuperar o papel ativo do sujeito, dos agentes sociais, através da ação social. E tornou científico, estudos de áreas até então pouco estudadas, através da Sociologia compreensiva.

A razão Weberiana penetrou em esferas e dimensões da vida social aparentemente irredutíveis e impermeáveis ao conhecimento científico (ética, magia, religião), mostrando a necessidade de sutilar, aperfeiçoar o instrumento conceitual ou, se se quer, a malha perceptiva do cientista, para acompanhar as nuances da realidade sem reduzi-la. (LAZARTE, 1996)

A investigação social objetiva compreender o comportamento social além dos seus aspectos gerais, indo ao seu sentido subjetivo, para desta forma explicá-lo nas suas causas e efeitos.

A compreensão é um nexo entre a interpretação e a explicação causal. Weber pretendia fundamentar uma ciência compreensiva da realidade, uma ciência compreensiva empírica.

Compreender pode significar uma compreensão *atual* do sentido visado de uma ação, bem como uma compreensão *explicativa*, que permitirá compreender pelos *motivos*. Busca-se, então a definição de Weber (1991, p.6) para compreensão:

Apreensão interpretativa do sentido ou da conexão de sentido: a) efetivamente visado no caso individual (na consideração histórica), ou b) visado em média e aproximadamente (na consideração sociológica em massa), ou c) o sentido ou conexão de sentido a ser construído cientificamente (como "ideal-típico) para o tipo *puro* (tipo ideal) de um fenômeno freqüente.

A realidade para Weber é inesgotável, pois que é infinita e, portanto o conhecimento não poderia nunca ser uma cópia fiel sua. Para ele, independentemente do método, o pesquisador vai sempre trabalhar com escolhas, partindo do geral, ou do individual, de modo que ambos os métodos se afastam da realidade.



Não somente não existe método universal, como também a oportunidade de um processo varia de acordo com os problemas a resolver: eficaz em um caso, ele pode fracassar em outro análogo. A própria idéia da legitimidade de um método em uma ciência particular não é senão um falso problema. [...] A função de um método é fazer progredir o saber, e não ser fiel a um pretensão ideal do conhecimento. Como a ciência é uma pesquisa indefinida, não se admite que possa haver um método ideal ou completo, ou mesmo um processo definitivo. (FREUND, 1987, p. 34)

O sentido dado à ação, por sua vez, vai depender dos valores do pesquisador, que tem um papel central com seus valores, seu entusiasmo, sua devoção, seu trabalho na construção do conhecimento científico.

O pesquisador fará sempre uma seleção na diversidade, dando atenção a fenômenos que lhe parecem importantes e desprezando outros. Daí que a ciência não consegue dar conta da infinidade da realidade. Isto torna o conhecimento objetivo limitado e a realidade será afirmada, então, somente em termos de chances, de probabilidades, um conhecimento condicional, que é a interpretação dos fatos.

*A ação científica é uma ação racional por excelência. É racional com relação a um objetivo – busca a verdade. O cientista se propõe a enunciar proposições factuais, relações de causalidade e interpretações que sejam universalmente válidas. Mas é também racional com relação a um valor, porque o cientista parte de um juízo de valor – ele se mobiliza para a investigação a partir de um julgamento sobre o valor da verdade, demonstrado pelos fatos ou por argumentos. (grifos do autor) (VILELA, 2002)*

Weber não quer apreender a realidade, e sim atribuir significados a essa realidade. Não há verdade a alcançar e sim “enunciados” com pretensão de validade. O pesquisador tem que ter consciência dessa limitação. “Um sábio e sua escola podem ter a impressão de haver apresentado a palavra decisiva sobre um problema, porém um outro reformulará toda a questão, pois terá encontrado outra relação com os valores. A ciência é obra de todos os sábios”.(FREUND, 1987, p.44).

A imparcialidade será preservada pela orientação metodológica, pelo respeito do cientista às regras da pesquisa, para tratar o problema cientificamente.

A “neutralidade” do conhecimento científico não significa independência de ‘idéias de valor’ nem significa, que os valores estejam presentes na seleção do problema de investigação, ou que estejam ausentes na análise e conclusões.

Podemos aceitar que os valores participem na seleção dos problemas a investigar, mas, por conveniência, relega-se a seleção destes a uma etapa pré-científica de investigação. Considera-se assim que a tarefa verdadeira da ciência seja a de construir e comprovar – particularmente este último – hipóteses, e este processo pode e deve ser livre de valores. (DAWE, 1974, apud., LAZARTE, 1996, p. 55)

Os valores estão presentes no recorte do objeto e na elaboração de sua metodologia. No processo de decisão se seleciona um modo de ação considerado o melhor, dentre outros, de acordo com algum critério de preferência.

Para evitar o problema de valores, Weber propõe manter sempre clara a diferença existente entre: 1) *relação com os valores* - esta fórmula, como veremos, implica um posicionamento diante dos valores como a única forma pela qual se pode determinar, ou seja, recortar e construir o objeto próprio das ciências da cultura. Seu âmbito é pré-científico; 2) *juízos de valor* - são juízos contendo a fórmula “deve ser” e são estes juízos que devem ser erradicados da atividade científica, pois a ciência, o que não pode dizer, é precisamente o que *deve ser*. A diferença lógica entre os juízos de valor e os juízos científicos justifica-se pela impossibilidade lógica de se deduzirem juízos de valor a partir de enunciados factuais; 3) *juízos científicos* - são juízos obtidos pelo uso do copulativo “ser” e são, dessa forma, os juízos próprios da ciência empírica. Tais juízos ou consistem em proposições de “fatos observáveis” ou são juízos que permitem um confronto empiricamente válido entre o que diz uma teoria e como realmente é a realidade. (SAINT-PIERRE, 1999, p. 30)

A sociologia procura e demonstra causalidades, não determinações. E para isso, ela constrói conceitos-tipo, que podem lhe mostrar como o real acontece e deve empenhar-se, para encontrar as regras gerais do acontecer.

É para dar conta do rigor necessário ao método histórico que Weber criou a noção de *tipo ideal*

conjunto dos conceitos que o especialista das ciências humanas constrói unicamente para os fins da pesquisa (...) momento da seleção que fazem o historiador e o sociólogo, por abordarem necessariamente o real a partir de certos pontos de vista em função da relação com os valores. Entretanto, esta apenas orienta o trabalho, elimina o que pode ser desprezado; não confere ainda rigor conceitual à questão estudada. Esse é o papel do tipo ideal. É ele o modo de construção de conceitos peculiar ao método histórico ou individualizante, cujo objeto sabemos que é o estudo da realidade e dos fenômenos em sua singularidade. (FREUND, 1987, p.48-9)

Weber tenta achar a solução para o problema do rigor, tentando achar traços comuns, buscando os elementos característicos, “típicos” e ele define isso como “uma racionalidade utópica”, que nunca se encontra ou só raramente é encontrada em sua pureza na realidade empírica e concreta.

É preciso buscar a propriedade característica e original que determina a individualidade e a singularidade de uma tal organização. É preciso igualmente insistir na noção de unilateralidade, pois é ela que permite dar o rigor ao tipo ideal, porque é a condição ao mesmo tempo de amplificação dos traços característicos e da elaboração do quadro de pensamento em um conjunto coerente e não contraditório. (...) Em suma, ele consiste em uma representação ideal e conseqüente de uma totalidade histórica singular, obtida por meio de racionalização utópica e de acentuação unilateral dos traços característicos e originais, para dar uma significação coerente e rigorosa ao que parece confuso e caótico em nossa experiência puramente existencial. (FREUND, 1987, p. 50).

O tipo ideal permite dominar a realidade, sem pretender retratá-la. Através do tipo ideal pode-se transpor conceitos contemporâneos adaptando-os ao contexto, adaptando-os a valores. Não é uma hipótese, mas pretende ajudar na formulação de hipóteses.

Trata-se de recurso metodológico para ensinar a orientação do cientista no interior da inesgotável variedade de fenômenos observáveis na vida social. Consiste em enfatizar determinados traços da realidade [...] até concebê-los na sua expressão mais pura e conseqüente, que jamais se apresenta assim nas situações efetivamente observáveis. Por isso mesmo esses tipos necessitam ser construídos no pensamento do pesquisador, existem no plano das idéias sobre os fenômenos e não nos próprios fenômenos. (ibid.)

O tipo ideal não atua para comprovar. Serve ao pesquisador para entender

significados.

[Quando o pesquisador tenta] ir além da mera comprovação de relações concretas, para determinar a *significação cultural* de um evento individual, por mais simples que seja, isto é, para 'caracterizá-lo' - trabalha, e *tem* de trabalhar, com conceitos que via de regra apenas podem ser determinados de modo preciso e unívoco sob a forma de tipos ideais.(COHN, 1991, p. 108)

O tipo ideal, portanto, não é uma norma prática para a ação. Com ele se chega ao rigor conceitual, evitando as discussões vazias de sentido, as confusões lógicas, os equívocos e os erros. O tipo ideal não é o fim do conhecimento, não deve resumir a realidade.

O pesquisador pode criar vários tipos ideais, para compreender um fenômeno, já que o conhecimento, para explicar a realidade finita, é parcial.

O tipo ideal é construído a partir da intensificação unilateral da realidade, com o exagero de alguns traços, a partir de um ponto de vista (valores). E pela reunião de fenômenos comuns, que se encaixam dentro do quadro conceitual, porém é preciso rigor. Pode parecer que o tipo ideal seja construído de acordo com o capricho de cada um. Só que existem exigências como a consistência lógica e a não contradição interna.

A utilidade do tipo ideal é oferecer um marco conceitual que traz conexões que se aproximam ou distanciam-se deste quadro ideal. Ele é um instrumento técnico de investigação, um meio de conhecimento. E essa utilidade é valorativa, segundo os interesses do pesquisador.

E, como indica Weber, o único critério de que dispõe para definir se um determinado tipo ideal é uma construção realmente frutífera é simplesmente o seu êxito no conhecimento de fenômenos culturais concretos em sua conexão, seu condicionamento causal e sua significação. É por todas essas características que o tipo ideal entra para a consideração das ciências culturais não como um fim, mas sempre como um meio. (SAINT-PIERRE, 1999, p. 74)

O tipo ideal pode, ao invés de ser uma construção, estar presente na mente das pessoas, não como tipo ideal, mas como ideal prático a ser alcançado nas relações sociais.

O tipo ideal é sempre provisório e sua vigência para o conhecimento é sempre limitada e os limites de aplicação são determinados pelo interesse científico.

Os modos de ação social são jogos de tipos ideais de ação, para compreender e ordenar acontecimentos. Weber separa as ações em tipos *racionais* e *irracionais*. Assim nas *racionais* temos a *racional orientada para fins*, que é determinada pela expectativa depositada no comportamento como condição, para atingir os fins perseguidos, mas Weber também cria um tipo ideal de ação para a ação política: *racional orientada a valores nos fins* e *racional orientada a fins nos meios*. E a *racional orientada para valores*, determinada pela crença no valor absoluto da conduta, nela o agente atua em função de suas convicções, sem considerar as conseqüências.. As *irracionais* são caracterizadas por *afetiva*, determinada por afetos e sentimento, é uma reação desenfreada a estímulo extraordinário. E a *tradicional*, determinada por um costume arraigado, quase um hábito, é o limite da ação social. É uma atitude arraigada. Com suas quatro características e suas possíveis combinações, os fenômenos mais díspares de ação seriam qualificados.

Se as relações sociais são ações de indivíduos, como elas se perduram? Qual a base da regularidade das ações das pessoas? A base seria a submissão do grupo de pessoas a um mando, uma ordem e a crença nessa ordem, ou seja, a dominação e a produção da legitimidade.

As atitudes subjetivas de cada indivíduo que é parte dessa ordem passam a orientar-se pela crença numa ordem legítima, a qual acaba por corresponder ao interesse e vontade do dominante. Desse ponto de vista, é a dominação o que mantém a coesão social, garante a permanência das relações sociais e a existência da própria sociedade. Ela se manifesta sob diversas formas: a interpretação da história de acordo com a visão do grupo dominante numa certa época, a imposição de normas de etiqueta e de convivência social consideradas adequadas, e a organização de regras para a vida política. (BARBOSA E QUINTANEIRO, 2002, p. 130-1).

Toda atividade política se desenvolve dentro de um território. Os que habitam esse território adotam um comportamento compatível com o espaço, mas condicionado pela autoridade responsável pela ordem, eventualmente, usando até do constrangimento. O meio da política é a força, eventualmente, a violência. Isto posto se caracteriza por um *domínio*. A política é então uma forma de perturbar o domínio.

Weber define o poder como sendo toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, independente do fundamento dessa probabilidade.

Toda ação política tem como característica fundamental a luta pelo poder. Nessa perspectiva é inevitável falar em poder. “Do poder atrever-nos-íamos a dizer que, enquanto seu “coração” abraça uma causa, sua “mente” está fixa no poder, para extrair deste a força material necessária à atualização daquela.” (SAINT-PIERRE, 1999, p. 95)

Pode-se querer o poder, pelo próprio poder. Então ele é um fim em si mesmo, mas usualmente ele é um meio.

Muitas vezes os homens aspiram ao poder pelo próprio poder, para gozar do prestígio que o uso deste confere ao seu titular; nesse caso, o poder é um fim em si mesmo. Mas o verdadeiro político nunca busca o poder como *fim*, nem mesmo para gozar de seus privilégios, mas sempre como *meio* para aquisição de valores: justiça nas relações sociais,

difusão da cultura, bem-estar da comunidade etc. O que move a ação política nunca é o poder como fim, pois o “fim” de toda ação política é a realização de sua causa, e o poder, como a violência, é só o meio. (SAINT-PIERRE, 1999, p. 96)

Ao ascender ao poder, passa-se a decidir o destino de um grupo de pessoas e às vezes até a influir nos acontecimentos históricos, por amor ao poder. A ação política é um tipo de exercício de poder.

A dominação é a probabilidade de encontrar obediência para ordens dentro de um determinado grupo de pessoas. E se liga à existência de alguém que manda em alguém. (Weber, 1991, p. 139).

“Obediência” significa, para nós, que a ação de quem obedece ocorre substancialmente como se tivesse feito do conteúdo da ordem e em nome dela a máxima de sua conduta, e isso unicamente em virtude da relação formal de obediência, sem tomar em consideração a opinião própria sobre o valor ou desvalor da ordem como tal. (Weber, 1991, p. 140)

Pressupõe vontade de obedecer e um quadro de pessoas, cuja obediência se pode contar, por diversos motivos. Pode ser por motivos afetivos ou racionais, materiais, ideais, ou pelo costume. E junto a esses motivos, aparece outro que é a crença na *legitimidade*. Nenhum desses motivos contenta a dominação, possibilitando sua existência. Toda dominação procura despertar e cultivar a crença em sua legitimidade. A pretensão de legitimidade consolida sua existência e determina a natureza dos meios de dominação escolhidos.

Dependendo da natureza da legitimidade pretendida diferem o tipo da obediência e do quadro administrativo destinado a garanti-la, bem como o caráter do exercício da dominação. E também com isso, seus efeitos. Por isso, é conveniente distinguir as classes de dominação segundo suas pretensões típicas à legitimidade. (WEBER, 1991, p. 139)

Mas a legitimidade da dominação é apenas uma probabilidade de ser reconhecida e tratada como tal. Não significa que toda obediência a uma

dominação se guie por esta crença.

A base, então, é o mando e a obediência. A autoridade manda, os demais sujeitos obedecem. Obedecem porque reconhecem a necessidade e esta necessidade é reconhecida com vista à manter a organização e para isto existe a administração e o aparelho de Estado com seus regulamentos feitos, para constranger, manter a ordem e a continuidade da atividade política.

Nessa relação de mando e obediência, o domínio pertence a um pequeno grupo, que se impõe à maioria, podendo às vezes variar, ainda que superficialmente, sendo esta uma característica estrutural.

Não existe governo de todos sobre todos, nem mesmo do maior número sobre o menor. O regime democrático pode eventualmente facultar o revezamento graças às eleições ou a outras formas de consulta à maioria, mas de fato é sempre uma minoria que decide e orienta segundo suas diretrizes a atividade política do grupamento. (FREUND, 1987, p.162).

Esse domínio, por sua vez, é cercado de segredos quanto às suas intenções e decisões, podendo variar quanto à natureza e à quantidade de atos, mas o certo é que “não existe absolutamente domínio que não mantenha segredo em torno de alguns pontos essenciais” (FREUND, 1987, p.162). Ressalta-se, ainda, que o poder produz, naqueles que o exercem, um sentimento de orgulho, de soberba, que faz com que busquem exercer um papel histórico, soluções pioneiras com vista ao prestígio.

Dentro do domínio que deseja transformar a disciplina em adesão à verdade, é preciso analisar a legitimidade, isto é, as diferentes maneiras de conceber a relação entre mando e obediência, como apenas uma *probabilidade* de ser reconhecida e praticada como tal. A obediência pode ser dissimulada por uma



questão de oportunidade. A pretensão de legitimidade determina os meios de dominação escolhidos. (WEBER, 1991, p. 140)

A vontade do dominador traduz-se em máximas para a ação dos dominados. Então se tem de um lado o sujeito único ou um grupo pequeno que ordena, é o dominador e, do outro, os dominados. Nesta ação o exercício é a obediência. Sendo meios da ação social, os dominados perdem a categoria de sujeitos. O dominado não atua, sua ação não pertence a ele e sim ao dominador, que é o único ator. Ele é o único agente histórico.

Em toda situação em que se possa localizar um caso de dominação, qualquer que seja o seu tipo, poder-se-ão distinguir três elementos constitutivos: um *sujeito dominante* que dá ordens como efeito de sua própria vontade; um *quadro administrativo* encarregado de executar ordens daquele; e os *sujeitos dominados* que obedecem. (SAINT-PIERRE, 1999, p. 128)

A *legitimidade* da autoridade é analisada por Weber, através de três tipos *puros* de dominação: o domínio legal, o domínio tradicional e o domínio carismático. Ele fundamenta a distinção dos tipos de legitimidade da dominação na justificativa que o dominado apresenta, para seu ato de legitimação e não no modo como o dominador executa o poder.

A *dominação legal* é fundada na racionalidade, nos regulamentos, estatutos, enfim, no direito e na legitimidade dos chefes, que assim o são por força de lei. Baseia-se na idéia de que todo direito é um mundo de regras, à serem aplicadas e que cabe à administração cuidar, racionalmente, dessas regras.

Obedece-se não à pessoa, por causa do seu direito próprio, mas à *regra* estabelecida de quem e em que medida se deve obedecer. Quem ordena também obedece, obedece à “lei” ou “regulamento”. Sua idéia básica é: qualquer direito

pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. Reforça-se tal idéia com as palavras do próprio Weber (1991, p. 142) “Os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste, mas, sim, àquelas ordens impessoais e que, por isso, só estão obrigados à obediência dentro da competência objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens”.

O chefe e os membros que são cidadãos devem respeitar a lei e não são obrigados a submeter-se senão nas condições previstas pela lei. Para a aplicação da lei existem funcionários qualificados, ou seja, que podem comprovar uma especialização profissional e protegidos por um estatuto. Os funcionários do quadro administrativo não possuem os meios de administração e produção. Seu local de trabalho não se mistura com sua residência, muito menos seus bens pessoais com o patrimônio do seu local de trabalho. Conforme mostra Weber (1991, p.143).

Aplica-se (em caso de racionalidade) o princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção. Os funcionários, empregados e trabalhadores do quadro administrativo não estão de posse dos meios materiais de administração e produção, mas os recebem em espécie ou em dinheiro e têm responsabilidade contábil. Aplica-se o princípio da separação absoluta entre o patrimônio (ou capital) da instituição (empresa) e o patrimônio privado (da gestão patrimonial), bem como entre o local das atividades profissionais (escritório) e o domicílio dos funcionários.

O funcionário tem direito ao cargo, para que possa realizar seu trabalho objetiva e independentemente, mas este cargo não lhe “pertence”.

O procedimento administrativo repousa no princípio de documentos e fichários a serem conservados: todas as decisões, decretos, atos administrativos, normas e ordens de serviço são escritos. É o princípio da documentação: “mesmo

nos casos em que a discussão oral é, na prática, a regra ou até consta no regulamento: pelo menos as considerações preliminares e requisitos, bem como as decisões, disposições e ordenações finais, de todas as espécies, estão fixadas por *escrito*". (WEBER, 1991, p. 143). Essa combinação de documentos, junto com a organização de funções constitui o núcleo das atividades.

Para Weber a burocracia é um tipo de poder, porém nenhuma dominação é exclusivamente burocrática, porque nunca é exercida somente por funcionários contratados. Existem os soberanos carismáticos, os presidentes eleitos (senhores carismático-plebiscitários), etc., mas o trabalho rotineiro progressivamente se torna burocrático. As formas de dominação burocrática estão em ascensão em todas as partes.

A burocracia é o tipo mais puro de dominação legal. Para sua execução é necessário um quadro administrativo burocrático. O dirigente utiliza suas competências legais, para comandar, dominar, os funcionários, que são individuais e não uma colegialidade. Estes funcionários têm determinadas características básicas, tais como: são nomeados através de seleção - elemento essencial da burocracia moderna, qualificados - qualificação crescente, assalariados.

O tipo que ordena é o "superior", que tem uma competência concreta, delimitada nas exigências profissionais estipuladas para o desempenho da atividade e o tipo do funcionário é aquele de formação profissional. Suas condições de trabalho se baseiam num contrato, pagamento fixo de acordo com a hierarquia do cargo e não de acordo com o volume de trabalho ou direito de ascensão. Seu trabalho é profissional, sem influências sentimentais, sem

consideração de pessoa alguma. A base do seu funcionamento é a disciplina em serviço

A ocupação de um cargo é uma *profissão*. Exige um treinamento rígido e antes, uma seleção rigorosa, com exames especiais, para conseguir o emprego e a posse de diplomas educacionais está habitualmente ligada à qualificação para o cargo. A posição do funcionário tem a natureza de um dever. O funcionário não estabelece uma relação *pessoal*, sua lealdade é impessoal e funcional. “O funcionário político – pelo menos, no Estado moderno bem desenvolvido – não é considerado um servo pessoal do governante”. (WEBER, s/d)

O funcionário, dentro da burocracia se prepara para uma “carreira” na ordem hierárquica do serviço público. Passa dos cargos inferiores e de menor remuneração, para os mais elevados, desejando fixar-se, pelo menos no nível do salário. Os graus alcançados são medidos em termos de “antigüidade”, ou exame de habilitações, assegurando ao cargo um caráter indelével, mas os cargos mais elevados, tais como ministros, são preenchidos sem essas preocupações.

No aparato burocrático, há disciplina e controle rigorosos, que levam em conta o senso de honra do funcionário, seus sentimentos de prestígio e a possibilidade de críticas públicas funcionam como mecanização, mais firme que qualquer escravização legal. Desenvolvem, então, uma forte consciência estamental e como consequência, uma disposição de subordinação ao chefe, sem manifestação da vontade própria.

O ingresso na associação dominante, no quadro administrativo é voluntário e a exoneração, ou renúncia, também o é. Valendo-se da definição *scrito*, de Weber, o conjunto desse quadro administrativo se constitui no tipo mais

puro de *funcionários individuais* que: (1991, p. 144)

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações *objetivas* de seu cargo;
2. são *nomeados* (e não eleitos) numa *hierarquia* rigorosa dos cargos;
3. têm *competências* funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, em (princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a *qualificação profissional* – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em *dinheiro*, na maioria dos casos com direito a aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente em empresas privadas), podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social;
7. exercem seu cargo como *profissão* única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de *disciplina* e controle do serviço.

Na administração burocrática a tendência é de uma administração rápida, inequívoca e por isso mesmo independente da variação de opiniões presente nos colegiados. Colegiados, no conceito Weberiano, são relações sociais que limitam a dominação; são autoridades institucionais, que por direito próprio, existem ao lado da hierarquia e, portanto elimina o caráter monocrático da dominação.

A administração burocrática visa alcançar o máximo de rendimento e para tanto se exige precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade. Tais características são, portanto, inevitáveis para a funcionabilidade da burocracia.

No conceito de Weber, (1991, p. 147) administração burocrática é

dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional. Além da posição de formidável poder devida ao conhecimento profissional, a burocracia (ou o senhor que dela se serve) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de serviço: o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via “documentação”. O conceito (não só, mas especificamente) burocrático do “segredo oficial” – comparável, em sua relação ao conhecimento profissional, aos segredos das empresas comerciais no que concerne aos técnicos – provém dessa pretensão de poder.

A burocracia age em silêncio, sem divulgação. Administrada com precisão e impessoalidade, sem ódio e paixão, sem amor e sem entusiasmo, torna os problemas políticos racionais e estes passam a ser tratados pelos funcionários com utilitarismo. O que prevalece é o conceito de dever.

A burocracia é capaz de atingir o mais alto grau de eficiência, por isso é o mais racional meio de dominação. Uma administração com características de contínua, rigorosa, intensa e calculável são consideradas, por Weber, indispensáveis para a administração de massa. Garante precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança. E pode ser aplicada a qualquer tarefa administrativa.

A economia capitalista exige que os negócios oficiais de administração sejam feitos com precisão, sem ambigüidades, com velocidade. A burocracia facilita também a calculabilidade de resultados. E quanto mais desumanizada for, menos interferência pessoal, irracional e emocional, mais desenvolvida a burocracia se mostra.

Weber nos afirma que as prerrogativas da autoridade não foram diminuídas, porém que nem toda autoridade institucional tem “poderes de mando”. A administração ainda permanece nas mãos do governo, que tem poder de decisão, independente de quão graduado e competente seja o funcionário, mesmo com o processo de democratização. A democratização e a burocratização andam de mãos dadas. A democracia procura substituir a arbitrariedade do “senhor”, reage contra o caráter estamental da burocracia. “Por democratização, é preciso antes, compreender aqui a eliminação progressiva da influência dos vultos importantes locais, em benefício da força impessoal das repartições”. (WEBER, 1991, p. 172)

A burocracia aproxima-se do patrimonialismo, forma mais corrente do domínio tradicional. Têm características comuns: recusa o excepcional, é uma instituição durável e contínua, o costume é inviolável, o soberano é o senhor e seu poder está pautado nos atributos pessoais.

Correspondem ao tipo de dominação legal não só o Estado, ou municípios, mas também as empresas capitalistas, associações utilitárias, ou qualquer outra que disponha de quadro administrativo numeroso e hierárquico.

O domínio racional legal tem aplicação universal e é o mais importante na vida cotidiana, pois na vida cotidiana, dominar é administrar.

*A dominação tradicional* crê nas tradições e na legitimidade do chefe, que o é em virtude do costume, ele não é escolhido pelo povo. Ele reina a título pessoal. Seu tipo mais puro é o da dominação patriarcal, do pai de família, do soberano. O tipo daquele que ordena é o “senhor”. Sua legitimidade repousa na crença, na santidade de ordens e poderes tradicionais do senhor, que existem desde sempre. A escolha do senhor segue regras tradicionais. Os governados não são funcionários, mas súditos. O quadro administrativo é formado por “servidores pessoais” do senhor, familiares ou funcionários domésticos, ou de parentes, ou de amigos pessoais, ou de pessoas ligadas a ele, pela fidelidade pessoal, por privilégio e não pelos deveres do cargo.

A tradição determina o conteúdo das ordens, do seu sentido e alcance. De acordo com a tradição, o senhor é livre para agir. Pode-se cair na simpatia ou antipatia do senhor. Os princípios de equidade e justiça são utilitaristas e não formais, como na dominação legal. Não há estatutos.

A natureza *efetiva* do exercício de dominação está determinada por aquilo que *habitualmente* o senhor (e seu quadro administrativo) podem permitir-se fazer diante da obediência tradicional dos súditos, sem provocar sua resistência. Essa resistência, quando surge, dirige-se contra a *pessoa* do senhor (ou servidor) que desrespeitou os limites tradicionais do poder, e não contra o sistema como tal ("revolução tradicionalista"). (WEBER, 1991, p. 148). (Grifos do autor).

O conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação põe em perigo a legitimidade da dominação. Mas, sendo o quadro administrativo inteiramente subordinado ao senhor, não existe nenhuma garantia contra o seu arbítrio. O senhor domina *com* quadro administrativo ou *sem* ele, pois ele pode recrutar seu quadro a partir de pessoas tradicionalmente ligadas a ele; membros do seu clã; pessoas de sua confiança; pessoas que o apoiam em virtude de um pacto de fidelidade e ainda funcionários livres que entram na relação de piedade para com o senhor.

Mas a esse quadro administrativo, em seu tipo puro, falta competência baseada em regras objetivas; hierarquia racional fixa; nomeação regulada por contrato livre; formação profissional (normatizada) e às vezes o salário fixo, ou pago em dinheiro.

A respeito da ausência do conceito de "competência", no quadro administrativo baseado na dominação tradicional, Freund discute a possibilidade da incoerência de ações, como o aparecimento de favores, ou mesmo, o cumprimento de regras equitativas.

Os súditos não obedecem a uma norma impessoal, mas sim a uma tradição, ou a ordens legitimadas em virtude do privilégio tradicional do soberano. Segundo o humor deste, pode-se obter seus favores ou cair em desgraça. Em geral, o chefe tradicional se orienta segundo as regras habituais da equidade e da justiça ética, ou então segundo a oportunidade pessoal, não segundo princípios fixos e formais. Todavia, a tradição não é assimilável ao puro arbítrio, pois se o soberano a viola, arrisca-se a provocar uma resistência que, certamente, não visa ao sistema, mas sim a sua pessoa ou a seus favoritos. (FREUND, 1987, p. 168)



Não sendo só o conceito de competência a comprometer a administração, com a possibilidade de seu favoritismo, também a ausência de disciplina, a compromete. Esta se torna dividida entre o humor do chefe tradicional e os privilégios dos componentes do quadro administrativo.

Falta a categoria de "disciplina". As relações gerais são reguladas pela tradição, pelo privilégio, pelas relações de fidelidade feudais ou patrimoniais, pela honra estamental e pela "boa vontade". O poder senhorial acha-se repartido entre o senhor e o quadro administrativo com título de propriedade e de privilégio, e esta divisão de poderes estamental imprime um caráter altamente estereotipado ao tipo de administração. (COHN, 1991, p. 133)

Nas relações domésticas reproduzem-se as relações de dominação tradicional. A fidelidade inculcada pela educação e pelo hábito nas relações da criança com o chefe de família, constitui o contraste mais típico com a posição do trabalhador ligado por contrato a uma empresa, de um lado, e com a relação religiosa emocional do membro de uma comunidade com relação a um profeta, por outro.

Ainda no âmbito da dominação tradicional, encontra-se o que Weber denomina de dominação gerontocrática, também de caráter patriarcal.

Denomina-se gerontocracia a situação em que, havendo *alguma* dominação dentro da associação, esta é exercida pelos mais velhos (originalmente, no sentido literal da palavra: pela idade), sendo eles os melhores conhecedores da tradição sagrada. A gerontocracia é encontrada freqüentemente em associações que não são primordialmente econômicas ou familiares. É chamada patriarcalismo a situação em que, dentro de uma associação (doméstica), muitas vezes primordialmente econômica e familiar, a dominação é exercida por um indivíduo determinado (normalmente) segundo regras fixas de sucessão. (WEBER, 1991, P. 151)

A gerontocracia e o patriarcalismo podem coexistir e o poder nessa dominação, no tipo puro, apesar de ser um direito pessoal e tradicional do senhor, exerce-se *no interesse* dos dominados. O senhor depende da *vontade* de obedecer

dos dominados, também chamados associados, pois não possui quadro administrativo próprio. Estes são companheiros, em virtude da tradição, não súditos. Devem obediência ao senhor e não a regras, mas apenas de acordo com a tradição.

*A dominação carismática*, por sua vez, se dá em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais, o carisma. O chefe guia por sua santidade, faculdade mágica, valor pessoal, heroísmo, exemplos, poder intelectual ou de oratória. É a entrega das pessoas à pessoa do chefe. Tem um fundamento emocional, na confiança cega.

Denominamos "carisma" uma qualidade pessoal considerada extracotidiana (...) e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se a toma como enviada por Deus, como exemplar e, portanto, como "*líder*" (WEBER, 1991, p. 159).

No carisma a pessoa que parece dar provas de um poder sobrenatural, sobre-humano ou pelo menos desusado, apresenta-se como um ser providencial, exemplar, ou fora do comum e por essa razão agrupa em torno de si discípulos ou partidários.

O carisma é a ruptura da continuidade legal ou tradicional. Questiona a ordem estabelecida, os limites são postos pelo chefe e centrados na sua pessoa. É o líder. Arrisca-se ao fracasso, pois depende do entusiasmo, para manter-se no poder. Sua validade repousa em provas, que façam valer a legitimidade da entrega crente e pessoal, nascida do entusiasmo ou da miséria e esperança. Se, por muito tempo não houver provas do carisma, a liderança não traz nenhum bem-estar aos dominados, então há a possibilidade de desvanecer a autoridade carismática.

Opõe-se, radicalmente tanto ao domínio legal, quanto ao domínio

tradicional, que encerram ambos uma limitação, a de respeitar leis ou ordens instituídas, regulamentos, ou costumes. Enfim não existe direito. “A norma de si mesmo e a palavra do chefe faz as vezes de obrigação, de dever a cumprir e também de motivo para obediência.” (FREUND, 1987, p. 170)

O quadro administrativo do senhor carismático não é de profissionais. A seleção se dá pelo caráter emocional, pelas qualidades carismáticas e vocação. Não devido à qualificação pessoal. Falta aqui o conceito racional de “competência”, assim como o estamental de “privilégio”. Há apenas limitações condicionadas pelo carisma, ou pela missão. A administração não se guia por regras, e sim por criações momentâneas, decisões particulares – o irracional, pelo amor, ou pela camaradagem. A dominação carismática não conhece regras. O reconhecimento é um dever,

A dominação carismática tem caráter extracotidiano, efêmera, ligada ao culto da personalidade. Por isso não se trata de um regime duradouro, por ser pautado na figura do chefe. Ocorre principalmente nos casos de sucessão. O regime carismático, uma vez desaparecido, não feito o sucessor, volta-se ao regime tradicional. Mas Weber assinala com a possibilidade de não se voltar ao regime tradicional e autoritário

Acontece que a seleção fundamentada no carisma comporta provas no curso das quais um júri ou mesmo o povo tenta captar os sinais da eleição deste ou daquele candidato. Em geral, entretanto, a sucessão dá margem a uma luta mais ou menos aberta, exercendo o êxito o papel de revelador das qualidades carismáticas do vencedor. No caso de se sentirem os pretendentes igualmente fortes, não é raro que o domínio carismático, de autoritário que era inicialmente, se converta em uma estrutura não autoritária e evolua no sentido de um regime racional. Uma coisa permanece incontestável: diferentemente dos outros tipos de domínio, o carisma é particularmente sensível ao pensamento utópico. Weber (1987, p. 177-8)

Mas além da nomeação de um sucessor, há a rotinização por parte do

quadro administrativo, que se apropria de poderes de mando e oportunidades aquisitivas. “O quadro administrativo pode exigir e realizar a criação e apropriação de cargos e oportunidades aquisitivas *individuais* para seus membros.” (WEBER, 1991, p. 165)

O carisma pode ser uma transformação com ponto de partida íntimo, a qual, nascida de miséria ou entusiasmo, significa uma modificação da direção da consciência e das ações, com orientação totalmente nova de todas as atitudes diante de todas as formas de vida e diante do “mundo” em geral. (WEBER, 1991, p. 161)

A dominação carismática, quando transformada numa relação permanente pode tradicionalizar-se ou racionalizar-se, podendo com isso transformar-se nas formas da dominação patrimonial ou burocrática. (WEBER, 1991, p. 161-166)

A dominação carismática pode ser interpretada como autoritária, principalmente no início. Mas a interpretação antiautoritária do princípio carismático, dada por Weber (*ibid.*, p.176), repousa no fato de que a autoridade carismática baseia-se no *reconhecimento* dos dominados. Esse reconhecimento legitima a dominação, que passa a ser considerado um dever para com a pessoa carismaticamente qualificada.

Mas em algumas relações racionais esse reconhecimento (do carisma) pode ocorrer através de “eleição”. Aí ocorre de o reconhecimento ser considerado fundamento, ao invés de consequência da legitimidade. O senhor legítimo o será, então, pela graça dos dominados, pois por eles levados ao poder, pode inclusive por eles ser despojado. Então o senhor é, nas palavras de Weber, “um líder livremente eleito”. Esse tipo, no qual o senhor é eleito por seus dominados, através do plebiscito, e repousa aí a sua legitimidade é denominado por Weber de *democracia plebiscitária*.

A 'democracia plebiscitária' – o tipo mais importante da democracia de líderes –, em seu sentido genuíno, é uma espécie de dominação carismática oculta sob a forma de uma legitimidade derivada da vontade dos dominados e que só persiste em virtude desta. O líder (demagogo) domina, na verdade, devido à lealdade e confiança de seu séquito político para com sua pessoa como tal. Ele domina, inicialmente, os partidários que conquistou e, em seguida, no caso de estes o levarem ao poder, toda a associação. (WEBER, 1991, p.176)

Assim o funcionário eleito, não tendo sido nomeado pelo 'superior, sem dependência dele, mas sim em favor dos dominados, já que é um 'servidor', é autocéfalo, não oferece disciplina, nem é dependente da aprovação de seus superiores. Não se pode esperar assim alta qualidade técnica.

A eleição pode ser aplicada ao senhor, mas também ao quadro administrativo. Funcionários eleitos são exemplos de *democracias*, não são figuras *burocráticas*. São legitimados numa posição às vezes hierárquica, com possibilidade de ascensão no emprego, independente da influência do superior, mas a eficiência de uma administração eleita deixará a desejar, tecnicamente, à de uma administração burocrática de funcionários nomeados. (WEBER, 1991, p. 176)

Estes são tipos ideais e, portanto, não encontrados em estado puro. Não há, por exemplo, domínio carismático sem legalidade, ou tradição sem aspecto carismático, ou burocrático. O mesmo fenômeno histórico pode ter caráter feudal numa parte, patrimonial em outra, burocrático e/ou carismático.

O fundamento de toda dominação é a crença no prestígio do dominador. A dominação legal nunca é puramente baseada na lei, é um hábito, condicionado pela tradição, assim como a carismática, que terá no insucesso a queda do governo. Mas em todas as formas de dominação, é fundamental para a obediência, a realização e imposição de ordens, que é chamada *organização*, e a solidariedade

de interesses entre o senhor e o quadro administrativo. “O senhor, apoiado nessa solidariedade, é mais forte perante cada membro *individual*, porém mais fraco perante *todos*”. (WEBER, 1991, p. 174)

Por outro lado, os elementos analisados até aqui sobre o pensamento de Weber, articulados com as reflexões desenvolvidas inicialmente sobre a questão da democracia e da participação, possibilita compreender que as modalidades de democracia e participação, aqui analisadas devem ser tomadas na perspectiva do “tipo ideal”, Weberiano. Isso significa afirmar que elas não se colocam como realidade pura, homogênea, nem como algum “modelo” a ser alcançado, mas sim como construções teóricas que podem ajudar na compreensão da escola e dos processos de sua democratização.

Portanto, após recuperar o pensamento Weberiano e sua compreensão da ação social, da dominação baseada na legitimidade, interessa, agora, voltar o olhar para a escola. Neste sentido questiona-se que tipo de relações de dominação pode-se encontrar? Que processos e práticas de caráter *clientelístico* estão sendo reproduzidos ou superados no interior da escola? Há mecanismos implantados em nome da *gestão democrática* contribuindo, para romper com o caráter burocrático da escola? Em que contexto sócio-histórico são produzidas e implementadas as propostas de democratização da escola na atualidade?

Estas e outras questões serão analisadas nos capítulos que se seguem.

## CAPÍTULO 2: ANALISANDO A ESCOLA A PARTIR DA SUBJETIVIDADE DE SEUS SUJEITOS

Neste capítulo são analisados alguns elementos da organização do trabalho escolar, de modo a captar os contornos que assumem as relações de dominação no interior da escola, assim como os tipos de participação e democracia que se fazem aí presentes.

Para esta análise fez-se necessário captar os pontos de vistas dos sujeitos participantes, pois que, sendo fiel a metodologia Weberiana, é importante apreender a perspectiva dos diversos indivíduos; que na realização do seu trabalho cotidiano e na interação entre si, constroem as relações sociais, dando diferentes significados a cada uma de suas ações.

Foram realizadas sete entrevistas, que depois de transcritas somaram 135 páginas. Estas entrevistas envolveram dois diretores, uma vice-diretora e quatro professores do ensino fundamental. Estes sujeitos atuavam em duas escolas distintas: a Escola Municipal Capitães de Areia e a Escola Municipal Cravo e Canela<sup>2</sup>.

O critério para definição destes sujeitos, inicialmente, não tomou como referência o perfil das instituições, mas sim outros critérios como: nível de ensino em que atua, privilegiando profissionais que atuavam no ensino fundamental, em especial nos anos iniciais; participação ou não, nos órgãos colegiados da escola, com destaque para sua inserção no Conselho Escolar da instituição, onde atua como docente e, ainda, profissionais que atuassem em turnos distintos.

---

<sup>2</sup> Os nomes dos sujeitos entrevistados e das escolas mencionadas são fictícios, no intuito de preservar a identificação destes sujeitos e instituições. Foram retirados de autores e obras da literatura brasileira: Nélida (Piñon), Rachel (de Queiroz), Lygia (Fagundes Telles), Ana Maria (Machado), Dinah (Silva de Queiroz), Aurélio (Buarque de Holanda) e Jorge (Amado).

O fato do trabalho de campo ter se concentrado em duas escolas decorreu do próprio andamento da pesquisa. Por um lado, dificuldades de contato com profissionais de outras unidades e, por outro, a abertura e interesse demonstrado pelos sujeitos destas instituições, foram fatores determinantes para que essa situação se configurasse. Isto acabou por se mostrar bastante positivo, pois permitiu apreender a mesma realidade, sob diferentes olhares.

Esta pequena mudança no percurso, evidencia a pertinência da opção metodológica realizada inicialmente, de se caminhar nas trilhas da pesquisa qualitativa, uma vez, que esta modalidade de pesquisa exige do pesquisador abertura e prontidão, para lidar com as variáveis que a realidade investigada lhe coloca. Daí seu caráter aberto, flexível, de permanente diálogo com o objeto investigado.

As duas escolas situam-se na periferia da cidade de Uberlândia. Ambas oferecem 1ª à 8ª série do ensino fundamental, sendo que no período noturno funcionam, também, classes de “aceleração de estudos”, dentro de um sistema de ensino compacto. Neste *ensino compacto*, o aluno cursa a primeira, ou a segunda etapa do ensino fundamental (1ª a 4ª ou 5ª a 8ª) em dois anos letivos. Além das instalações e recursos básicos necessários ao adequado funcionamento de uma escola, possuem laboratório de informática e biblioteca com acervo e pessoal em número suficiente, para atender ao nível de ensino que oferecem.

Na E. M. Capitães de Areia foram entrevistados os professores Dinah, Aurélio e Jorge.

Dinah é professora efetiva, atua na rede municipal há doze anos, na 4ª série do ensino fundamental, turno vespertino. Passou a trabalhar nesta escola, desde



sua criação no ano de 1996. Atualmente, não é membro do Conselho Escolar, mas já participou deste órgão colegiado em outros momentos.

Aurélio é professor de Geografia e atua no turno da noite no ensino compacto, nas turmas de 6ª e 8ª séries. Atua em outra escola, também, da rede municipal, no turno da manhã em turmas de 5ª a 8ª séries. Apesar de ter sido aprovado no último concurso público realizado pela Secretaria Municipal de Educação no ano de 2002, até a data da realização da entrevista, ainda não havia sido nomeado. Desse modo, encontrava-se na situação de professor com contrato temporário. Atua na rede municipal de ensino desde o ano de 2001, porém, só passou a atuar nesta escola a partir de 2003. Desde o início do ano é membro do Conselho Escolar, na condição de um dos representantes do corpo docente da escola, neste Conselho.

Chamou-nos atenção a maneira como foi definida a participação de Aurélio neste Conselho. Segundo seu relato, essa definição ocorreu de forma completamente alheia à sua vontade, ou até, alheia à vontade daqueles que ele deveria representar. Pelo que foi relatado, a escola estava ainda em início de ano letivo, com número de professores insuficiente para seu pleno funcionamento, em especial no noturno, e nestas condições ele acabou sendo indicado sem qualquer consulta prévia ou processo mais amplo de discussão e eleição. Eis como ele relata esta sua experiência:

Na verdade o que houve aí foi uma falha na comunicação. Eles botaram meu nome, mas esqueceram de me avisar. (risos)

Bom, eu falei para eles. Achei muito sem graça. Porque já que colocou meu nome lá, o mínimo que tinha que ter feito era me avisado. Participo de uma coisa e não sei. Fiquei sem graça aquele dia.

Na verdade é o seguinte: o que aconteceu é que quando foi para montar o Conselho, no início do ano, praticamente não tinha professores, então assim, as professoras demoraram a chegar. Como a gente foi contratado, foi demorando, demorando, demorando e no dia

de montar o Conselho não tinha ninguém do Noturno, então lembraram de mim e botaram meu nome lá.

Jorge é o atual diretor da E. M. Capitães de Areia, tendo atuado como professor nesta escola, na área de Ciências em turmas de 5ª à 8ª séries. Foi nomeado para o cargo de diretor a partir de eleição com a participação da comunidade, ocorrida em 2001. No ano de 2003 foi novamente eleito, para um mandato de mais dois anos no exercício da função de diretor de escola. Atua na rede municipal de Uberlândia, há oito anos.

Na E. M. Cravo e Canela foram entrevistadas as professoras Ana Maria, Lídia, Rachel e Nélida.

Nélida é orientadora educacional e atua nesta escola desde 1994. Exerce o cargo de diretora desde o ano de 2001 indicada, inicialmente, para responder interinamente por esta função e ao final deste mesmo ano foi eleita, para um primeiro mandato com duração até o ano de 2003. Neste ano, foi novamente eleita pela comunidade escolar. Compunha a chapa da professora Nélida, como candidata à vice-diretora, a professora Rachel.

Rachel é professora na rede municipal desde 1985, na área de Língua Portuguesa, tendo atuado principalmente em turmas de 5ª à 8ª série. Desempenha a função de vice-diretora, no turno noturno, sendo que no turno da manhã continua atuando como docente. É professora nesta escola desde 1992.

Lígia é professora na rede municipal de ensino de Uberlândia há 11 anos e desde o início trabalha na E. M. Cravo e Canela, no ensino de 1ª à 4ª série. Já atuou como vice-diretora da escola e atualmente é uma das representantes do corpo docente no Conselho Escolar. Leciona em turmas de 1ª série do ensino fundamental, no período vespertino.

Ana Maria atua na rede municipal desde 1990 e a partir de 1992 passou a trabalhar nesta escola, como professora de 1ª à 4ª série. Nunca participou do Colegiado Escolar e encontra-se em situação de professor em processo de re-adaptação, por problemas de saúde. Em função disso, atualmente, exerce suas atividades no laboratório de informática da escola.

No desenvolvimento do trabalho de campo, inúmeras dificuldades tiveram que ser enfrentadas. A primeira delas, já mencionada, consistiu da falta de abertura por parte das instituições em colaborarem no estudo. Ao lado desta dificuldade, a falta de tempo dos profissionais, para a realização das entrevistas, também foi um componente marcante, tanto no caso dos diretores de escola, quanto no caso dos professores. Enquanto no primeiro grupo, muitas vezes foi necessário ir até a escola, mais de uma vez para um pronto atendimento, mesmo com horário marcado, antecipadamente, para os professores, as limitações também existiram. A título de ilustração, a entrevista com a professora Lygia teve que ocorrer durante a aplicação de provas para um aluno; o professor Aurélio, para ser entrevistado, teve que se dirigir a uma espécie de "almoxarifado" da escola, como único espaço disponível; os diretores entrevistados tiveram que se isolar totalmente, para que pudessem dedicar alguns minutos na concessão da entrevista.

Trabalhou-se com a técnica da entrevista semi-estruturada. Para tanto, organizou-se, previamente, um roteiro básico (Anexo I) que norteou os depoimentos colhidos, mas que admitia a incorporação de outros elementos, não previstos no roteiro. Este roteiro focalizava os seguintes aspectos da organização escolar: o Projeto Político Pedagógico; a organização e funcionamento do

Conselho Escolar; os processos e critérios de distribuição de turmas, entre o corpo docente; os procedimentos e critérios, para utilização dos recursos financeiros e o processo de escolha dos vice-diretores.

Por meio dos dados levantados, interessou discutir os diferentes “tipos” de democracia, de participação e de relações de dominação e sua legitimação, que se fazem presentes nos processos de gestão e organização da escola pública em Minas Gerais, a partir da realidade investigada no município de Uberlândia.

Com a palavras os interlocutores.

## **2.1 O Projeto Político-Pedagógico**

Um dos elementos da realidade escolar investigada refere-se ao Projeto Político-Pedagógico da Escola (PPP).

Inúmeros estudos já evidenciaram a importância do PPP como instrumento e mecanismo de democratização da gestão escolar, desde que sua elaboração, implementação e avaliação ocorram de forma coletiva e participativa, envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar – pais, alunos, professores e demais funcionários da escola.

Na rede municipal de Uberlândia, a partir da mudança no cenário político local, com a eleição de um prefeito de oposição ao grupo político, que estava à frente do poder executivo municipal há doze anos<sup>3</sup>, uma das primeiras ações no

---

<sup>3</sup> Uma coligação de partidos capitaneada pelo Partido da Frente Liberal e pelo Partido Progressista governou Uberlândia por três mandatos consecutivos, numa alternância de poder que envolvia sempre os mesmos atores. Nas eleições de 1999 esse ciclo foi rompido com a eleição de um candidato de uma frente de oposição liderada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, em coligação com o Partido dos Trabalhadores, o Partido Democrático Trabalhista e o Partido Comunista do Brasil.

campo da educação foi um trabalho, junto às escolas, visando a elaboração do PPP. Ao lado desta mobilização, em torno do Projeto Político-Pedagógico, a Secretaria da Educação do município encaminhou, também, o processo de implantação das eleições, para diretor de escola, ainda no final do primeiro ano de mandato do novo governo.

Como estratégia de mobilização dos profissionais da rede municipal de ensino com vista, à elaboração do PPP, o CEMEPE – Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais - teve um papel muito importante. Isso pode ser percebido no depoimento do professor Aurélio, quando relata o seguinte:

Na verdade é o seguinte: o PPP da escola tem. Mas como você deve estar sabendo, está em fase de mudança. Até de quando em quando a gente reúne lá no CEMEPE. É, justamente para estar elaborando uma nova proposta, fazer algumas alterações no que já existe. Então com certeza deve ter mudança por aí agora. Acredito que até para esse próximo ano já deve ter uma mudança nessa questão do PPP. Fizemos várias reuniões no CEMEPE.

Aurélio vê a atuação desenvolvida, até então, como positiva. E acredita nesta atuação como elemento determinante na continuação do processo. Mas, não só ele. O papel do CEMEPE é ressaltado, também, nos depoimentos de Nélida e Ana Maria que vêm nos estudos feitos um momento importante de construção coletiva. A primeira explica que:

Em 2001 o pessoal do CEMEPE, a Eliana e o Osmar, eles fizeram essa proposta dos dias de estudo e eles começaram a fazer conosco o estudo: “a escola que temos e a escola que queremos; a escola ideal e a escola real”. Ah! Em 1999 para 2000 teve o PROCAP (Programa de Capacitação de Professores). Aquele PROCAP ajudou também. Por quê? Porque os professores iam extra turno fazer O PROCAP no CEMEPE. Apesar de que era terrível, porque nós não recebemos o dinheiro e ..., nossa! Muitos pontos negativos. Mas foi um momento de pensar coletivamente. Pelo menos os [professores] de 1ª à 4ª. Aí 2000 juntou a vontade política da Eliana e do Osmar, do pessoal da assessoria pedagógica e a vontade nossa, pedagogos aqui da escola. Nós embarcamos de cabeça. Era dezessete dias de estudo? A gente soltava os meninos dezessete dias. Os pais vinham reclamavam, ligavam na Prefeitura, mas a gente seguiu religiosamente os dezessete dias.

Ana Maria, por sua vez, percebe a atuação do CEMEPE da seguinte forma:

O Gabriel lá da UFU é um que está junto com o CEMEPE. Porque esse projeto, a escola já estava [desenvolvendo], mas a Prefeitura, o CEMEPE, juntamente com a Universidade, está com um projeto de estar implementando PPP em todas as escolas.

Como é possível depreender dos depoimentos acima, a Secretaria da Educação, por meio do CEMEPE, acabou desenvolvendo um papel importante de indutora no processo de elaboração dos Projetos Políticos-Pedagógicos das escolas. A atuação desse órgão parece ter sido muito importante para que as unidades de ensino da rede municipal de Uberlândia assumissem essa tarefa, como uma das ações prioritária da instituição, ao mesmo tempo em que ela se constitui prioridade, também, no âmbito das políticas educacionais do município.

A atuação do CEMEPE, descrita nos depoimentos, aponta para uma ação indutora que tendia, por um lado, conduzir a uma *participação convergente* em torno do PPP, por outro lado, parece ter favorecido, também, a uma *participação ativa* da comunidade no processo de elaboração do PPP. Essa dimensão de uma *participação ativa* está evidenciada em vários momentos e entre os profissionais das duas instituições consideradas na pesquisa.

Ana Maria, por exemplo, da E. M. Cravo e Canela ressalta o envolvimento que se buscou assegurar dos diferentes sujeitos da escola:

Nós começamos a fazer estudos teóricos com todo mundo da escola: cantineiras, secretárias. Até foi uma dificuldade das cantineiras estar podendo entender. Mas a gente tentou, levou bem ao nível deles mesmo, pegando textos teóricos. Explicando o quê que era a participação do pessoal, para definir coletivamente os rumos que nós queremos para nossa escola. E aí a gente foi fazendo trabalhos.

Esse relato é corroborado pela professora Lygia ao relatar que além do

envolvimento, que se estendeu a todos os níveis, havia desejo de que a participação se convertesse em democracia, havia diálogo.

Foi um projeto bom. Foi interessante. Estava todo mundo interessado. A coisa fluiu bem mesmo. E está todo mundo com vontade. Porque a gente fala muito em democracia, mas muitas vezes a gente não age com a democracia. Impõe sua maneira de ser, uma maneira de trabalhar. E muitas vezes a gente fica com aquilo sufocado com aquela maneira de ver as coisas acontecerem. Então foi um momento importante, também, para cada um colocar o que achava, como deveria ser, como poderia mudar. Foi um momento bem interessante. Houve muita participação. Todo mundo participou, todo mundo trabalhou. Nós chamamos até a comunidade, trabalhamos com a comunidade. Foi bem gratificante o trabalho.

Também na E. M. Capitães de Areia, a presença de uma *participação ativa* foi sentida por determinados sujeitos da instituição. Dinah, relata o seguinte:

Todos participaram, porque todos estavam envolvidos, porque um dos objetivos do PPP, é o envolvimento de todos os segmentos. Tinham todos. Nos dias que a gente ia lá [no CEMEPE], participava, multiplicava, tinha reunião, paralisava, todo mundo, inclusive os ASGs (Auxiliares de Serviços Gerais), todo mundo. Fazia dinâmicas, todos se envolviam. Fazia dramatização daquilo que eles queriam passar. Todos estavam envolvidos. Tinha um momento com a escola, depois o fechamento com a escola e a comunidade. Não tinha aula, liberava os alunos, os pais vinham, escolhiam, participavam e a gente registrava as falas deles.

No entanto, ainda que se reconheça estes fortes elementos de *participação ativa* na elaboração do PPP, nas duas instituições, outros elementos e outras formas de participação, também se fazem presentes. Com efeito, a realidade não pode ser apreendida como algo homogêneo, uniforme. Ao contrário, a teoria da ação social de Weber ajuda na instrumentalização e compreensão da realidade como inesgotável, como repleta de sentidos e significados, multidimensional.

Nessa perspectiva, ao se aprender a realidade referente ao processo de construção do PPP nas escolas, defronta-se com outras dimensões que evidenciam sua complexidade. Se há elementos de *participação ativa* nesse processo, também

a *participação passiva* e até mesmo a *não-participação induzida* se fazem presentes.

Para o professor Aurélio, da E. M. Capitães de Areia, uma participação mais *ativa* poderia ser afirmada no caso da atuação dos professores e equipe pedagógica da escola. Mas, em relação à comunidade mais ampla da escola, sua avaliação não é a mesma.

Olha, a comunidade, ela assim, ela fica um pouco apática. Na verdade, eu acho que a comunidade escolar como um todo, assim, os professores participam melhor. Agora, você fala de comunidade, da comunidade externa, vamos dizer assim: pais de alunos, eu [avalio] que participam muito pouco. Não participam muito não. Alunos também não participam muito não, são mais os professores mesmos, supervisores, orientadores.

Como se observa, os segmentos que menos se envolvem no processo parece ser aqueles, que menos conhecem a dinâmica própria da escola como um todo, uma vez que, essa dinâmica tem nos professores e equipe pedagógica seus atores centrais, no que se refere à condução do processo educativo na escola.

O depoimento do diretor da E. M. Capitães de Areia, professor Jorge, torna mais evidente o caráter passivo que assume a participação na elaboração do PPP.

As pessoas participam, mas ainda se tem uma cultura de não participação e a descrença no próprio plano político-pedagógico. Por ser um plano de governo político. Por entender que é um plano político. Mais político do que pedagógico. Ele deveria ser mais político-educacional e pedagógico. Mas eles entendem que seja político partidário. E por haver uma descrença cultural na própria política, automaticamente há uma descrença no plano. Mas ele é feito.

Ora, quando a não participação decorre da interpretação de que o Projeto Político-Pedagógico é muito mais um “plano político partidário”, é sinal de que a compreensão do que seja efetivamente esse Projeto está distante. Esta interpretação evidencia uma falta de informação, um desconhecimento da questão.



A professora Dinah coloca mais elementos, para evidenciar como essa *passividade* decorre, em boa medida, desse desconhecimento:

[A participação] ainda é muito lenta, porque a começar do nome: *plenária*, eles não sabem o que é isso, eles ficam até meio assustados, por conta da simplicidade, da clientela que a gente atende. Mas os que iam, a gente falava: "olha, passa para os outros, explica o que é..." E é um trabalho, uma sementinha, que você tem que plantar e vai explicando, porque assim é uma rotatividade muito grande, vai chegando e vai saindo pais, vai mudando. Então você tem que estar sempre reafirmando a proposta da escola.

A visão do professor Jorge, ainda, que marcada por traços de uma ação autoritária, quando afirma a necessidade de "qualquer política é ser impositiva", também, ressalta a ausência de uma orientação que seria um fator limitador, para a realização da participação no PPP.

Existe erro de estratégia no plano político-pedagógico, que ele se confunde com erro de governo, partidário. O próprio erro do governo Zaire. O político pedagógico, como qualquer política, ela tem que ser impositiva. Não adianta você imaginar, que você vai chegar num lugar e vai falar para as pessoas escolherem os sistemas que querem e se realmente vão escolher, mas é necessário que tenha uma imposição. Nós estamos a dois anos na rede municipal, mais de dois anos, tentando implantar um plano político pedagógico. Essa é uma dificuldade de estratégia muito grande. Até pela insegurança das pessoas. Como que tem uma carta de princípio, que deveria ser a primeira carta que tem, para saber quais são os princípios filosóficos que vão estar norteando este plano. Esta carta de princípio até hoje ela não foi feita pela rede municipal, não por vontade política, que tem de sobra, mas pela própria inviabilidade da forma que foi implantada. Então cada escola tem seu plano político pedagógico de acordo com a realidade, aí tranquilo. Mas ele foi criado pra se formar em grupos grandes. Quando você coloca qualquer ramificação de idéias que se fala de vários pensares (sic), vários pensares (sic) pedagógicos, então um puxa de um lado, outro puxa do outro e vira realmente que você não cria o norte. Então o quê que faltou no plano político pedagógico? Esse norte.

Mas as marcas de autoritarismo encontradas no depoimento do diretor Jorge, não parecem se fazer presentes em sua ação, como dirigente escolar, especialmente, no que se refere à condução do Projeto Pedagógico de sua escola. É bastante esclarecedora a avaliação dos professores Aurélio e Dinah nesse sentido. O primeiro afirma que:

A direção da escola em si, ela quase que não participa, são mais os professores e orientadores. Mas a postura da direção eu classifico como positiva, porque sempre passa para a gente as informações que são relevantes a essa questão. Quando tem reunião libera a gente para participar. Então acho assim é uma postura positiva.

A professora Dinah, por seu turno, quando questionada sobre esta postura, avalia da seguinte forma: *democrática, porque o objetivo é socializar. Então tinha que socializar, todo mundo participou.*

Ainda, no que se refere à participação na construção do Projeto Político-Pedagógico, sob o olhar de Jorge, encontra-se um tipo de *não-participação induzida*, na medida em que são criadas dificuldades, que levam a essa não-participação. Jorge descreve a seguinte situação:

Além de todas as dificuldades que nós temos, de gerenciamento do próprio plano, de dificuldade financeira, da rede, não só da escola, a gente tem as dificuldades de pessoas que não querem que esse plano dê certo porque fortaleceria um governo, que é um governo que ele não apóia. Essas dificuldades a gente tem em reuniões [de forma] nítida, são transparentes.

Ainda, no que se refere ao PPP e sua elaboração, os dados levantados não possibilitam afirmar de forma mais clara que tipos de práticas democráticas predominam nesse processo. No entanto, é possível depreender nestes mesmos relatos que, no âmbito das unidades escolares, há fortes indícios de tendência à *democracia direta*, quando mencionam o tipo de *participação ativa*, que ali se desenvolve ou é almejada. Os relatos evidenciam esforços empreendidos nas escolas no sentido de se alcançar um maior envolvimento da comunidade escolar como um todo – professores, pais, alunos, demais funcionários – para que, todos possam participar diretamente das discussões em torno do PPP, e de sua elaboração.

## 2.2 O Conselho Escolar

O trabalho desenvolvido no Conselho Escolar é outro componente importante, quando se pretende analisar os processos participativos, assim como as práticas de dominação e as práticas democráticas na escola.

Na rede municipal de Uberlândia, o Conselho Escolar constitui-se em um órgão colegiado formado por representantes dos diferentes segmentos da escola: servidores – envolvendo professores, equipe pedagógica e auxiliares de serviços gerais – pais e alunos. Esse Conselho tem atribuições de caráter consultivo e deliberativo e seu presidente é o diretor da escola. Sua composição mínima é de 8 membros e máxima de 16, dependendo do tamanho da escola, em termos de número de alunos, turmas e servidores, que nela atuam. Esses representantes devem ser escolhidos entre os membros que compõem cada segmento, ou em processo de eleição secreta ou por meio de Assembléia específica, para este fim.

Todo Conselho Escolar, para ser implementado, deve elaborar seu Regimento Interno, onde são especificadas além de suas atribuições, as normas de seu funcionamento, como por exemplo, composição, periodicidade das reuniões, duração do mandato dos membros representantes, formas de escolha destes, proporcionalidade da representação de cada segmento, dentre outros aspectos.

A experiência do Conselho Escolar, nesta rede de ensino, iniciou-se por volta de 1995 e com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei Nº 9.394/96) sua existência tornou-se uma exigência legal a ser observada, em todos os sistemas de ensino.

Assim como na LDB, a implantação do Conselho Escolar na rede

municipal de Uberlândia se deu em nome de uma gestão mais democrática, nas unidades escolares, uma vez que a atuação do dirigente escolar estaria subordinada ao acompanhamento e avaliação de um órgão colegiado, formado por representantes dos diferentes segmentos. Esperava-se, com este mecanismo, criar espaços, para que as comunidades interna e externa pudessem participar na definição dos rumos da educação, nas escolas municipais.

Como é possível depreender, pelas diretrizes que orientam a organização destes Conselhos, o modelo de democracia a ser exercido em seu âmbito, insere-se nos parâmetros do que Bobbio (1987) define como *democracia representativa*, assumindo na, maioria das vezes, características de uma representação por delegação. Isso não significa que não possam ocorrer práticas de caráter fiduciário no exercício dessa democracia no Conselho Escolar.

No depoimento da vice-diretora Rachel, da E. M. Cravo e Canela, o caráter de representação por delegação fica bem evidenciado:

Tem o representante do noturno que é professor, inclusive a noite é a Maria. De manhã eu não sei o nome da pessoa não, e à tarde também. Então, normalmente é feita no Conselho, uma consulta. E as próprias pessoas representantes já levam os assuntos. Então não é que o Conselho chega: "olha, fulano, o quê que tem?" Não. Vamos imaginar que estejam decidindo sobre algum problema que aconteceu no noturno, então os professores querem que leve isso ao Conselho pra saber, ela própria vai levar e vai querer que esse assunto seja falado.

Por sua vez, o relato da professora Dinah, da E. M. Capitães de Areia, ao ser questionada, se o representante de seu turno consultava os representados na definição de seu posicionamento no Conselho, esclareceu o seguinte: *Não, nunca houve isso. Mesmo porque às vezes ele nem sabe da pauta. A não ser que manda bilhete especificando. Houve épocas em que mandavam especificando,*

*convidavam para tratar do assunto tal, tal.*

A experiência da professora Dinah evidencia, pois, uma experiência distinta daquela vivida pela professora Rachel, na medida em que, aqui, predomina o caráter da representação fiduciário nas *relações sociais* do Conselho Escolar.

No entanto, as experiências relatadas pelos sujeitos investigados, naquilo que diz respeito aos Conselhos Escolares, fornecem elementos importantes, quanto aos contornos que a participação assumirá nestes órgãos colegiados.

Por um lado, há situações em que estes Conselhos parecem atuar mais no sentido de *referendar* decisões tomadas, previamente, pela direção da escola. Jorge, por exemplo, lembra que o Conselho foi chamado, para se posicionar em relação a alunos com problemas disciplinares mais graves, a partir da convocação do diretor, o qual já havia definido por determinado encaminhamento.

O Conselho, por exemplo, nessas duas gestões, nós precisamos dele de três vezes e foram três vezes de alunos indisciplinados, que não tinham como ter sustentação deles na escola e a gente encaminhava com o amparo do próprio Conselho, pra que tirassem eles da escola e que eles estudassem em uma outra escola. [...] Nesse sentido que o Conselho foi chamado, realmente para convidar alguns alunos a procurarem por outra escola.

Por outro lado, em outras situações o Conselho acaba desempenhando a tarefa de *referendar* decisões tomadas por determinado segmento da escola, em espaços e momentos outros, que não o próprio Conselho. Lygia chega a afirmar que ele assume um *caráter figurativo*.

Geralmente as decisões aqui na escola, elas são bem tomadas mesmo é em sala de professores. Geralmente, assim, as professoras se reúnem, falam: "fulana, nós estamos achando que está acontecendo isso e isso." Ali já se conversa, já se pensa no assunto, já se faz propostas em cima daquilo, que está se pensando. E geralmente ocorre assim. [...] Quando esse problema chega no Conselho, geralmente ele está solucionado. É muito

difícil você chegar com a proposta no Conselho, porque as pessoas aqui gostam de, elas mesmas, falarem. Elas não gostam muito de intermediário. Como eu faço parte do Conselho, então lá é mais figurativo. O que tinha que acontecer já aconteceu. Então ali é mais um "faz parte!". Depois, é como eu estou te falando: já que elas foram tomadas em consenso, em sala de professores, elas não tem muita repercussão, porque já foi resolvido, já foi decidido. É difícil um problema que chega aqui "cruíinho".

Dinah também apresenta de forma sintética uma situação similar, quando questionada sobre o posicionamento da comunidade em relação às decisões tomadas pelo Conselho Escolar: *Nunca foram questionadas, porque quando chegam a ir, porque realmente tem a necessidade do respaldo do Conselho. Já se tentou de tudo, já se remediou, o máximo. Ninguém nunca questionou [as decisões tomadas].*

Como se observa, parece haver um esvaziamento do Conselho como canal de decisões coletivas, assentadas numa representação democrática, uma vez que seus membros, em tese, teriam sido escolhidos por aqueles que compõem os diferentes segmentos da escola. O que se observa é que outros canais de participação estão sendo criados, paralelamente àquele canal formalmente reconhecido. Ao lado de uma *participação formal* na gestão da escola, também mecanismos de *participação não-formal* ou *participação informal* se instalam no cotidiano escolar.

No caso da participação não-formal destacam-se duas experiências mencionadas nos depoimentos.

A primeira, relatada por Jorge, refere-se ao *Conselho de Representantes de Classe*, criado na E. M. Capitães de Areia.

Agora o que nós fizemos? Nós temos um Conselho na escola, que é o Conselho de Representantes de Sala. Cada sala tem o seu representante. Quando se faz um conselho... normalmente você faz de grupos de mães, ou grupo de pais, um grupo que já tem pensamento praticamente uno, que já são atuantes. Na hora que você elege um

representante de cada sala e você faz uma reunião com a sala, você tem uma visão da escola como um todo, de todas as salas. Os problemas que são de uma sala eles evidenciam. Talvez esse problema passa a ser o problema de todas as salas. As outras salas falam "não eu tenho esse problema". O representante de sala por sala, ele funcionou mais do que o próprio Conselho.

O outro espaço de participação não-formal constituído como canal de tomada de decisões são as chamadas *reuniões pedagógicas e administrativas*, como informa o professor Aurélio.

Realmente passa até assim, nessas reuniões pedagógicas, administrativas que a gente faz. Tudo é tratado assim dessa forma: geralmente aproveita a oportunidade e já coloca o pessoal ciente do que está acontecendo. Inclusive na última reunião pedagógica que a gente teve, falou-se da verba que tinha chegado, que ia colocar o filtro, que a verba não ia ser suficiente, mas que ia fazer uma campanha na escola para arrecadar o que faltava. Tudo que chega é passado para gente, nessas reuniões.

Por sua vez, foi visto no depoimento da professora Lygia, como a sala de professores tem se constituído num espaço importante de desenvolvimento de práticas de *participação informal*, nos processos de tomada de decisão da escola.

Também Aurélio informa outros canais em que esse tipo de *participação informal* tem se realizado, como é o caso do momento de intervalo entre as aulas: *Existe também alguma coisa, por exemplo, teve reunião semana passada. Tem um assunto, para tratar aqui essa semana. Então talvez aqui na hora do intervalo, reúne o pessoal, passa a idéia, o quê que está achando também. Sempre assim.*

Quanto aos objetivos e ao envolvimento, entende-se que estes mesmos canais de *participação não formal e de participação informal* estão a favorecer, também, uma *participação convergente* e uma *participação ativa*. Isso porque, por um lado, tem orientado a realização de objetivos formais dentro da escola e, por outro, tem possibilitado um envolvimento coletivo maior dos diferentes sujeitos nos processos de tomada de decisão

Entende-se, ainda, que estes canais de *participação não-formal* ou de *participação informal* estão a constituírem-se, também, em canais de exercício de *democracia direta*, na medida em que os sujeitos diretamente envolvidos participam de forma mais efetiva, nos processos de tomada de decisão.

De outra parte, no âmbito do Conselho Escolar, os depoimentos informam tanto elementos de uma *participação passiva*, quando se referem ao posicionamento dos servidores, frente a esse Conselho, quanto elementos de uma *participação ativa*, quando tratam da participação dos pais, nesse mesmo Conselho.

No caso dos primeiros, foi mostrado o que ocorreu com o professor Aurélio, que nem mesmo foi consultado, quanto ao interesse em participar do Conselho Escolar e nem passou por um processo de escolha ampla, entre os professores que representa. Mas essa *apatia* é explicitada, também, por Lygia quando descreve sua postura diante do Conselho do qual faz parte:

A gente tem uma certa preguiça. O dia que fala assim: "tem reunião do Conselho hoje". Falo: "oh, meu Deus, mas logo hoje, que eu não podia". Então ela é sempre assim, fora do horário de trabalho da gente. Então te dá assim, uma certa preguiça, fala: "oh, meu Deus, mas eu tenho que ir naquilo hoje? Tenho que ficar para aquilo hoje?". Eles avisam geralmente com uma semana de antecedência. Sempre tem um cartaz ali, mas a gente nunca está atento para ler aquilo. Foi determinado que todo começo de mês haveria a reunião, mas vai acontecendo, vai acontecendo.

Rachel, por sua vez, avalia que o interesse da comunidade em geral, em participar do Conselho Escolar é maior que o dos próprios professores:

Às vezes é difícil até escolher, porque são muitos candidatos. Agora o mesmo não acontece com professores, não. Professores às vezes é mais difícil. A comunidade em geral é muito participativa. Agora, os outros setores, às vezes têm que forçar a barra um pouquinho. Tem que aparecer alguém, aí, de repente aparece. Mas nós temos assim, alguns professores que gostam. Então estão aí, ajudam.

Apesar das contradições destacadas acima, é possível perceber que nessas



experiências, importantes avanços têm sido alcançados. A professora Ana Maria, por exemplo, mesmo não participando do Conselho da escola onde atua, faz a seguinte observação da sua realidade:

De uma maneira geral, o Conselho nos últimos anos, não tem funcionado apenas em questões decisórias, não. A direção tem procurado envolver os pais nas decisões, sem ser aquilo de trazer tudo pronto, de estar perguntando. Mas mesmo assim eles ainda têm uma visão de que o Conselho Escolar é só para dar o veredicto. Mas isso nas reuniões eu percebi que tem mudado um pouco. São mães muito presentes, são atuantes na escola, e que a diretora sempre leva, ela nunca traz nada pronto. Ela sempre leva o questionamento, "nós estamos aqui para discutir...". Claro que ela faz a pauta, tudo direitinho, mas nada pronto. Então tem melhorado um pouquinho.

Constata-se, ainda, que as decisões do Conselho Escolar têm se configurado como um instrumento de *legitimação de determinadas relações*, quando suas decisões passam a ter poder de norma, regra, contribuindo inclusive, para a perpetuação de *relações de dominação de caráter burocrático*. Essa legitimação que transforma uma decisão em regra fica evidente no caso dos alunos expulsos da E. M. Capitães de Areia. Eis o relato do professor Jorge, diretor da escola:

Tinha uma cultura, isso é uma cultura do próprio Conselho, de que o aluno tem uma lei muito clara que nós não podemos tirar o aluno da escola. Essa é uma lei muito clara. Que o aluno tem o direito de estudar. Nós partimos da seguinte filosofia, essa é uma filosofia do Conselho também: todos os alunos têm o direito de estudar. Se eu tenho um que atrapalha o direito dos vinte e nove estudar, então nós vamos fazer o possível para que ele se adapte. Se não dermos conta, pela própria limitação de psicólogo, pela própria limitação escolar, se não dermos conta, ele vai procurar uma outra escola, até como punição. Ele não perde o seu direito constitucional de estudar, porém perde o direito de estudar naquela instituição sim. Por mais que nós não tenhamos amparo legal. Isso ele é feito e tem que ser feito. Porque nós temos escolas muito próximas uma da outra. Então esse aluno, na medida em que nós pegamos alunos de outra escola e trazemos pra cá, ele apresenta algumas melhoras.

### 2.3 O uso dos recursos financeiros

As formas de utilização dos recursos financeiros da escola e os processos de tomada de decisão em relação a eles foram aspectos considerados, nesta análise. Isso porque, este tende a ser um dos grandes pontos de questionamento no interior das instituições escolares.

Foi possível observar que, ainda, que em graus e formas distintas, há uma relativa transparência na aplicação destes recursos. No caso da E. M. Cravo e Canela todos depoimentos informam o esforço empreendido, para que esta utilização ocorra num processo de tomada de decisão coletiva, no âmbito do Conselho Escolar.

Nélida, por exemplo, diretora da escola relata seu empenho em fazer com que o processo se dê de forma transparente e participativa:

Agora, recurso municipal e recurso federal, a gente prega no final de todo mês, ou às vezes por bimestre, a gente prega o movimento do bar. O que foi gasto, com fornecedor, comprou torçeira, comprou sabão, essas coisas todas. O recurso municipal e federal, aí já vem destinado direitinho com o quê que vai gastar e quando ele vem. Porque teve um ano que nem veio, a gente consultou, nós entregamos um formulário para todos os segmentos. Pedimos para eles se organizarem, ver quais são as necessidades, pedimos para cada representante do Conselho fazer isso. Depois nós reunimos. Com os alunos nós pregamos bilhetinhos, pedimos para consultar os pais, trazerem. Aí fez um levantamento e vimos as prioridades. o Conselho é que vota as prioridades, a partir daquilo que eles ouviram.

O relato de Ana Maria corrobora o processo relatado por Nélida. A professora destaca o processo de levantamento de necessidades de aplicação das verbas que chegam, bem como a participação dos membros da escola:

Olha aqui na escola os recursos financeiros são bem transparentes: vai chegar verba, quando chega. Por que o ano passado Prefeitura falou que ia mandar, não mandou. Esse ano só veio a do Governo Federal. Do FNDE. Então há um levantamento das

necessidades da escola, cada área faz levantamento daquilo que está precisando e dentro do levantamento de cada um, a gente levanta o que é prioridade e leva para o Conselho. [...] Então a gente costuma decidir democraticamente, o quê que é prioridade e o quê não é. Mas dentro de cada área. Vamos supor se eu trabalho na área de laboratório de informática, nós somos três. Então nós reunimos e falamos o que nós estamos precisando para o laboratório de informática?. Então cada área faz levantamento e compra na medida do que vai atender prioridade.

Também na E. M. Capitães de Areia parece existir processos transparentes, quanto à definição, para aplicação dos recursos financeiros.

O professor Aurélio, por exemplo, descreve sua realidade da seguinte forma:

É igual eu te falei, toda vez que aparece um recurso o Conselho é acionado, ele é convocado. Porque o diretor ele não faz, por exemplo, ele não pega uma verba e aplica em determinado local, sem que o Conselho Escolar tenha conhecimento. Então toda verba que passa, que chega, é passado para o Conselho Escolar. Isso aí eu tenho certeza que é feito.

O diretor da escola, professor Jorge, primeiramente, reforça esta informação de que a decisão se dá de forma coletiva, participativa:

É porque normalmente a gente pega e coloca uma lista pra que as pessoas gostariam de comprar. Daí todos os anos foram feitos assim, com todas as verbas. Só essa que o momento não é propício para você fazer isso. Que você vai gerar um desconforto muito grande, com a comunidade como um todo.

Mas nesse mesmo depoimento aparece um elemento novo, que consiste no fato de com as verbas mais recentes, esse processo de consulta mais ampla não ter se realizado. Para melhor entendimento do exposto, o próprio Jorge esclarece:

Algumas vezes, principalmente nesse momento político, complicado você dar uma abertura muito grande para as compras. Como que a gente faz em relação às compras? Você viu que estão colocando o toldo lá na frente da escola. Essa é uma reivindicação já há uns quatro anos da comunidade. Como é um valor alto, não tínhamos comprado. Não tínhamos comprado isso. Então o que aconteceu? Se você abrir nesse momento político que as pessoas podem opinar o que comprar, principalmente quando você tem oposição

na escola e no próprio Conselho, eles vão opinar por coisas que não tem nada a ver. Pra justamente caracterizar a má utilização do dinheiro. Então nesse momento a gente não deu abertura muito grande. Mas nós esclarecemos, está sendo comprado isso por isso, está sendo comprado isso, é por isso.

A preocupação externada pelo professor Jorge, mostra, mais uma vez, o quanto a realidade é inesgotável, contraditória. O que se tem aqui é um processo de *não-participação induzida*, quando se criam estratégias que levam a uma não participação dos sujeitos nos processos decisórios.

Mas esse processo se articula, ainda, a um processo de dominação carismática, no interior das relações de poder na escola, uma vez que procura-se assegurar a legitimidade de poder, por meio de decisões tomadas de forma particular, momentânea e para justificá-las, utiliza-se argumentos de caráter emocional. A figura do *líder* é cada vez mais destacada. O próprio Jorge complementarà sua argumentação:

O diretor, ele tem que ter uma noção de marketing, marketing pessoal, marketing empresarial. Ele tem que trabalhar isso e até com essa condição política piorou. A escola se faz com marketing. A coordenação também tem que ter marketing. Marketing na sua implantação de projetos. Pode ser o melhor projeto possível, se ele tiver um marketing mal feito ele não anda.

Como se observa, se, por um lado, as práticas de transparência e decisão coletiva, em relação aos recursos financeiros apontavam para uma *participação ativa, formal, convergente*, por outro lado, as práticas subordinadas aos interesses pessoais tendem a conduzir a uma *participação passiva*, quanto ao tipo de envolvimento, *não-formal* quanto à regulação e *divergente*, quanto ao objetivo.

## 2.4 A Distribuição de Turmas e a Escolha dos Vice-Diretores

Os processos de distribuição de turmas entre os professores de cada escola e de escolha dos vice-diretores foram outros elementos considerados, pois são processos, que fornecem dados importantes, para se apreender como se configuram as relações de poder na escola e que tipo de dominação eles contribuem, para reproduzir.

Nos elementos analisados até o momento – Projeto Político-Pedagógico, Conselho Escolar e utilização dos recursos financeiros – foi possível perceber o quanto o componente da participação se faz presente, ainda, que assuma diferentes contornos e dimensões. Mas no caso da distribuição de turmas e da escolha do vice-diretor esse componente não é tão recorrente.

A distribuição de turmas entre os professores de determinada escola é feita sempre ao final do ano letivo ou logo no início do ano escolar subsequente. Pelo que foi possível observar nos depoimentos colhidos, os critérios utilizados não se assentam em nenhuma base legal, em nenhuma norma, mas muito mais no hábito, na prática recorrente que se repete, no *costume*.

Em todos os depoimentos ficou evidenciado que essa distribuição ocorre de modo a atender aos interesses e expectativas dos professores da instituição. Procede-se a um levantamento inicial e ocorrendo interesse comum, entre um ou mais professores, para uma mesma turma/série, a alternativa utilizada, geralmente, é a de se dar prioridade, àquele que tem maior tempo de atuação na escola e na rede municipal de ensino. Permanecendo o impasse, recorre-se ou a um sistema de *rodízio dos professores entre as turmas*, ou a algum tipo de sorteio.

Alguns relatos de como se dá esse processo. Ana Maria explica que, na escola em que trabalha, o professor escolhe, ou há sorteio:

Aqui na escola, por exemplo, de 1ª a 4ª funciona o seguinte: está terminando o ano, então o ano que vem já fica tudo decidido. Há aquele processo, ou o professor continua com sua turma. Coloca ali 1ª, 2ª, 3ª, 4ª série, por exemplo, quem quer ficar com primeira? Quando não tem nenhuma definição espontânea vai para o sorteio. Ou, se não, tem o critério daquele que é mais antigo na escola...

Já a vice-diretora Rachel, também fala de escolha e tempo de serviço.

Ilustra com a seguinte situação:

A distribuição de turmas é feita pelos próprios professores. Porque eles é que escolhem as turmas. Vamos supor na área de matemática. Nós temos um professor, o professor "X" fala: "eu quero ficar com as aulas das oitavas". Então ele, assim, ele é o professor mais velho. Ele escolhe primeiro. Ele pelo tempo [de serviço] escolhe primeiro. Normalmente é feito em grupo esta escolha. Pelo grupo de professores. Vamos imaginar, o grupo de matemática reúne e escolhe as salas que ele quer ficar. Nós temos professores que gostam de atuar na quinta série. Ele escolhe a turma. Nós temos inclusive nosso professor mais velho ele gosta de dar aula em 5ª. Quase todos os semestres ele escolhe, porque nosso curso é semestral, compacto, noturno, então ele escolhe. E é feita uma negociação entre o próprio grupo.

A experiência vivida pela professora Márcia não é muito distinta, novamente o critério tempo, aparece como o fator principal, para atender às solicitação do professor.

Às vezes não tem sala, para todo mundo. Então, aí é respeitado esse critério: o que tem mais tempo de Prefeitura. Porque a gente pede que seja. Porque existe. Então é feito de forma que todos sintam bem. Quer agradar a todo mundo, na medida do possível. A questão da rotatividade do eventual, do bibliotecário, da informática. Então assim, ele sempre fica um ano, para dar oportunidade para o outro. Aquele que está muito tempo na sala de aula, para estar descansando e que tenha habilidade para estar desenvolvendo os trabalhos.

Um último relato, do professor Jorge, para em definitivo mostrar este processo de distribuição de turmas nas escolas:

O professor coloca num papelzinho três opções de séries que eles gostariam de ministrar. Além das séries ele tem a biblioteca, a sala de computação e tal. A sala de computação realmente ele tem que entender de computador. Não dá para fazer do laboratório de computação uma experiência do professor. A biblioteca não precisa tanto conhecimento. E da sala de vídeo e literatura. Ele vai escolher as séries que ele quer. Três professores escolheram a primeira série. Nós só temos duas salas de primeira, ou se faz o sorteio, ou pega pelo grau de afinidade. Você coloca ele na primeira, ele escolheu, mas ele não tem afinidade. Então você não vai sacrificar o aluno, porque naquele momento ele quer fazer isso. Alguns são nítidos e ele mesmo reconhece. Ele coloca a primeira opção fala "nunca trabalhei deixa-me ver um desafio". Então sempre quando é possível a gente está atendendo a primeira opção do professor. Se não for possível, atende a segunda. E a própria coordenação faz isso.

Fica evidenciada, por estes relatos, uma completa ausência de normas de caráter geral, que regulem esses processos na escola. Como afirma ainda Aurélio: *não existe critério, é simplesmente sentar e conversar.*

Ora, esse tipo de prática está longe de configurar-se como um processo democrático, contribuindo, inclusive, na reprodução de relações e práticas marcadas pelo casuismo, que não levam em conta a qualidade pedagógica do trabalho escolar, que é desenvolvido. Ou seja, desconsidera-se o que é considerado elemento central de análise.

Por sua vez, os tipos de participação predominantes serão aqueles de caráter *informal e reservado*, pois terão como marca a ausência de regras, que lhe dêem sustentação e uma postura de nenhum ou pouco empenho dos sujeitos envolvidos

Além disso, entende-se que as relações de dominação, que aí se reproduzem, estão assentadas no carisma, no poder de convencimento, ou na tradição, no *costume*.

Com efeito, o alerta de Weber, no sentido de não se tomar os *tipos ideais*, como modelos, que se reproduzem de forma absoluta na realidade, serve também,

para analisar os processos de gestão da escola. Mesmo sendo uma instituição marcadamente *burocratizada*, defronta-se, em seu interior, com práticas sustentadas em elementos da dominação carismática e da dominação patrimonial.

Os processos de escolha dos vice-diretores seguem esta mesma dinâmica e lógica.

A partir da implantação, na rede municipal de ensino, do processo de escolha dos dirigentes escolares, com a participação da comunidade, nesta escolha, por meio da eleição: alguns critérios básicos foram definidos. Estabeleceu-se parâmetros mínimos, para a escolha do vice, como formação requerida, tempo de serviço e tipo de contrato de trabalho. Portanto, a composição das chapas deveria observar a estes parâmetros. Segundo o diretor Jorge,

o critério legal da Prefeitura é que ele tenha habilitação mínima para oferecer estudo pra escola. Por exemplo, aqui nós temos 5ª à 8ª; é necessário que ele tenha grau superior. Então é isso daí tanto o diretor como o vice. E me scia composto de pessoas que tenham mais de dois anos. Ai cada um escolhe o seu de acordo com as atitudes, políticas, pedagógica, pelo grau de competência. Desse jeito.

A partir daí, a definição do vice-diretor que comporia cada chapa, fica nas mãos exclusivas dos candidatos à direção da escola. Com isso, a comunidade escolar nem sempre conhece os fatores, que levam às escolhas feitas, e às vezes, nem mesmo o companheiro de chapa escolhido. Esse é caso da vice-diretora Rachel:

Sinceridade, eu não sei qual o critério que ela utilizou para escolher. No meu caso ela me escolheu por eu ser, pelo menos isso que eu imagino, por eu ser professora do noturno, ser uma professora antiga aqui na rede, já estar aqui há algum tempo, conhecer todas as pessoas, por ser uma pessoa responsável, profissional. Eu acredito que seja isso. Não sei. E assim, vestir a camisa da escola. Uma pessoa que queira, que esteja dentro da educação como educadora mesmo. Porque eu acho que a educação ela tem muita gente que não participa realmente. Que não é educador. Infelizmente a gente encontra muitas pessoas



desse jeito. A maioria é educador. Felizmente.

Dinah também não sabe quais são os critérios para esta escolha, porém acredita que seja baseado em afinidade pessoal:

Eu não sei. Mas acredito que seja pessoal, do diretor. Então aquela pessoa que ele acredita que tenha afinidades de trabalho, que acredita na mesma ideologia que ele, que é o que ele convida para ser o vice. Esse processo é novo. A gente nunca teve curiosidade nem de perguntar. E eu acredito que tenha sido esse critério.

Ana Maria corrobora com a possibilidade levantada por Dinah, o componente *afinidade pessoal*, como o fator determinante, já que o vice diretor trabalha junto ao diretor. E acredita haver necessidade de vínculo com os profissionais do turno em que irá trabalhar:

Questão de afinidades. Você vai escolher uma pessoa para trabalhar com você, que você tenha afinidades com ela. Que ela trabalhe no turno. Por exemplo, que vai ser vice de manhã, ele tem que trabalhar de manhã porque ele conhece a realidade de manhã. Quem trabalha de manhã não adianta ir para tarde. Então o diretor, ele faz a chapa dele, ele que convida, não somos nós. Nós aprovamos ou não através da eleição. Mas quem escolhe é o diretor. Ele encabeça a chapa e ele convida aquelas pessoas que ele acha que tem afinidade e que pode, junto com ele, desenvolver um bom trabalho. É assim que funciona. Não há um plebiscito para escolher o diretor e o vice. E eu acho que está certo, porque se eu sou diretora eu tenho que trabalhar com quem tem afinidade comigo.

Por último, o depoimento da diretora Nélida ajuda a esclarecer aspectos importantes que pesam nessa escolha, como confiança pessoal, amizade, facilidade na comunicação e até a atuação e destaque como membro do bairro:

Eu só tinha direito a ter duas vices. E de manhã, porque que eu escolhi a Rosa, na época? Porque ela era uma das mais polêmicas no turno da manhã. Professora de matemática, briguenta. Eu falei: eu tenho que ficar com ela do meu lado. E eu confiava muito nela, porque a gente é até da mesma igreja. E eu tinha muita amizade com ela. Mas por a gente ser da mesma igreja, às vezes a linguagem era mais fácil. [...] Aí surgiu a regra de que as escolas com mais de 1800 (alunos) podiam escolher uma vice. Aí eu falei com o noturno assim que eles iriam escolher a vice deles, se a gente entrasse nessa regra. E que eu sugeria a Violeta porque eu a achava muito competente. E ela realmente é muito

competente. E eles aceitaram. E foi um ano abençoado por Deus, os seis primeiros meses: agosto, setembro. Quando se cogitou que ia ter eleição estava tudo tranquilo, pensei que a gente ia ficar junto, mas a Violeta tem muitas pretensões políticas e ela quis montar uma chapa, sendo como diretora. [...] Com muito custo eu consegui uma vice que é a Rachel. Ela participa muito da igreja católica do bairro, muito de pastorais. Então acho que é por isso também que a gente ganhou. Eu devo a Rachel porque ela teve uma participação muito atuante, por ela ser muito conhecida no bairro.

Como se observa, mais uma vez, tem-se a presença de elementos que reforçam mecanismos de dominação carismática, no interior da escola, ao lado de práticas patrimonialistas, quando se debruça sobre os critérios de escolha dos vice-diretores. Esse cargo acaba por se constituir, por um lado, em uma importante “moeda de troca”, de envolvimento de pessoas, de modo a produzir uma certa *não-participação induzida*, daqueles que podem apresentar resistências. Por outro lado, serve para tornar aliados aqueles que tem relativa liderança no grupo, como forma de se assegurar legitimidade no poder.

As análises até aqui, desenvolvidas possibilitaram apreender e compreender os diferentes tipos e dimensões que assumem a democracia, a participação e as relações de dominação e sua legitimação no interior da escola, especialmente no que se refere à gestão e organização da escola.

Trabalhando-se com a subjetividade dos sujeitos que constroem as *relações sociais*, nas escolas consideradas na pesquisa, consegue-se, por meio da análise de elementos relacionados do Projeto Político-Pedagógico, ao Conselho Escolar, com a utilização dos recursos financeiros, ao processo de distribuição de turmas e à escolha dos vice-diretores, delinear os elementos, que sustentam as práticas e os processos que aí se desenvolvem.

Há que se considerar ainda, como a escola se constitui em uma *realidade inesgotável*, que para ser melhor compreendida precisa ser analisada em suas

entranhas, nas relações, processos e práticas, que se desenvolvem em seu interior.

Mas é preciso ir além. É preciso considerar, também, a relação da realidade escolar encontrada com o processo histórico mais amplo, em que se situa, como alerta o próprio Weber ao afirmar o caráter histórico de qualquer fenômeno.

Por isso o trabalho segue avante, na direção dos condicionantes históricos.

### **CAPÍTULO 3: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 1990 E OS CONDICIONANTES HISTÓRICOS DA GESTÃO ESCOLAR**

Analisar a escola e suas relações sociais, a partir da participação e da dominação, baseada em Weber, não exclui a necessidade de localizar a escola no contexto, em que ela se insere.

Weber é considerado um dos fundadores da sociologia, ao lado de Émile Durkheim e Karl Marx. A teoria social clássica não é uma mera volta ao passado, mas uma possibilidade de se compreender o mundo atual. Nesse sentido há que se concorda com Giddens quando afirma que “os clássicos são fundadores que ainda falam para nós com uma voz que é considerada relevante. Eles não são apenas relíquias antiquadas, mas podem ser lidos e relidos com proveito, como fonte de reflexão sobre problemas e questões contemporâneas.” (1998, p. 15, apud. SELL, 2002, p.17). E nenhuma teoria consegue explicar completa e definitivamente a realidade. Nenhuma abordagem é uma verdade absoluta. Portanto, pode-se e deve-se buscar os elementos onde elas se completam.

Na tarefa de compreender o mundo, descrever e explicar os fenômenos sociais, atenção especial deve ser dada ao enfoque histórico.

A preocupação Weberiana com o sujeito, suas subjetividades e suas relações sociais remetem à questão da educação e ao contexto social, em que está inserida.

É o próprio Weber quem diz, conforme exposto anteriormente, que é possível fazer um exame *comparativo* entre traços de um período e traços de

outros, admitindo-se a especificidade de cada um e a circunstância em que da comparação, sempre ressaltará aspectos parciais e selecionados dos processos em confronto. A análise comparativa permite discutir então, o que é peculiar a cada período histórico

Qualquer fenômeno é histórico. Seja ele social, cultural ou político. E deve ser compreendido em relação ao processo histórico. O trabalho de pesquisa está imerso na história, assim como o investigador e o sujeito pesquisado. Neste sentido há que se concordar com Löwy (1992, p. 70), quando afirma:

Portanto, não existe conhecimento da história desde fora, quero dizer ninguém está fora do rio da história olhando para ele de suas margens. Todo o observador está imerso no curso da história, nadando ou navegando em um barco neste curso tempestuoso da história, ninguém está fora.

Weber preocupava-se com a realidade concreta, buscando entender a singularidade da vida social. “De um lado queremos entender todas as relações concretas dos acontecimentos sociais com a realidade social, cultural e contemporânea e, de outro lado, queremos entender as causas históricas que definem que sejam dessa forma e não de outra”. (WEBER, 1992, apud. VILELA, 2002, p. 67)

Assim, conforme foi constatado na pesquisa de campo, aliada à discussão teórica; o contexto social-econômico interfere nas relações sociais presentes entre os sujeitos. As políticas educacionais, além de interferirem no cotidiano escolar fazem parte de um contexto mais amplo, das políticas sociais, inseridas no atual contexto que precisam ser visitadas.

Este capítulo analisa o contexto em que as políticas educacionais se desenvolveram ao longo dos anos de 1990, na educação brasileira. Após a

recuperação das bases do ideário e das propostas neoliberais no campo das políticas sociais, identifica-se como a descentralização, a autonomia, a gestão democrática, dentre outras questões, têm sido encaminhadas na educação brasileira nos últimos anos.

A adoção de políticas neoliberais, em diversos países, possibilitou a expansão das idéias liberais na economia e na política e o surgimento de uma civilização global, em termos de valores, economia e política.

Uma civilização definida não só pela universalidade dos valores culturais e dos padrões de organização econômica e política (capitalismo “sem fronteiras”, democracia política, direitos humanos, “californização” do gosto, revolução tecnológica, etc.), mas também pelos crescentes mecanismos de governança global e regional existentes, prefigurariam uma nova ordem mundial e até mesmo o fim do Estado-Nação ” (GOMEZ, 2000, p.91-92)

O neoliberalismo delineou-se na América do Norte e Europa, logo após a II Guerra Mundial e foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar, buscando deixar o mercado livre de regras e limites. Buscava também combater a força do movimento operário e o poder dos sindicatos, fortes na época. Para tanto, fazer-se-ia necessário um Estado forte nas intervenções econômicas, com capacidade, para combater o poder dos sindicatos, parcimonioso com gastos sociais e tivesse estabilidade monetária, como meta suprema de qualquer governo.

Para assegurar a estabilidade financeira e a desregulamentação do mercado é proposto um conjunto de reformas econômicas de ajuste estrutural, que pode ser resumido, como sendo um conjunto central de medidas do ideário neoliberal, a

saber; desregulamentação de direitos sociais; privatizações das empresas públicas e abertura das economias nacionais aos interesses dos países centrais; controle da inflação; aumento da taxa de juros; diminuição dos impostos sobre os altos rendimentos; liberdade ao capital especulativo; combate às organizações dos trabalhadores (legislação anti-sindical) e corte nos gastos sociais; financiamento das multinacionais com dinheiro público; guerras fiscais entre Estados; fusões, aquisições e desnacionalização de empresas, abertura e desregulação de mercados.

O neoliberalismo é antes de tudo um receituário, são regras práticas de ação, dirigidas aos governos, para que promovam reformas, ou ajustes, nas suas políticas e no Estado, com o objetivo de solucionar problemas, sem interferências políticas.

Uma linguagem e um projeto dominante de globalização econômica que termina por identificar-se com uma receita de alcance universal – ou melhor, uma política econômica das relações internacionais ou um ‘novo constitucionalismo’ – correspondente a um capitalismo globalizado, que tem por espaço natural o próprio mundo e que pretende autoregular-se sem interferências políticas nacionais, regionais ou internacionais, com o fim de gerar benefícios para todas as nações que nele se inserem competitivamente. (GOMEZ, 2000, p. 21)

São idéias que não correspondem aos interesses gerais da sociedade e reduz estes interesses àquilo que é moderno, flexível e eficiente; projetando uma cultura política que é despolitizada na sua aparência, mas que por detrás disso é movida pela busca de soluções ágeis e eficientes. Eficiência e eficácia são, portanto, palavras de ordem dessa ideologia posta como receituário de ação.

A dispersão, a mobilidade geográfica, juntamente às respostas flexíveis nos mercados de trabalho e as inovações tecnológicas permitiram ao capitalismo se tornar mais organizado e centralizado. Mas essa organização se deu,

basicamente, graças a dois fatores: o acesso à informação e a reorganização do sistema financeiro global.

As informações agora são precisas e atualizadas. O acesso privilegiado a informações passa a ser um fator de competitividade nesse mundo de mudanças rápidas; os lucros e as vantagens dependem dela.

No aspecto financeiro houve a formação de conglomerados e mercados financeiros inéditos. Incompreensíveis, para a maioria das pessoas são cada vez mais poderosos e se tornam “formadores de mercado” (HARVEY, 1993, p.154). Esses novos sistemas financeiros detêm um poder coordenador, capaz de detonar crises financeiras e monetárias, já que têm a capacidade de dirigir fluxos de capital de um lado para o outro, sem preocupações de tempo e espaço. O tempo futuro se mistura ao tempo presente, através de mercados futuros de mercadoria, de ações, de moedas, ou de dívidas.

Essa competição internacional força Estados a se preocuparem em manter uma política favorável aos negócios, a criar climas favoráveis ao capital financeiro transnacional e global. Isto devido a preocupação com a possível retirada do capital especulativo (fuga do capital), já que essa possível retirada, pode arrasar com a vida financeira da nação. Estados passam a ser intervencionistas, em termos fiscais, rompendo com o compromisso social dos trabalhadores, intervindo em mercados financeiros instáveis, forçando reduções de gastos públicos e corte de salários.

Organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional -FMI-, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) ou apenas - Banco Mundial- e a Organização Mundial do Comércio – OMC- são



promovidos à autoridade central nas negociações financeiras, capazes de exercer poder coletivo nos Estados.

Essa modernização através da adoção de medidas internacionalizadas rompe com a nacionalização, com a democracia tal como a conhecemos e instaura novas instituições democráticas. Os padrões políticos, econômicos e culturais internacionais, vão sendo adotados com a promessa de um capitalismo desenvolvido, em detrimento da soberania nacional.

Essa estratégia parece sem precedentes na história. Todas as tentativas anteriores de modernização concebiam o desenvolvimento como um projeto ligado à independência nacional, econômica e política. Todos os líderes modernizadores anteriores asseveravam a importância das culturas nacionais, invocavam instituições políticas consistentes com as tradições nacionais e tinham em vista um crescimento liderado por indústrias nacionais e orientado para mercados locais. Em contraste a estratégia da modernização pela internacionalização explicitamente aceita uma submissão pelo menos parcial da soberania nacional nos domínios político, econômico e cultural. Essa estratégia abre os mercados locais à penetração estrangeira, abole as barreiras culturais e busca moldar as instituições políticas conforme modelos desenvolvidos em outros lugares. (1993, p.223-224)

Isto gera mudanças na distribuição de renda, deslocamentos de poder e transformações culturais. Aumentam as desigualdades regionais, setoriais e sociais entre nações e dentro delas. Os governos nacionais são levados a intervir fixando taxas de câmbio, ajustando sua demanda à dos seus parceiros comerciais, que gera um enfraquecimento à soberania das nações e um aumento dos conflitos sociais. As democracias nacionais ficam seriamente ameaçadas, pois as reformas são impostas, independente da vontade dos cidadãos que são reduzidos a meros eleitores. Como mostra Przeworski (1993, p. 224)

Sendo dolorosa a "cura" neoliberal, com custos sociais significativos, as reformas tendem a ser iniciadas a partir de cima e desencadeadas de surpresa, independentes da opinião pública e sem a participação de forças sociais organizadas. As reformas tendem a ser postas em vigor por atos arbitrários ou empurradas através de legislativos sem quaisquer mudanças que reflitam a divergência de interesses e opiniões. O estilo político de

implementação tende no sentido do governo por decreto; os governos tentam mobilizar suas bases de apoio, ao invés de aceitar os compromissos que resultariam da consulta pública. No final, a sociedade fica sabendo que pode votar mas não escolher; legislativos são levados à impressão de que não têm papel a desempenhar na elaboração de políticas; partidos políticos, sindicatos e outras organizações nascentes aprendem que suas vozes não contam.

Embora tenha sua soberania ameaçada, o Estado vê seu poder regulador do mercado fortalecido. O modelo neoliberal requer esse Estado forte, para promover as reformas necessárias, evitar a mobilização social, assegurar a ordem interna. Mas este mesmo Estado deixa de ser o espelho da sociedade, pois não mais se ocupa em favorecer o desenvolvimento do Bem-Estar social, mas apenas implementa os ajustes estruturais determinados pelo mercado mundial. “No limite, não há mercado sem regras, economia sem sociedade e sociedade sem Estado ou poder político” (GOMEZ, 2000, p.107).

O custo social é sentido pelos trabalhadores: o aumento do desemprego; precarização e informalidade do emprego; aumento do sentimento de insegurança no trabalho; deterioração das condições de trabalho e dos sistemas de proteção social; flexibilização dos direitos sociais. Desarticulação e segmentação do mundo do trabalho; queda da renda média dos assalariados; aumento da exclusão social; concentração de renda; contenção dos gastos sociais do Estado, etc. Esse ideário enfraquece o trabalhador, tocando num ponto fraco da sociedade: o mundo do trabalho. Este enfraquecimento acrescido da desarticulação sindical resulta numa desmobilização social.

Segundo Przeworski (1993, p.209), busca-se com essas transformações efeitos radicais e a inversão das relações sociais vigentes. É a mais grave crise econômica da história. A via neoliberal deve ser seguida a qualquer custo. Recomenda-se que o processo democrático seja atropelado pela introdução de

reformas com tal rapidez, que os cidadãos não tenham tempo de se mobilizarem, eficazmente, contra elas. Com a globalização do capitalismo há um aumento das desigualdades, uma redução dos espaços públicos, uma expansão da ideologia do consumo, a fragmentação das identidades, o fundamentalismo reativo de afirmação dos não-incluídos, a degradação do meio ambiente e crescimento das correntes migratórias internacionais.

A emersão e a vigência da ofensiva neoliberal coincidem com aquilo que muitos de nós julgávamos superado na cultura ocidental. Para dizer de forma sintética: a ofensiva neoliberal tem sido, no plano social, simétrica à barbarização da vida societária. Penso que há um limite, pelos padrões civilizacionais já alcançados, para a instauração dessa barbárie na vida cotidiana de grandes massas (especialmente grandes agregados urbanos). (NETTO, 1995, p.32)

Para lutar contra a globalização alguns aspectos precisam ser repensados, com urgência e um deles é a redução da pobreza no mundo. É preciso lutar por uma globalização diferente.

É necessário pensar em alternativas: incentivar o crescimento, através de ações estatais, que visem principalmente a saúde, a educação, investimento público e política industrial,

Os Estados são peças fundamentais, para reverter os custos sociais da globalização econômica. Como afirma Gomez (2000, p.38) “os Estados não perderam completamente sua capacidade de optar em matéria de política econômica e de definir sua ação”. Mas da forma como está posto a população começa a não mais acreditar na democracia, pois esta tem se limitado ao direito do voto. Está em xeque a política, a cidadania e a democracia.

Essa fragilidade democrática, decorrente da reestruturação global, tem suas raízes fincadas, também, na fragmentação da sociedade civil, que mostra sua face

hoje, na explosão de identidades definidas em termos de gênero, religião, etnias locais e nacionais, que são evocadas pelo fenômeno do multiculturalismo. Também é necessário repensar a democracia e a cidadania, para além do quadro delineado, pela globalização posta.

As proposições neoliberais não constituem um bloco homogêneo e estável em todos os países. Apesar de terem características comuns, globais, elas diferem pouco e assumem características e consequências econômicas, políticas e sociais bem específicas em algumas regiões. Essa diversidade dependerá principalmente do período de implantação, do tipo e intensidade das políticas de ajuste, da economia do país no qual tal ideário está sendo implantado, da estrutura do Estado, da estrutura das políticas públicas e principalmente das condições sociais encontradas.

Mas é possível afirmar que as consequências vão muito além de crises econômicas. As políticas sociais podem ser eleitas como a parte mais sensível dos programas de reestruturação, onde quer que sejam implantadas. Nelas há uma negação de políticas e propostas voltadas, para o bem estar da sociedade. Defende-se o afastamento do Estado e a sua atuação fica restrita ao mínimo necessário.

No universo de regras práticas em que move o neoliberalismo o argumento do Estado mínimo é advogado pelo máximo, não pelo mínimo: principalmente no que diz respeito à sua responsabilidade social, afirma-se tão-somente a fronteira demarcadora do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado. (DRAIBE, 1994, p. 89)

Nesta política, afirma-se que o Estado deve ser *neutro*. Ou seja, os cidadãos são livres, o Estado não deve interferir. A política social não deve ser

“imposta” pelo Estado, cabe à sociedade decidir o que seja bem estar. Michael Sandel define bem o que é Estado Neutro. (1987, apud DRAIBE, 1994)

Estado Neutro é a noção de que os imensos compromissos sociais, políticos e econômicos do Estado de bem-estar social deveriam justificar não a idéia de que a nação abraça uma compartilhada concepção de bem, mas a idéia de que uma sociedade justa é aquela que não tenta impor aos seus concidadãos qualquer concepção especial do bem. Um Estado neutro não tenta cultivar virtudes cívicas. Nem vincula as obrigações da previdência social a um sentido de comunhão nacional ou de compromisso cívico. Procura, ao contrário, uma estrutura legal que fica neutra entre concepções concorrentes do que seja uma boa vida. Os indivíduos e os grupos são simplesmente entregues aos seus próprios interesses e valores desde que estes se conciliem com semelhantes liberdades para os outros.

A crítica principal é ao Estado de bem-estar social (Welfare State) e aos programas sociais, pois estes, constituem uma ‘ameaça’ à estabilidade econômica. Nesta linha de raciocínio os gastos públicos, em programas sociais, são os responsáveis pela ampliação do *déficit* público, pela inflação, pela redução da poupança privada, pelo desestímulo ao trabalho e à concorrência e a conseqüente diminuição da produtividade, e até mesmo pela destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de “gângues”, a criminalização da sociedade; e, portanto, devem ser cortados. Como forma de eliminar o mal. (DRAIBE, 1994)

O Estado só deve intervir, quando necessário, no combate à pobreza, sem desestimular o trabalho, reduzindo os programas assistenciais. Desobriga-se de garantir os direitos sociais. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

Levando-se em consideração que as medidas de ajuste econômico contribuem, na América Latina, para um aumento assustador do desemprego e um arrocho salarial nunca antes visto, há que se considerar que a retirada do Estado das políticas sociais traz um enorme prejuízo à população em termos de condições

de vida. E não só a população mais pobre, mas também aos setores médios, pois o que se tem visto é um empobrecimento da classe trabalhadora.

O sentido desta política social, segundo Coraggio (2000), é investir os recursos públicos nas pessoas, para que tenham acesso a um mínimo de educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação, aumentando a expectativa de vida. No entanto, estas políticas não definem como conseguir a equidade de oportunidades, sem empobrecer alguns setores médios urbanos e enriquecer outros. Tem o sentido de compensar os efeitos da globalização e garantir a continuidade da política de ajuste estrutural e ainda o de instrumentalizar a política econômica, reduzindo e descentralizando a mediação estatal.

As reformas dos programas sociais seguem três tendências ditadas pelo neoliberalismo, que são: descentralizar, privatizar e focalizar.

A descentralização, no discurso neoliberal, consiste em uma das formas de se buscar aproximação entre os gestores e os problemas enfrentados, visando aumentar eficiência e eficácia do gasto. Trazer a administração dos recursos públicos para o local, para o mais próximo, aumentando a interação com a comunidade. Porém, *descentralizar* não implica, necessariamente, em *desconcentrar*, principalmente as decisões políticas, que continuam nas mãos do poder central. Na prática trata-se de uma estratégia de mera transferência de responsabilidades ou sucateamento dos serviços, para atender até mesmo aos interesses de privatização, como nos mostra Soares (2002, p.77).

Na realidade, a descentralização tem se caracterizado pela mera transferência da responsabilidade sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo. Estes, de modo geral com menor poder de arrecadação que o nível federal, recebem tais serviços para fechá-los ou mantê-los num nível mínimo de funcionamento. Dessa forma, o nível central de governo libera-se de seus serviços, não

para descentralizar de forma gradual e consistente um sistema, senão que para transferir um problema.

A focalização é o direcionamento dos gastos públicos tão somente aos mais necessitados, respeitando o caráter de urgência e estes gastos não devem ser generalizados. Somente os setores mais pobres da população devem ser beneficiados, caracterizando um atendimento assistencialista. Significa substituir o acesso universal a bens públicos e direitos sociais, por acesso seletivo, onde as desigualdades passam a ser vistas como naturais dentro da sociedade.

Diante do agravamento do quadro social, a opção por políticas sociais compensatórias de corte neoliberal tem trazido graves consequências para aquelas populações que, bem ou mal assistidas anteriormente, passaram a ser totalmente desassistidas pelo poder público. Ou seja, produz-se um *Estado de Mal-Estar*, mediante a desintegração do incipiente *Estado de Bem-Estar*.

.....  
A partir da “naturalização” das desigualdades, o modelo devolve o conflito para o seio de uma sociedade fragmentada, onde os “atores” se individualizam, ao mesmo tempo que os sujeitos coletivos perdem identidade. Muda, portanto, a orientação da política social: nem consumos coletivos nem direitos sociais, senão que assistência focalizada para aqueles com “menor capacidade de pressão” ou os mais “humildes” ou, ainda, os mais “pobres”. (SOARES, 2002, p.72-73)

Essas propostas de seletividade e focalização geram debates no âmbito do direito e da cidadania. Os direitos sociais, que deveriam ser para todos, são encarados, agora, não mais como *direito* e sim como *benefício*.

Se a concepção hegemônica, que orienta finalmente a transformação do Estado, define a sociedade como um mero agregado de indivíduos que realizam seus interesses individuais, as ações que interfiram nesses interesses não podem ser legitimadas. Assim a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, o salário perdem sua condição de *direitos* – constitutivos de sujeitos coletivos – e passam a ser *recursos* (ou mercadorias) regulados unicamente pelo mercado. O não acesso a eles deixa de ser um problema de Estado, tornando-se um problema a ser resolvido no âmbito do privado. (SOARES, 2002, p.72-73)

Os direitos sociais passam a ser vistos como mercadoria e a seguridade

social, que se baseia no princípio de que todos têm direitos iguais e devem ter acesso a todos os serviços necessários, é substituído por um sistema que privatiza tais serviços.

O domínio do mercado no âmbito dos benefícios sociais e sua remercantilização, na verdade, significa a negação do conceito de “direitos sociais” cujo cabal cumprimento, embora na realidade nunca tenha sido garantido, subjaz na responsabilidade estatal à educação e à seguridade social baseada no princípio solidário. Esta seguridade social baseia-se financeiramente na distribuição do orçamento entre todos os cidadãos com direito a isso e permite oferecer serviços iguais a todos, em função dos problemas a assistir e não do montante cotizado. Num processo de distribuição muito desigual da renda, esta redistribuição tem grande importância, e coloca ao alcance de todos os segurados serviços inacessíveis, se fossem para ser adquiridos do mercado. Esta dinâmica se nula ao se abandonar o princípio solidário, e se optar pela criação de um sistema paralelo regido por critérios de lucro e equivalência, através do qual se transferem vultuosos fundos públicos para mãos privadas, ao invés de utilizá-los com um critério social de solidariedade. (LAURELL, 1995, p.175)

Nesse contexto, “o frágil direito de cidadania que vinha sendo construído a duras penas em muitos países latino-americanos foi substituído por ‘atestados de pobreza’ que permitem o acesso a precários e mal financiados serviços públicos.” (SOARES, 2002, p.72)

Já a privatização, outra tendência ditada pelo neoliberalismo, consiste na transferência para o setor privado dos serviços públicos, “evitando” gastos indevidos e desnecessários, com aqueles que não precisam e “aliviando” o Estado.

O argumento de defesa da privatização é uma suposta maior competência dos setores privados, para administrarem recursos, além do argumento de que diante da falta destes recursos, se o Estado poupa, poderá investir em outros programas voltados a toda população, assim poderá subsidiar programas sociais básicos, para os pobres.

“Se impõe a necessidade de se legitimar ideologicamente o processo de privatização e de gerar as mudanças estruturais necessárias. A transferência de parte das responsabilidades



sociais do Estado aos investimentos privados e a expansão da produção dos serviços sociais como âmbito direto de acumulação dependerão de ações estatais específicas dirigidas à geração de um mercado estável e garantido, e à resolução das contradições políticas geradas pela imposição dos postulados neoliberais." (LAURELL, 1995, p. 167)

A privatização pode ocorrer de diversas formas: transferência ou venda de bens públicos à iniciativa privada; finalização de programas públicos e abandono de responsabilidades; redução na oferta ou na qualidade de serviços públicos levando a expansão do setor privado. Nesse contexto pode-se exemplificar os planos de saúde no Brasil, que tiveram sua expansão graças à retirada estratégica da saúde pública.

A transferência de bens e serviços públicos *rentáveis*, para o setor não-lucrativo (associações filantrópicas e organizações comunitárias) também pode ser caracterizada como privatização.

Essas reformas têm vínculo com os desafios de modernização, melhoria da competitividade e crescimento. No ideário neoliberal é necessário canalizar os gastos, visando esses desafios. Os recursos públicos devem visar a equidade: igualar as oportunidades, reconhecendo as diferenças. Nesse sentido há uma especificação no investimento em recursos humanos, em especial na educação, visando as novas exigências de mão-de-obra qualificada, para atender as novas tecnologias e, principalmente, visando eliminar a pobreza e os gastos sociais com o assistencialismo emergencial, preparando as camadas mais pobres, para o ingresso ao mercado de trabalho. Reconhece-se assim a pobreza como entrave à modernização e crescimento da economia. Para superar estes entraves são propostas, também, reformas sociais visando implementar as reformas estruturais já "recomendadas".

Importante observar que a questão social, mais do que um pensamento “moderno”, é o centro de qualquer crescimento sustentado pretendido. A estabilidade política depende da estabilidade econômica e esta última não é conseguida privando grande parcela da população dos bens sociais.

É importante discutir propostas de erradicação da pobreza, modernização da saúde e da educação, ao invés de políticas compensatórias.

A eliminação da pobreza, a diminuição dos graus mais gritantes de desigualdade e a ampliação do acesso das camadas desfavorecidas aos benefícios do crescimento econômico *constituem também condição da estabilidade política*. (...) A estabilidade dos ajustamentos estará comprometida se os piores desequilíbrios sociais não forem eliminados, antes mesmo de se transformarem em desequilíbrios políticos. E uma das formas mais eficientes de investimento social, principalmente em países como os da América Latina, se faz através de políticas de crescimento e de políticas ativas de emprego. Em outras palavras, seja para educar a força de trabalho nos novos termos exigidos pela modernização e progresso, seja para a erradicação da pobreza que retarda o progresso e introduz instabilidade política, a nova agenda de reformas de programas sociais tende hoje a (...) juntar ao ideário de “modernização neoliberal” algumas das lições ou tradições do passado. (DRAIBE, 1994, p.93)

A educação não escapa a esse contexto. As políticas de “ajustes” ditadas pelas instituições financeiras multilaterais, principalmente pelo FMI e pelo Banco Mundial, que monitoram as decisões políticas, avaliam desempenho e impõem ‘condicionalidades’ aos empréstimos, financiamentos de projetos, renegociações de dívidas, exercem sua influência também nos rumos da educação, promovendo reformas educacionais. O foco vai além do papel ou do tamanho das ações do Estado, as atenções, agora, também são dirigidas ao sistema escolar, aos resultados, mais especificamente.

Assim o Banco Mundial como agência financeira multilateral, responsável por financiar projetos, para os setores sociais públicos e privados, começa a assumir posição de destaque, a partir dos anos 1970.

A importância do Banco cresce, no campo educacional, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontien na Tailândia em 1990 e hoje ao se discutir políticas educacionais, faz-se necessário incluir nas discussões, a influência do Banco Mundial, nas políticas econômicas do país.

O poder dos organismos multilaterais sobre os governos dos países em desenvolvimento é exercido menos por seu aporte financeiro, o fator decisivo é a sua capacidade de interferir nas relações econômicas internacionais (por exemplo, vinculando o acesso ao mercado de capitais com a assinatura de acordos prévios com o FMI ou o Banco Mundial, que impõem sua política econômica e os parâmetros da relação Estado/sociedade: equilíbrio fiscal, desregulamentação, privatização, descentralização). Os governos que controlam esses organismos obtêm um grande poder com custos muito baixos. Empréstando menos de 5% dos orçamentos dos países, pode-se manipular suas políticas por controle remoto. (CORAGGIO, 1994, apud CORAGGIO, 2000, p. 82)

Mesmo contribuindo com um mínimo de percentual, vê-se que mais do que financiador seu papel é o de regulador, tendo a partir dos anos 1980 um papel mais político, de monitoramento do processo de ajuste estrutural na implantação da globalização econômica e comercial, superando o FMI, o qual desempenhava essa função, até então.

O Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado" (SOARES, 2000, p.21)

Os empréstimos são vinculados a condicionalidades de cunho econômico e setorial e requerem acordo prévio com o FMI. O objetivo é assegurar o pagamento da dívida e promover reformas profundas, transformando a estrutura política dos países.

Assim, amplas reformas estruturais foram implementadas, pautadas em uma concepção liberal, privatista, de abertura ao comércio exterior e ortodoxa do

ponto de vista monetário, que tinham como objetivo colocar os países no caminho do desenvolvimento sustentável, permitindo o retorno da estabilidade econômica, dos investimentos externos e do próprio crescimento, mesmo que, numa primeira fase trouxesse recessão e aumento da pobreza, como consequência.

Os critérios econômicos e financeiros são levados em conta, sem avaliar a exclusão que ocasionam, sem permitir a participação da população envolvida, sem grandes preocupações com a qualidade dos projetos, que não seja a do objetivo proposto, financiar programas sociais compensatórios. “O Banco não questiona o caráter excludente das políticas de ajuste, e suas propostas se restringem ao financiamento de programas sociais compensatórios, voltados, para as camadas mais pobres da população, destinados a atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste”. (SOARES, 2000, p. 27)

Desenvolvendo projetos desde 1970, as prioridades dos projetos financiados pelo Banco Mundial foram mudando ao longo do tempo: estrutura física, ensino profissional, programas de educação à distância, etc. Até chegar aos dias atuais, onde se vê uma mudança, dentro das orientações de políticas sociais de *focalização*, de enfoque na educação, para a pobreza e para geração imediata de renda.

A prioridade tem sido a educação primária (desde a década de 80) apostando na sua capacidade de estimular a diminuição do número de filhos, imprescindível para a noção de “sustentabilidade” (FONSECA, 1997, p. 53). Isto implica diminuir os gastos com o setor educativo, privatizando os níveis mais elevados de ensino, principalmente o superior. Os recursos, então, devem voltar-se prioritariamente para a educação básica, garantindo a universalização do

ensino, apesar de contraditoriamente conviverem duas idéias: a da educação para todos e a da seletividade, segundo mostra Fonseca (1997, p.58)

Em que pese a tônica de educação para todos, reiteradamente afirmada nos documentos internacionais, cumpre lembrar que a justificativa para a prioridade e educação inicial já fora expressa em documentos do Banco da década de 80, nos quais fica claro o papel do ensino de nível primário para a sustentabilidade mundial e a "saúde familiar", compreendida como a diminuição do número de filhos e a inserção da mulher no mercado de trabalho.

A universalização da oferta educacional foi reduzida ao nível primário de ensino, o qual deverá ter prioridade na destinação de recursos públicos. Os níveis subsequentes deverão ser dimensionados seletivamente, sendo recomendável a utilização de várias formas de pagamento no setor público, como também a transferência gradativa de seus serviços para o setor privado, especialmente no nível superior de ensino.

Num contexto de políticas neoliberais, contenção salarial e desemprego, as políticas educacionais se alinham às propostas macroeconômicas e então, a prioridade passa a ser focalizada na educação.

Com as novas tecnologias, a sociedade necessita ter acesso a novos conhecimentos, já que a instrução, o conhecimento e a informação passam a ser fatores de ingresso, permanência e progressão no mercado de trabalho. As dificuldades produzidas no campo econômico são vinculadas à educação e essa passa a ser uma das causas da pobreza. Para se conseguir o desenvolvimento nacional e a equidade social faz-se necessário, nesse raciocínio, elevar os níveis de educação, como ilustra Haddad (1998, p.49)

Culpabilizar os desescolarizados por sua pobreza, alivia os impactos das causas econômicas nas determinantes dos elevados índices de concentração de renda, desemprego e baixos salários, reduzindo para o plano educacional as causas do empobrecimento da maioria da população.

Valoriza-se o êxito individual, o esforço próprio, a competitividade, enquanto capacidade de passar pelas provas, que o mercado impõe, respondendo

rápida e eficientemente às mudanças. Estas características são consideradas elementos fundamentais na busca do sucesso. Sucesso, que deve ser buscado a qualquer custo, mesmo que isso signifique degradação do valor do trabalho, do meio ambiente e da qualidade de vida. Não há uma preocupação com a qualidade de vida, com a preservação do meio ambiente, com a explosão da violência em diversos setores. Preocupação esta, que é condição imprescindível de se fazer um crescimento sustentável, responsável, com qualidade de vida, para todos.

A competitividade sustentável requer uma sociedade não polarizada, na qual existam expectativas de melhoria contínua da qualidade de vida dos agentes econômicos, o que não é independente da qualidade de vida de toda a população com a qual convivem (meio ambiente, saneamento, saúde, concentração demográfica, violência, segurança, valores de solidariedade e colaboração, identidade cultural, valores democráticos, direitos à cidadania, sistemas de socialização escolar, qualidade dos meios de comunicação de massa etc.) (...) *O desenvolvimento humano não pode ser visto como um resultado possível da competitividade, mas como condição desta.* (CORAGGIO, 2000, p. 94) (grifos do autor)

A busca da eficiência e da equidade aprofundou uma tendência a promover reformas educacionais. Desenvolvimento e democracia, de braços dados, são fatores responsáveis pelo crescimento econômico, pela melhoria da qualidade de vida e consolidação da democracia, e tudo depende portanto da educação

Também o exercício da cidadania estaria a exigir mais qualificação, pois as formas tradicionais de organização política – os partidos – e os movimentos sociais estariam em xeque por novos tipos de participação mais descentralizados e autônomos, menos intermediados por estruturas centrais. A educação entra, aí, como peça-chave, pois o conhecimento seria “o único elemento capaz de unir modernização e desenvolvimento humano”. A rapidez e diversidade de informações, na sociedade da microeletrônica, compõem a estrutura que cobra da educação respostas formativas básicas. Por fim, a educação deve contribuir para recuperar/construir a dimensão social e ética do desenvolvimento humano. (COSTA, 1995, p. 62)

As propostas do Banco visam trazer o “sucesso da empresa” para dentro da escola. Para tanto são recomendadas reformas que tendem a considerar somente

as taxas de retorno e a eficiência, a educação tratada como insumo. Algumas dessas recomendações fazem entender o por quê do atual estado em que se encontra a educação em nosso país, principalmente e mais especificamente em Minas Gerais, como analisado anteriormente.

O Banco induz à focalização, visando a eficiência, através do desenvolvimento das capacidades de aprendizagem na educação básica, com o intuito de formar trabalhadores flexíveis, com capacidade, para adquirir novas habilidades. Os recursos da educação superior devem ser canalizados para a educação básica, afim de reduzir a pobreza. No seu entender o principal recurso dos pobres é a sua capacidade de trabalho, que aumenta com a educação (CORAGGIO, 2000, p.100). Os outros níveis de ensino devem ter a maior demanda atendida pela iniciativa privada. Num estímulo claro à privatização.

Quanto aos estabelecimentos de ensino, o Banco recomenda um tempo maior de dedicação dos professores; maior oferta de livros didáticos; maior preocupação com o ensino da língua, das ciências e da matemática; capacitação dos professores mediante programas paliativos *em serviço, se possível à distância*, porque o Banco não considera eficiente investir na formação prévia. Quanto ao número de alunos por sala, ou o salário dos docentes, o Banco orienta não reduzir a menos de 40-50 o número de alunos por professor, nem aumentar os salários dos professores, porque não contribui de forma eficiente, para a melhoria do aprendizado. Quanto aos programas de saúde e nutrição o viés economicista fica ainda mais claro, quando se declara que os programas serão *dirigidos à fome de curto prazo*, significando aí somente o período das aulas (merenda escolar). (CORAGGIO, 2000)

A qualidade da educação resultaria, então, da presença de determinados “insumos” listados a seguir por ordem de prioridade: 1º) bibliotecas; 2º) tempo de instrução; 3º) tarefas de casa; 4º) livros didáticos; 5º) conhecimentos do professor; 6º) experiência do professor; 7º) laboratórios; 8º) salário do professor; 9º) tamanho da classe. Aos três primeiros é recomendado investir, enquanto que nos três últimos o investimento é desestimulado. Tais recomendações presentes em um documento setorial são expressas com os seguintes dizeres

Aumentar o tempo de instrução, através da prolongação do ano escolar, da flexibilização e adequação dos horários, e da atribuição de tarefas de casa; proporcionar livros didáticos, vistos como a expressão operativa do currículo e contando com eles como compensadores dos baixos níveis de formação docente. Recomenda aos países que deixem a produção e distribuição dos livros didáticos em mãos do setor privado, que capacitem os professores na sua utilização, além de elaborar guias didáticos para estes últimos; e melhorar o conhecimento dos professores (privilegiando a capacitação em serviço sobre a formação inicial e estimulando as modalidades a distância). (CORAGGIO, 2000, p.134-135)

Depreende-se dessas recomendações que, mais uma vez, o Banco considera mais seguro investir na educação básica, referindo-se tanto à sua posição lógica – básica - de base de conhecimentos (leitura, escrita, matemática, solução de problemas) como à sua identificação com os primeiros anos da educação. Inclui ainda habilidades e atitudes (verbais, computacionais, comunicacionais) que permitam às pessoas conseguirem empregos e adquirir conhecimentos específicos no trabalho. Educação básica entendida como intra-escolar que inclui a criança, mas exclui os jovens e os adultos.

Isso, porque, ainda dentro de uma análise economicista, haveria retorno maior, ou seja, maiores vantagens sociais investir na educação básica, do que investir na educação secundária e na superior. Uma vez que, neste raciocínio, somando os maiores aumentos de rendas pessoais, já engloba um contingente



maior da população, se conseguiria um incremento maior da renda nacional por unidade de valor adicional investida.

Assim é que, aos olhos de quem dita as políticas de ajuste,

“é melhor investir em livros didáticos e não em salários ou em capacitação a longo prazo de professores, é melhor financiar a merenda escolar e não modificar as condições que fazem com que os alunos cheguem famintos à escola, é eficaz em termos de custo duplicar a relação entre o número de alunos por sala e professor etc.” (ibid., p. 108)

Mas apesar de eleger as bibliotecas como insumo número um, para a eficiência do ensino é, por exemplo, no livro didático, e não na leitura, que centra-se a recomendação do Banco Mundial. A política evidencia a preocupação com a eficiência máxima do gasto público.

Há que se considerar, também, diante de toda essa preocupação com a educação, que ela isoladamente, não resolve o problema da pobreza. Existirá sempre a necessidade de crescimento econômico do país, com uma redistribuição igualitária de renda. Nenhum insumo visto isoladamente terá influência no rendimento do aluno.

As reformas se justificam, aos olhos do Banco, como forma de melhorar o acesso, a equidade, principalmente em relação aos pobres, às meninas e às minorias étnicas, e a qualidade do sistema educativo. Atenção também é dada à redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. O Banco considera que as despesas com a educação são ineficientes e injustas e que, para modificar tais sistemas é necessário haver mudanças na forma de financiamento e gestão. Numa indução à descentralização. Como sintetiza Torres (2000, p.130)

A cada dia, as despesas públicas em educação tornam-se mais difíceis de financiar na medida em que se expande o número de matrículas no setor público. Da mesma forma, a maior parte dos sistemas educativos são diretamente dirigidos por governos federais ou estaduais, que dedicam a maior parte de seus esforços para tratar de assuntos tais como negociações sobre os salários dos professores, programas de construções escolares e reformas curriculares. Este tipo de gestão centralizada deixa pouco espaço para a tomada de decisões flexíveis sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula.

Para melhorar a aplicação das receitas recomenda-se uma maior **autonomia** das instituições escolares, através da descentralização. Para tanto as instituições devem, além de gozar de maior autonomia, ser responsáveis por seus resultados. As direções escolares devem ter autoridade para alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, atendendo às especificidades locais. Os pais e a comunidade devem ser chamados a participar da gestão da escola, afim de facilitar seu desempenho, numa relação de mútuo benefício, devendo contribuir economicamente, para a sustentação da infra-estrutura e participar dos critérios de seleção da escola.

A política do Banco visa também apoiar projetos estatais que invistam em experiências inovadoras, para a melhoria da qualidade da educação básica e que podem servir de modelo, para o resto do país. No caso do Brasil receberam apoio o Projeto Nordeste, projeto de São Paulo, Paraná, Espírito Santo e o Pró-Qualidade em Minas Gerais. De um modo geral, estes projetos focalizam as quatro primeiras séries, apoiam a instituição do Ciclo Básico, prevêm o impacto no rendimento escolar e divulgação de resultados e procuram seguir à risca as orientações dadas pelo Banco. Em todos, destina-se uma parte importante dos recursos, para o fornecimento de material pedagógico. Há previsão de treinamento de professores, dirigentes escolares, técnicos e funcionários das Secretarias. Todos

apoiam a municipalização do ensino. Para as escolas que apresentarem “projetos inovadores”, principalmente no combate à repetência, aparece previsto financiamento direto às instituições escolares, estabelecendo uma forma de competição entre as escolas e introduzindo, desta forma, no sistema educativo, os valores de “eficiência” do mercado. (TORRES, 2000., p. 206).

No item educação infantil o Banco estimula a participação de ONGs (Organizações não-governamentais), devendo as Secretarias beneficiar creches comunitárias, para baratear os custos dessa modalidade educacional.

Dentre os projetos apoiados e financiados pelo Banco, merece destaque o Projeto desenvolvido no Estado de Minas Gerais: O Pró-Qualidade: Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais.

Projeto financiado pelo Banco Mundial, teve como objetivo geral a melhoria do desempenho do sistema educacional sob a perspectiva da eficácia, preconizada nas orientações do Banco: a importância de investir em educação, para sustentar o crescimento econômico, a rentabilidade dentro de uma análise custo-benefício, a empregabilidade e a reforma do sistema gerencial, para atingir níveis de eficiência empresarial, a “qualidade total”.

Seus objetivos específicos, segundo documento do Banco Mundial:

proporcionar aos administradores centrais e regionais instrumentos para tomadas de decisão baseadas em informação adequada; ajudar os diretores de escola a assumir seus novos papéis de líderes e administradores num sistema de educação estadual mais descentralizado; aumentar o acesso dos professores a oportunidades de treinamento; distribuir um pacote de materiais de instrução, especialmente livros didáticos e de leitura, aos alunos das escolas públicas; melhorar a administração das instalações físicas, de modo a assegurar o acesso equitativo dos alunos às escolas assim como racionalizar a utilização do espaço escolar. (BANCO MUNDIAL, 1994, apud. TOMMASI, 2000, p.208)

Minas Gerais foi o primeiro estado que implantou o Ciclo Básico,

entendido como promoção automática da 1ª à 2ª série; o Programa de Avaliação da Escola Pública, com testes padronizados; escolha de diretores pela comunidade escolar e criação dos Colegiados Escolares com representantes dos professores e funcionários, pais, alunos e tendo como presidentes os diretores das escolas, já visando a melhoria do desempenho e a inclusão, na gestão escolar, dos pais e comunidade.

Os colegiados são concebidos para significar uma maior participação da comunidade na vida da escola, possibilitando avanços nas relações e transparências nas ações. Representam uma grande conquista, apesar de terem sido observadas limitações e dificuldades de ordem prática, na sua implementação. Diretores com diferentes práticas e modos de condução, bem como a complexidade burocrática das normas legais, tornaram o Colegiado um canal de participação com espaço reduzido, como ilustra Silva (2001, p.127)

Os temas e questões debatidos pelo colegiado escolar ficavam circunscritos a dois ou três assuntos da organização da rotina do trabalho da escola, na maioria das vezes tratando-se de aspectos pontuais do trabalho pedagógico-administrativo, como, por exemplo, a aprovação das contas da escola e as decisões sobre aplicação de recursos. Segundo, no cotidiano do processo educativo escolar, foi-se evidenciando que os limites da autonomia e poder de decisão do colegiado nas questões centrais para o trabalho escolar eram significativamente restritos. O crescente grau de detalhamento dos atos normativos foi reduzindo cada vez mais esses limites, o que dava às decisões do colegiado um caráter meramente consultivo, marginal, restrito a referendar as diretrizes "propostas" pelos órgãos centrais e/ou regionais do sistema estadual de ensino.

A escolha de diretores, com a participação da comunidade, produziu alterações no trabalho da escola, diminuindo o espaço para práticas autoritárias e centralizadoras, significando na prática um maior comprometimento do diretor com a comunidade escolar e um avanço no caminho de uma gestão democrática. Mas somente a eleição não garante tal conquista. É preciso repensar as práticas no

interior da escola. Nos dizeres de Silva "É preciso avançar de forma a romper com a lógica do controle e da dominação que perpassa a organização e funcionamento da escola e as relações sociais que se constroem e reconstróem no seu interior". (ibid., p.131)

A autonomia (financeira, administrativa e pedagógica), era prevista primeiro como prioridade do projeto. Para tanto, foi implementada a Caixa Escolar e houve descentralização das funções administrativas, envolvendo a transferência de responsabilidades, para as escolas. Também, foi prevista a transferência de recursos vinculados, para renovação e manutenção da rede física e de recursos não vinculados. O plano de aplicação de recursos, elaborado pelo diretor, devia ser aprovado pelo colegiado, bem como a prestação de contas. Os recursos destinados a cada escola tinham seu cálculo feito a partir do número de alunos, de alguns indicadores sócio-econômicos das carências regionais, e da qualidade da administração da escola, privilegiando as escolas que precisavam mais e que aplicavam melhor os recursos recebidos.

Já o sistema de pessoal foi descentralizado e repassado às escolas, e considerando o ponto forte da autonomia escolar. Apesar do aumento nas responsabilidades, as escolas continuaram a fazer parte de um sistema burocrático e diante da flexibilização administrativa e de uma realidade de poucos recursos, as escolas passaram a buscar recursos financeiros na iniciativa privada e na comunidade, como forma de complementação.

A autonomia pedagógica foi dada diante da possibilidade de cada escola elaborar seu projeto pedagógico, que deveria estar contemplado no PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola). Mas ao implantar o Programa de Avaliação

Educacional da Escola Pública, o Governo de Minas Gerais conseguiu que, na prática, apesar da autonomia pedagógica dada às escolas, a gestão e organização do trabalho escolar, bem como as propostas curriculares adotadas, continuassem sobre seu controle, sob o risco de, na avaliação, a instituição escolar não ter um desempenho satisfatório.

O apelo e incentivo à maior participação da população são enfatizados com o discurso de um Estado fraco e inoperante, carente de recursos. Assim os empresários são chamados à colaborar com a gestão e contribuir para o “sucesso” da escola à exemplo da empresa.

Outra prioridade no Pró-Qualidade foi a capacitação dos profissionais da educação, visando o aperfeiçoamento profissional. Para tanto, foi criado o Programa de Capacitação de Professores (PROCAP), para melhoria da educação no estado. Seus objetivos, em linhas gerais, consistiam em reduzir a repetência e melhorar a aprendizagem de 1ª à 4ª série; reverter a cultura da repetência; promover a capacitação continuada e avaliar a eficiência do programa de capacitação.

Seguindo as diretrizes do Banco Mundial, financiador do Pró-Qualidade – e do PROCAP- o investimento foi feito na capacitação *em serviço e à distância*, uma vez que o Banco desaconselha o investimento na formação inicial dos professores. Foi feito através de materiais impressos e televisivos. Houve sugestão, inclusive, de que essa capacitação em serviço fosse oferecida pelo próprio diretor da escola. Além do PROCAP foi criado, também, o PROCAD (Programa de Capacitação de Diretores), dirigido aos gestores eleitos nas escolas da rede estadual.

Outra prioridade foi a avaliação de desempenho testando a “eficiência” das escolas e desempenho acadêmico. Esses objetivos seriam alcançados através da implantação de um sistema de monitoramento, para capacitar os administradores a acompanhar o desempenho dos alunos (repetência e conclusão), analisar o perfil dos funcionários, acompanhar a relação alunos/funcionários, bem como o equilíbrio salários/despesas gerais e matrícula/custos unitários

A avaliação de desempenho encontrou resistência por parte dos professores, pela ênfase na produtividade docente. Tal sistema de avaliação seria importante, para permitir definir os rumos da reforma implantada em Minas, buscando uma política de equidade, distribuindo recursos de acordo com a necessidade específica de cada escola.

O melhor entrosamento com os municípios foi outra prioridade estabelecida pelo Banco, mas que na prática significou, apenas, a transferência para os municípios do atendimento das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental.

Na prioridade do projeto - fortalecimento da direção da escola - foi instituído o processo de escolha do dirigente com a participação da comunidade, sendo escolhido o sistema de competição interna e posterior escolha, pela comunidade, dentre os três primeiros colocados. Isso foi adotado como princípio da gestão democrática da educação. Após este processo, cada diretor participava de um treinamento dentro dos pressupostos da Qualidade Total, a fim de treiná-los, para o melhor desempenho do papel de gestores da escola.

Instituído através de resolução o Programa da Qualidade Total no Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais (GQTE) foi adotado como a

regulamentação da gestão democrática na educação, trazendo um conjunto de procedimentos gerenciais com os pressupostos de promover a qualidade do ensino, através da eficiência e eficácia do sistema educacional; fortalecer a gestão para a autonomia e para a satisfação dos usuários (pais, alunos, professores, servidores e sociedade em geral), favorecendo a construção coletiva de uma escola pública de qualidade, com o controle dessa qualidade através do aperfeiçoamento contínuo, da melhoria do aproveitamento escolar e da redução dos altos índices de repetência e, também, conseguir os efeitos e resultados alcançados pela Gerência da Qualidade Total (GQT) em todo o mundo.

Foi dirigida, especificamente, para diretores e multiplicadores das Superintendências Regionais de Ensino, tratando-se de um processo de adesão voluntária, com consultoria e apoio da Fundação Christiano Ottoni, para convencer as escolas a aderirem à GQTE.

Foram formuladas apostilas e cartilhas com as diretrizes da Qualidade Total. Nelas funções como reunir informações necessárias, para facilitar a tomada de decisão, controlar e avaliar a gestão, lembram a concepção *taylorista* gerencial e o papel do diretor é o de curinga “gestor, animador, controlador e avaliador”. São ressaltadas as características administrativas, gerenciais, em detrimento do caráter específico do seu papel, o educacional, assumindo a educação, assim, características de economia privada, dentro dos moldes estabelecidos pelo processo de reestruturação capitalista.

É como se o desafio da gestão democrática na educação pudesse ser resolvido mediante a assimilação de técnicas gerenciais que apresentam soluções “mágicas” para todas as circunstâncias encontradas no cotidiano escolar. O chamado “fracasso escolar” (evasão e repetência) é reduzido, nessa abordagem, a uma questão de má administração de recursos materiais e humanos. Portanto, para se resolverem os problemas educacionais faz-se



necessário assimilar e introjetar a "competência" da economia privada na gestão da escola pública. (Oliveira, 2000, p.256)

A partir das reformas implantadas, sobretudo nos anos 90, houve uma reconfiguração no papel do diretor, merecendo destaque, sobretudo, a sobrecarga de trabalho e o aumento das capacidades de contabilidade, compras, pagamentos e outros, que absorvendo grande parte do tempo, reduziu seu papel ao de gerente da unidade, gerente de funcionários e de poucos recursos financeiros e materiais. Assim a rotina burocrática passou a absorver boa parte de seu tempo, que poderia ser aproveitado de forma mais criativa, tirando-lhe, inclusive, o seu tempo de atuação como pedagogo e educador – aquele que entende do currículo, da didática, da estrutura e do funcionamento do ensino, o que certamente dificulta, para que esse diretor compreenda as funções da escola, suas múltiplas dimensões e as relações com a sociedade.

Sob essa ótica, mais uma vez, é importante diferenciar autonomia de desconcentração. Pois, que a primeira não se limita só às questões de ordem administrativa e financeira, mas revela a possibilidade da escola definir, criar e inovar o seu projeto pedagógico e tem, portanto, uma conotação mais política, enquanto que desconcentrar tem assumido um sentido mais próximo do transferir responsabilidades, da União, Estados ou municípios à escola.

Apesar de Minas Gerais ter sido o primeiro estado a implantar um projeto subordinado às diretrizes político-pedagógicas do Banco Mundial, suas orientações já fazem parte das políticas educacionais implantadas no Brasil e são encontradas características destas orientações, na literatura referente ao assunto, principalmente no que se refere a gestão democrática.

Com efeito, do mesmo modo que a educação, também a análise de processos e práticas implementadas em nome da gestão democrática devem ser inseridas no contexto das políticas educacionais. Daí que a discussão da gestão democrática se insere no atual contexto neoliberal, em que o papel do Estado foi ressignificado, a reestruturação do setor produtivo e as mudanças institucionais transpuseram regras da economia, para o todo social, alterando as relações sociais no contexto de uma nova ordem mundial.

O Estado aparece subjugado ao mercado e às instituições financeiras. A liberdade é contraposta à justiça social e há uma ênfase na descentralização, responsabilizando-se comunidades locais e uma busca da competitividade. Prioridades são deslocadas da quantidade, para a qualidade; da centralização, para a descentralização; do público, para o privado; do ensino superior, para a educação básica; das questões políticas, para as questões pedagógicas. (GRACINDO, 1997, p. 10)

E nesse contexto, reformas são implementadas, justificando-se pela deficiência e conseqüente má qualidade do ensino público, com o objetivo de melhorar a educação e a formação de recursos humanos, visando atender à demanda do mercado. É a fetichização da educação e do conhecimento, como condição de inserção dos países às novas relações produtivas do capitalismo mundial, ao mundo globalizado.

Como é possível depreender das análises desenvolvidas ao longo deste capítulo, se, por um lado, a análise da gestão escolar não pode prescindir do olhar de seus sujeitos, de modo a captar as relações sociais, que aí se desenvolvem e os contornos que assumem a participação, a democratização e as práticas de

dominação em seu interior, por outro lado, esta mesma análise não pode deixar de considerar a relação de interdependência, que se estabelece entre as transformações ocorridas no campo das políticas sociais mais amplas e das políticas educacionais, frente o processo de redefinição do Estado, de sua organização e papel social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas ao longo desta pesquisa possibilitam compreender que a escola se insere num campo de políticas sociais, que por sua vez, faz parte de um outro campo, maior, que o engloba, que são as políticas públicas. Não é aconselhável separá-los, pois, estão complexamente imbricados.

As políticas públicas brasileiras, de vertente neoliberal e implantadas a partir de meados dos anos 90, engendram as políticas educacionais e seus reflexos repercutem dentro da escola, no seu dia-a-dia, nas relações que os indivíduos têm entre si, com a instituição e com os próprios órgãos do sistema de ensino em geral.

Caracterizadas pela busca da estabilidade financeira, desregulamentação do mercado, reformas econômicas de ajuste estrutural, as políticas neoliberais promovem organismos internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional), OMC (Organização Mundial do Comércio) e o Banco Mundial a órgãos com poder coletivo sobre Estados. Rompe-se com a democracia social, sustentada no Estado-Nação. Há um deslocamento de poder, com uma acentuada desigualdade entre as nações e dentro destas nações. Há uma mudança na distribuição de renda, acentuando-se as desigualdades sociais. É o fim do Estado Social, o que significa uma redução nos gastos sociais com a população. Advoga-se pelo *Estado Neutro*, um estado sem imposição de políticas sociais, que só deve intervir quando necessário, onde os indivíduos são entregues a si próprios. Com o fim do Estado de Bem-Estar Social os investimentos nos programas sociais se limitam a programas de emergência, opondo-se radicalmente a universalidade, gratuidade e igualdade dos serviços públicos, gerando uma tendência a

descentralizar, privatizar e focalizar tais gastos.

Neste cenário destaca-se a figura do Banco Mundial, como agente financiador de programas sociais voltados ao desenvolvimento da Educação Básica. Sob a influência do Banco e em nome do desenvolvimento e da equidade social, reformas educacionais são implementadas, com investimentos em insumos necessários, na concepção do Banco, ao desenvolvimento de uma educação de qualidade. Há, então, um investimento na gestão das escolas; na autonomia, com forte tendência à desconcentração financeira, administrativa e pedagógica; nos colegiados e na forma de escolha de diretores, bem como o incentivo à participação da comunidade nas questões da escola.

Destaca-se o papel das políticas públicas, das políticas sociais, bem como do Banco Mundial com sua política e reflexos nas questões educacionais em Minas Gerais e mais especificamente em Uberlândia, pois que, segundo Weber, a realidade concreta tal qual nos apresenta deve sempre ser compreendida em relação ao seu processo histórico. É necessário buscar a complementaridade das abordagens, da teoria, pois, nenhuma teoria se apresenta como verdade absoluta, nenhuma abordagem explica toda a realidade.

A importância do enfoque histórico remete à necessidade de buscar as raízes históricas, que definem a realidade investigada. E a partir deste enfoque foi possível a instrumentalização para comparar as características encontradas em períodos históricos distintos. A escola investigada, comparada e entendida a partir da sociedade que a define e produz. A comparação revela aspectos parciais e pontuais do processo e permite analisar o que é característico a um e a outro.

Assim, analisando a realidade da escola, seus sujeitos, foi possível discutir

os tipos de democracia – democracia direta e representativa – e os tipos de participação aí encontrados – participação formal, não formal e informal, quanto à sua regulamentação; participação ativa, reservada e passiva, quanto ao envolvimento; e ainda, participação convergente e divergente, quanto aos objetivos. Foi pesquisada ainda a passividade e a não-participação imposta, induzida. Estas foram construções ideais, no sentido Weberiano, que serviram de ferramentas, para compreender a realidade investigada.

A construção de tipos ideais só existe na mente do pesquisador com o objetivo de poder compreender um fenômeno e é feito a partir de um ponto de vista, da intensificação de alguns traços comuns, de algumas características, para poder dominar, compreender e explicar a realidade que é infinita. Conceitos foram transpostos de outros contextos ao investigado, submetendo-os a valores, para compreender seus significados.

Como o tipo ideal não é o fim do conhecimento, não deve resumir a realidade, foi possível criar vários tipos ideais, já que o conhecimento, para explicar a realidade, é parcial. Nesse sentido a construção ideal dos tipos de dominações em Weber, permitiu, a partir do exercício de transposição de um conceito contemporâneo, para o tempo, realidade concreta atual, discutir a dominação presente na realidade escolar.

Na realidade investigada analisou-se, a escola a partir da subjetividade dos participantes, especificamente em cinco pontos, que foram considerados úteis na compreensão dos processos de tomada de decisões: o Projeto Político-Pedagógico, o Conselho Escolar, o uso dos recursos financeiros, a distribuição de turmas e a escolha dos Vice-Diretores.

A pesquisa empírica mostrou quão presente é a realidade nas escolas e na vida dos sujeitos. Seja nos aspectos econômicos, financeiros ou sociais. As consequências sócio-econômicas destas políticas, em especial das políticas sociais, são sentidas por todos. Interferem na vida, no trabalho, no desempenho. E claro, nos alunos, seus pais, e colegas de escola. Ser um sujeito ativo, participante, é ser um sujeito nesse mundo que aí está. A ausência de direitos sociais, ou a negação destes, é uma realidade. Todas as consequências advindas, daí devem ser discutidas e analisadas.

Foi possível apreender e confirmar que, conforme afirmado inicialmente, participação não é dádiva, é conquista árdua. Um dos maiores empecilhos à participação, hoje, é a desigualdade de condições de vida. Não só da população de fora da escola, mas também dos profissionais que a compõe. Isto aparece latente quando, por exemplo na escola, a luta pela sobrevivência, o trabalho, impede alguns sujeitos de participarem ativamente como gostariam. Com isso, a participação se torna cada dia mais um desafio a ser vencido. É interessante ver que, em algumas situações, este obstáculo tem sido trabalhado pelas equipes escolares

Inicialmente afirmou-se que a democracia participativa funciona direta na base e representativa nos outros níveis. Nesse sentido, na escola a democracia direta, onde todos participam de todas as decisões, não acontece plenamente, ainda que predomine em relação à democracia representativa.

Há uma prática comum nas escolas de se exercer a democracia direta, em detrimento da representativa. Como nas situações informais de decisões coletivas. Tal prática é positiva. A defesa dos interesses de todos, do melhor para a escola,

deve ser mais forte que a solidariedade de categoria.

Algumas vezes, depreende-se, também, que, ao se fazerem representar, os sujeitos não participam. Os representantes como são eleitos por categorias, poderiam ser considerados *delegados*, embaixadores dos seus representados, mas com fortes elementos de uma prática democrática de caráter *fiduciário*. Portanto, quando se falar em democracia participativa, esta pode assumir nuances de uma democracia direta ou de uma democracia representativa. Quando não é possível participar de tudo, todo o tempo, é preciso consultar as bases e é preciso também que essas se inteirem dos assuntos deliberados. É preciso que os representados se interessem e participem, estejam a par do que ocorre. Os representados ao elegerem seus representantes, algumas vezes entregam suas responsabilidades e nem conhecimento tomam dos assuntos discutidos. Portanto, a democracia participativa ainda precisa ser amadurecida. Principalmente, no que diz respeito à representatividade.

O PPP foi uma importante semente da participação, plantada pela S.M.E e abraçada pelos sujeitos. Desde o ano de 2000, quando algumas experiências de planejamento global da escola, foram implementadas, mas em condições não muito satisfatórias, começou a se formar ali, a prática do pensar e produzir coletivamente e isto contribuiu, para que a prática da participação se traduzisse numa organização mais efetiva, com tempo previsto no calendário o que, em boa medida, levou as escolas a se organizarem, para essa participação. O apoio e a parceria do CEMEPE e da Universidade num elo, que é tão importante e faz falta, quando não existe, demonstrou que o acompanhamento não necessariamente precisa significar dominação, manipulação, mas apoio, para que a escola possa



articular seu projeto.

Por certo, a participação plena não foi alcançada, mas os depoimentos evidenciam que ela não apenas assume diferentes contornos, como avança significativamente nos processos decisórios da escola.

Do ponto de vista da regulamentação, pode-se concluir que a participação formal se sobrepõe às participações informal e não-formal. Porém, a realidade investigada possibilita inferir que há casos, em que essa participação formal evolui para outras formas. Como no caso do Conselho Escolar, em que a participação formal se mostrou também não-formal e informal, através de mecanismos outros, como reuniões pedagógicas, horário de recreio, conversas na sala dos professores, etc.

Quanto ao envolvimento dos sujeitos coexistem as participação ativa, ao lado de “tipos” de participação passiva ou reservada, sendo difícil estabelecer uma sobreposição. É a inesgotabilidade da realidade.

Quanto aos objetivos, pode-se constatar a existência predominante de uma participação convergente, de relações sociais, que buscam alcançar objetivos comuns, com uma pequena presença de participação divergente, que reforça o sentido multidimensional dos processos participativos existentes na escola.

Informal, não-formal, reservada, passiva, divergente, ou mesmo formal, ativa e convergente, a análise da participação em seus pontos mais minuciosos, deve servir não para mascarar a realidade, mas sim para torná-la real e exposta, para que através de sua análise constante, possam ser trabalhados os pontos a serem melhorados. Para tanto é importante saber avaliar, suas várias faces.

Como se depreende, não é possível afirmar uma modalidade de participação única, homogênea na escola, na medida em que seus contornos se definem pelo grau de envolvimento, regulamentação e consenso em torno dos objetivos, mesmo nos mecanismos implementados, em nome da gestão democrática.

Alguns mecanismos de participação coletiva, de gestão democrática, se mostraram maduros, com existência própria, com engajamento da equipe, enfim produtivos e participativos, como foi o caso do PPP e das reuniões pedagógicas. Por sua vez, outros carecem de amadurecimento e definição de objetivos, integração das equipes, conscientização do seu papel, ampliação das finalidades e competências, como foi o caso do Conselho Escolar.

A não-participação dos pais nos assuntos da escola, mostra que cabe também à escola voltar o olhar para si e buscar meios de tornar essa não-participação uma participação efetiva. Só se aprende a participar, participando. E à escola cabe o papel de orientadora e organizadora dessa participação. O simples fato de estar regulamentado, o princípio da participação da comunidade na vida da escola, não garante sua efetividade nos instrumentos de gestão democrática, como demonstram os depoimentos. Abrir à participação demanda empenho, tempo, o que pode tornar o processo mais longo e às vezes até mais desorganizado, mas seus resultados são preferíveis ao autoritarismo das decisões solitárias, de gabinete.

Conclui-se, ainda, que há uma combinação e transição entre os tipos de participação. Assim também na dominação, há fluidez. Analisar a escola nas suas características básicas, debruçando sobre espaços existentes de participação, também possibilitou apreender a existência da dominação. A escola é um campo

de conflito entre participação e dominação.

A escola é feita de relações sociais, que são construídas ao longo do tempo. Analisando a individualidade e a singularidade de cada situação e amplificando cada característica, pode-se elaborar um quadro de pensamento, através de uma representação ideal, para dar sentido à investigação e coerência com a metodologia. Assim, pode-se dar sentido as relações sociais baseadas na participação. E ainda, analisar a legitimidade que estabelece diferentes tipos de dominação, presentes no interior destas relações sociais na escola.

Constata-se, ainda, que o uso e o costume dão significados a muitas ações realizadas na escola. Às vezes, as pessoas pensam diferente, até discordam do que está dado, mas submetem-se, deixam-se dominar, pelo uso, ou pelo costume.

O poder de mando é flutuante, ora nas mãos do poder central, ora nas mãos do diretor, e até dos dominados. Mas a dominação é uma relação autoritária. É um espaço de poder, onde os sujeitos procuram conquistar posições, nelas se manterem e impor suas idéias, seu ideal de prioridade. Quando essas idéias, desejosas de serem impostas, são de um ideal democrático, de participação, de criação de instância coletiva de decisão, então vê-se uma escola dinâmica, crescente. Porém, quando o ideário é apenas de sentimento heróico, de grandes feitos, de entrar para a história, aí se traduz em dominação pura, proprietário do poder.

Nem mesmo a escolha democrática do diretor garante que haja relações democráticas. O mesmo processo, escolha através de uma democracia plebiscitária, pode levar ao poder líderes autoritários e líderes democráticos. Nesse aspecto, o poder está nas mãos dos dominados e seu poder de voto, seu

poder de escolha. Mesmo existindo, na rede municipal, uma proposta oficial de democratização das escolas, as ordens autoritárias podem ser legitimadas no seu interior, pela crença. Crença na legalidade, crença na afetividade ou na racionalidade. Os dominados passam a crer na vigência daquela ordem. Passam a crer que há transparência, que há intenção de se fazer o melhor, onde há, na verdade, manipulação por interesses próprios. Crêem no prestígio do dominador.

Até mesmo a existência de um órgão colegiado de decisão, não eliminou, e em alguns casos nem amenizou, a dominação. Para Weber, os colegiados são autoridades que limitam a dominação, existem ao lado da hierarquia. Mas como se viu, quando “usados” subordinados aos interesses do dirigente não eliminam o caráter monocrático da dominação, pelo contrário, reforçam-no. A legitimidade de uma administração rápida, inequívoca, característica da dominação burocrática, serve de justificativa, para eliminar a participação da comunidade.

Os três tipos de dominação se fazem presentes no interior das relações sociais da escola. A dominação legal fundamentada na racionalidade, no princípio da documentação, é legitimada pelas inúmeras leis, documentos, estatutos, regimentos, memorandos, ofícios, etc., que devem ser respeitados. Para a aplicação da lei existem funcionários qualificados, que dispõem de um cargo e que seu local de trabalho não se mistura com sua residência.

A escola é, inegavelmente, um órgão burocrático. Os funcionários são nomeados através de uma base de livre seleção, o concurso. Numa hierarquia rigorosa de cargos, são pessoalmente livres, obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo, têm competências funcionais fixas, deles são exigidas uma qualificação profissional, verificada mediante prova e certificada por diploma. São

remunerados com salários fixos em dinheiro, com direito a aposentadoria, com salário escalonado, de acordo com a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social. Quase sempre exercem seu cargo como profissão única ou principal, têm a perspectiva de uma carreira: "progressão", por tempo de serviço. Trabalham em "separação absoluta dos meios administrativos" e sem apropriação do cargo e submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. Portanto, a escola pode ser definida como marcada por uma administração burocrática, no sentido Weberiano. E como tal, o poder de decisão ainda permanece, em inúmeros casos, nas mãos do Governo, emperrando o processo pedagógico escolar. A escola vive, em algumas situações, uma posição ambígua, de estar mais a serviço da burocracia do que a serviço do bom andamento do trabalho pedagógico. Porém o ensino-aprendizagem é o seu objetivo principal e deve estar sempre na prioridade da ordem das coisas.

Faz-se necessário diminuir a importância da figura do diretor, do líder, ou de quem quer que seja, para reforçar a importância de uma administração impessoal e democrática.

Até mesmo a força da tradição, do costume, quando usada em benefício outro, que não os verdadeiros objetivos da escola, devem ser combatidos. Regras habituais ou tradicionais de privilégio devem ser contestadas em benefício de outras mais democráticas e apropriadas ao bem comum. Não ao bem comum numa visão corporativista, de interesse de alguns, mas sim de uma organização competente, disciplinada, que se preocupa com seu objetivo máximo: a educação.

Espera-se ter contribuído, com este trabalho para a análise da escola que se

tem, com vista na escola que se quer. Para que à luz desta contribuição teórica, todos estejam mais alertas às relações presentes, ao peso da tradição, da normatização e à armadilha que o carisma pode oferecer. Conscientes de que não há um único modelo de relações de poder. Weber já o dizia, quando afirmava que o poder é socialmente amorfo. E ele o é. Ele se mostra sem forma definida. Há nas relações sociais, diferentes traços de dominação legal, tradicional e carismática. Estar alerta a estas nuances, para que se possa compreender como o poder age e se move, e assim aprimorar este processo de questionar as relações existentes entre dominantes e dominados, com o objetivo de sempre melhorá-las. É tarefa fundamental, quando se pretende uma educação pública, democrática, de qualidade e participativa.

O caminho percorrido neste estudo evidencia, portanto, que a prática da gestão democrática, centrada, principalmente, na participação, na partilha do poder decisório, exige que seja reafirmada a dimensão política dessa gestão. E esta dimensão política, quando bem conduzida torna a escola ágil e forte. Para alcançar esta dimensão é preciso instaurar um processo permanente de discussão, visando sobretudo romper com a dominação. Como nos leva a pensar a professora "Lygia":

*não, eu acho que na escola nunca está terminado. Nada nunca está terminado. Nós estamos sempre tentando conciliar o melhor para a nossa escola e para nossas vidas também. E assim que a gente espera: tentar crescer cada vez mais. Porque também a escola estacionada, é sinal de que não está sendo produtivo mais. Então a gente tem que procurar cada vez mais crescer, individual e coletivamente. Para a escola funcionar bem.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Márcia Angela da Silva. A política educacional no Brasil e o papel do Conselho Nacional dos Secretários de Educação: uma questão polêmica. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano XII, n. 42, p. 219 -227, ago/1992.
- ALVAREZ, Sônia E. Para uma "coreografia" democrática: cultura, política e cidadania. In: ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro (org.). **Trabalho, cultura e cidadania: um balanço da história social brasileira**. São Paulo: Scrita, 1997. p.243-247.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In.: SADER, Emir & GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. (p.9-23)
- AQUINO, Julio Groppa (coord.). **Erro e fracasso na escola: alternativas teóricas e práticas**. São Paulo: Summus editorial, 1997.
- AZEVEDO, Israel Belo de. **O prazer da produção científica: diretrizes para a elaboração de trabalhos acadêmicos**. 10ª ed. São Paulo: Hagnos, 2001. 205p.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano IX, n. 28, p. 93 - 105, dez./1987.
- \_\_\_\_\_. As relações sociais no Brasil, a política educacional e os desafios para uma educação de qualidade. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília: ANPAE, v.13, nº1, p. 107-118, jan./jun.1997.
- BARBOSA, Jane Rangel Alves. Administração pública e a escola cidadã. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, nº2, p. 217-226, jul./dez. 1999.
- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. e QUINTANEIRO, Tania. Max Weber. In: QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira e OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p.107-144.
- BASTOS, João Baptista (org.). **Gestão democrática**. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001. 144p.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3ª ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BODGAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BOOTH, Wayne C., COLOMB, Gregory G., WILLIAMS, Joseph M. Tradução Henrique A. Rego Monteiro. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 351p.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Tradução Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998. 151p.

CANÊDO, Letícia Bicalho. A administração escolar entre a realidade e a aparência. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano X, n. 29, p. 152 - 165, jul/1988.

CARVALHO, Rita Maria Ribeiro de. Democracia, Estado e pensamento autoritário no Brasil (Oliveira Vianna e Azevedo Amaral). In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano V, n. 15, p. 66 - 74, ago/1983.

CASTRO, Magali de. **Relações de poder na escola pública de ensino fundamental: uma radiografia à luz de Weber e Bourdieu**. 1994. 325f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CERQUEIRA, Doralice Marques de Araújo e FREITAS, Katia Siqueira de. Gestão da escola pública: uma análise da prática. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, nº2, p. 185-192, jul./dez. 1999.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Ideologia e educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano II, n. 5, p. 24-40, jan/1980.

COHN, Gabriel (org.). **Weber: sociologia**. 5ª ed. São Paulo, SP: Ática, 1991. 167p.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso. Educação ou saúde? Educação x saúde? Educação e saúde! In: **Caderno do CEDES 15 – Fracasso escolar- uma questão médica?** São Paulo: Cortez Editora, 1ª edição, p. 7-16, dez. 1985.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?. Tradução Mônica Corullón. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 75-123

COSTA, Márcio da. A educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da exclusão; críticas ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

CRUZ, Sílvia Helena Vieira.; MAIA, Maurício Holanda.; VIEIRA, Sofia Lerche. Eleição de diretores – uma mudança na cultura escolar. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, nº2, p.



193-204, jul./dez. 1999.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991. 495p.

\_\_\_\_\_. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). **Política educacional: Impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995. 144p.

DEMO, Pedro. A pobre educação pobre: Alguns problemas da falta de recursos. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano III, n. 8, p. 75-95, mar/1981.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1996. 176p.

DOURADO, Luiz Fernandes de. **Gestão escolar democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares na rede municipal de ensino de Goiânia-GO**. Goiânia: Alternativa, 2003. 72p.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista USP**, n.º 17, São Paulo: EDUSP, 1994. p. 86-101

FERRARI, Alceu R. e GASPARY, Lúcia Beatriz Velloso. Distribuição de oportunidades de educação pré-escolar no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano II, n. 5, p. 62-79, jan/1980.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão da educação e formação: notas para um projeto pedagógico. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília: ANPAE, v.14, n.º1, p. 131-142, jan./jun. 1998.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.46-63.

FORTUNA, Maria Lucia de Abrantes. Sociedade, Estado e Educação: os contraditórios caminhos da gestão democrática. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, n.º2, p. 161-165, jul./dez. 1999.

FRACALANZA, Paulo Sérgio. A gestão do ensino fundamental pelo governo do estado de São Paulo: Uma análise do financiamento e dos indicadores sociais de educação (1980-1993). In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano XX, n. 69, p. 92 -118, dez/1999.

FREITAS, Katia Siqueira de.; GIRLING, Robert.; MARCONDES, Jussara Xavier Pinheiro. Políticas educacionais e a gestão da escola pública: cultura, liderança e legislação. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo: ANPAE, v.18, n.º1, p. 41-52, jan./jun.2002.

- FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Tradução Luís Claudio de Castro e Costa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987. p. 9-55, 159-178.
- GANDINI, Raquel Pereira Chainho. A didática do esquecimento. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano V, n. 15, p. 61 - 65, ago/1983.
- \_\_\_\_\_. Participação ou legitimação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano VII, n. 21, p. 121 - 139, ago/1985.
- GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**, Brasília: Plano, 2002. 87p.
- GÓMEZ, José Maria. **Políticas e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas públicas, 2000. P.13-44; 87-139.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília: ANPAE, v.13, nº1, p. 7-18, jan./jun.1997.
- HADDAD, Sérgio. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR, Aurélio (org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília, DF: Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, 1998, p. 41-52.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.
- JACOBI, Pedro. Os desafios de inovar na gestão educativa. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, nº2, p. 167-172, jul./dez. 1999.
- JAGUARIBE, Helio. **Sociedade e política: um estudo sobre a atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. 76p.
- KRAMER, Sonia e SOUZA, Solange Jobim. Avanços e retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano IX, n. 28, p. 12 - 31, dez/1987.
- KRAWCZYK, Nora Rut.; ROSAR, Maria de Fatima Felix. As diferenças da homogeneidade pretendida na década de 90: a política educacional gestada na América Latina. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, nº2, p. 143-150, jul./dez. 1999.
- KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, v. XX, n. 67, p. 112-149, ago/1999.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta & HADDAD, Sérgio (orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

LAZARTE, Rolando. **Max Weber: ciência e valores**. São Paulo, SP: Cortez, 1996. 118p.

LEITE, Sérgio Antonio da Silva. O papel dos "especialistas" na escola pública. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano VII, n. 22, p. 120 - 131, set./dez./1985.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 69-92.

LIMA, Sueli Azevedo de Souza da Cunha.; Gestão da escola: uma construção coletiva – superando conflitos e rompendo com a rotina burocrática. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, nº2, p. 205-216, jul./dez. 1999.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 1992. p.69-92.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C. e LELLIS, Isabel Alice O. Da estrutura do ensino à educação brasileira: reflexões sobre uma prática. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano X, n. 29, p. 122 - 129, jul/1988.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Gestão democrática da educação no distrito federal: das eleições à diretriz política. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília: ANPAE, v.14, nº1, p. 9-38, jan./jun.1998.

\_\_\_\_\_. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000. p.129-170.

MINTO, César Augusto. e MURANAKA, Maria Aparecida Segatto. Educação: um processo à margem das prerrogativas legais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). **Política Educacional: Impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995. 144p.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano II, n. 5, p. 24-40, jan/1980.

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In.: SADER, Emir & GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. (p.29-34)

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. O Estado e a privatização do Ensino – Mecanismos de Sustentação da Empresa Privada de Ensino. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano V, n. 15, p. 66 - 74, ago/1983.

\_\_\_\_\_. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 133-152.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.p.244-306.

OLIVEIRA, Lindamir Cardoso Vieira. Práticas clientelísticas e gestão democrática na instituição escolar: a difícil travessia. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo: ANPAE, v.18, nº1, p. 27-40, jan./jun.2002.

PAIVA, Vanilda. Que política educacional queremos? In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano VII, n. 21, p. 121 - 139, ago/1985.

\_\_\_\_\_. e PAIVA, César. A questão da municipalização do ensino. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano VIII, n. 24, p. 146 - 151, ago/1986

\_\_\_\_\_. e WARDE, Mirian Jorge. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano XIV, n. 44, p. 11 - 32, abr/1993.

PARO, Vitor. Et. al. Viabilidade da escola pública de tempo integral. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano X, n. 29, p. 86 - 99, jul/1988.

PEREIRA, Sueli M.; ARAÚJO, Alessandra P.; MARTINS, Flavia F.; HAITO, Luciana F. Descentralização administrativa e autonomia escolar no mundo globalizado. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.17, nº1, p. 47-62, jan./jun. 2001.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. In: **Revista Lua Nova**, n.º 28/29, p.209-225, São Paulo: Marco Zero - CEDEC, 1993.

RAMOS, César Augusto. Tecnocracia e escola. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano II, n. 5, p. 108-122, jan/1980.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Sociologia da Educação**. 4ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, 157p.

RODRIGUES, Neidson. Estado e educação no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano IV, n. 10, p. 41-54, set/1981.

\_\_\_\_\_. **Da mistificação da escola à escola necessária**. São Paulo: Cortez, 1989. 95p.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991. 120p.

SAINT-PIERRE, Héctor L. **Max Weber: entre a paixão e a razão.** 3ª ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1999. 159p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência** Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática, volume 1. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. 415p.

\_\_\_\_\_. **Introdução à ciência pós-moderna.** 5ª ed. porto, Portugal: Afrontamento, 1999. p.17-59

\_\_\_\_\_. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia (orgs.) **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999. p.83-129

SANTOS, Clóvis Roberto dos. O diretor de escola: análise crítica e reflexões sobre sua formação e atuação. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** São Bernardo do Campo: ANPAE, v.18, nº1, p. 67-78, jan./jun.2002.

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia clássica: Durkheim, Weber e Marx.** 2.ed. Itajaí: UNIVALI, 2002.

SILVA, Angela Maria. **Guia para normalização de trabalhos técnico-científico: projetos de pesquisa, monografias, dissertações e teses.** Uberlândia: UFU, 2002. 159p.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na "reforma" do estado.** São Paulo: Cortez, 2003.-(Coleção Questões da Nossa Época: 103). 120p.

SILVA, Marcelo Soares Pereira. Gestão e organização do trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994). In: DOURADO, Luiz Fernandes e PARO, Vitor Henrique (orgs.). **Políticas públicas & educação básica.** São Paulo: Xamã, 2001. P.123-141.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002. 118p.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reforma In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-40

SOUZA, Alberto de Mello e.; COSTA, Marly de Abreu. O nó górdio e a ponte de safena. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,**

Brasília: ANPAE, v.13, nº1, p. 19-38, jan./jun.1997.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Cultura Organizacional da Escola: uma Perspectiva de Análise e Conhecimento da Unidade Escolar. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Brasília: ANPAE, v.16, nº1, p. 7-22, jan./jun.2000.

TOLLINI, Ignez Martins. Como conciliar coerência na burocracia estatal e descentralização: um desafio para políticos da educação básica. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v.15, nº2, p. 151-160, jul./dez. 1999.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p.195-227.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. Tradução Mónica Corullón. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-193.

TOURAINÉ, Alain. **Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes**. Tradução Jaime A. Clasen e Ephraim F. Alves. Petrópolis. RJ: Vozes, 1998. Cap.1, p.29-67, cap. 3, p.112-152.

TRAGTENBERG, Maurício. Max Weber. In: \_\_\_\_\_. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1985. p. 108-185.

TURA, Maria de Lourdes Rangel; MARCONDES, Maria Inês. Políticas educacionais, concepções pedagógicas e identidades profissionais. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo: ANPAE, v.18, nº1, p. 27-40, jan./jun.2002.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano XII, n. 42, p. 262 - 267, ago/1992.

VERÍSSIMO, Mara Rúbia Alves Marques. Os desafios da pós-modernidade à educação. **Ensino em re-vista**. Uberlândia, V.5, N. 1, Jul./jun. 1996/1997 – Universidade Federal de Uberlândia, Departamento de Princípios e Organização da Prática Pedagógica/EDUFU. Anual.

\_\_\_\_\_. **Educação e cidadania na pós-modernidade**. 1996. 163 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

VIEIRA, Sofia Lerche. Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. In:

OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). **Política Educacional: Impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995. 144p.

VILELA, Rita Amélia Teixeira. Max Weber – 1864-1920 entender o homem e desvelar o sentido da ação social. In: TURA, Maria de Lourdes Rangel (org.). **Sociologia para educadores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Quartet, 2002. p. 63-96.

WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 3ª ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar. p.230-281.

\_\_\_\_\_. **Conceitos básicos de sociologia**. Tradução: Gerard Georges Delaunay e Rubens Eduardo Ferreira Frias. São Paulo, SP: Moraes, 1987. 113p.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991. 422p.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28

\_\_\_\_\_. Os letrados chineses. In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 3ª ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar. p.471-501.

\_\_\_\_\_. As seitas protestantes e o espírito do capitalismo. In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 3ª ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar. p.347-370.

\_\_\_\_\_. O significado da disciplina. In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 3ª ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar. p.292-346.

\_\_\_\_\_. **Sobre a universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica**. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1989. p. 7-75

WEBER, Silke. Autonomia, qualidade e gratuidade no ensino fundamental. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano XII, n. 42, p. 247 -255, ago/1992.

XAVIER, Elizabete Sampaio Prado. A “Nova República” e as tendências ideológicas da Educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, ano XII, n. 42, p. 228 -233, ago/1992.

## ANEXO I

### ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA ENTREVISTAS:

Para início

- Há quanto tempo você está na escola?
- E na rede?
- Você leciona para qual turma? Qual conteúdo?

**QUAIS TEM SIDO AS PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELA ESCOLA?**

#### PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO:

- A escola tem PPP?
- Como ele foi elaborado?
- Quem participou desta elaboração?
- Como foram organizados estes momentos?
- Como foi a participação e o envolvimento da comunidade escolar? Pais, alunos e professores.
- E o envolvimento dos professores?
- Qual a postura do diretor diante do PPP?
- E a postura dos professores?
- Houve aceitação?

#### CONSELHO ESCOLAR

- Como funciona?
- Como foram eleitos os membros?
- Qual a periodicidade das reuniões?
- E o comparecimento é efetivo?
- Tem outras instâncias de decisões coletivas?
- Como cada segmento define seu voto nos assuntos?
- Precisa consultar previamente as bases? Em quais assuntos?
- Como é a aceitação das decisões?

#### CONSELHO CLASSE

- Como funciona?
- Como foram eleitos os membros?
- Qual a periodicidade das reuniões?
- E o comparecimento é efetivo?
- Qual a postura do diretor diante do conselho de classe?



- E a postura dos professores?
- Há aceitação das decisões?

### GRÊMIO ESTUDANTIL

- Como funciona?
- Qual a periodicidade das reuniões?
- E o comparecimento é efetivo?
- Qual a postura do diretor diante do GRÊMIO?
- E a postura dos professores?
- Há aceitação?

### REUNIÕES ADMINISTRATIVO-PEDAGÓGICAS:

- Como são organizadas as reuniões administrativo-pedagógicas?
- E as reuniões com pais de alunos?
- São previstas anteriormente ou convocadas de acordo com a necessidade?
- Quem as conduz?
- Que assuntos são abordados?
- Que encaminhamentos são usualmente dados?
- Como é a participação da comunidade escolar?
- Há aceitação das decisões tomadas?

### **COMO TEM SIDO O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES NA ESCOLA EM RELAÇÃO A:**

#### DISTRIBUIÇÃO DE TURMAS/AULA:

- Como é feita a distribuição de aulas/turmas nesta escola?
- Qual o critério utilizado?
- E para o professor eventual?
- E da biblioteca?
- Havendo empate existe critério utilizado para desempate?
- Qual?
- Para distribuição de turmas/aulas existe análise de desempenho de cada professor com sua turma (aprovação, reprovação)?
- Se sim, quem participa?
- Há aceitação?

#### UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS

- Como funciona?
- Como é a participação da comunidade escolar?
- Como se define os gastos?
- Há aceitação?

### LIVRO DIDÁTICO:

- Como é feita a escolha do livro didático?
- Quem participa?
- Como?
- Como são organizados estes momentos?
- Quais os critérios utilizados?
- Há aceitação?
- Ao final do ano é feita uma avaliação do livro didático escolhido?
- Como é a participação nesta avaliação?

### VAGAS DISCENTES

- Há existência de vagas suficientes à demanda?
- Se não quais os critérios utilizados para a escolha?
- Quem elaborou estes critérios?
- Como foram elaborados?
- Houve participação da comunidade?
- Como funcionam, na prática, estes critérios?
- Há aceitação?

### PLANEJAMENTO ANUAL:

- É feito um planejamento anual?
- Em que momento?
- Como é organizado?
- Quem participa?
- É avaliado?
- Em que momento?
- Por quem?
- Há aceitação?

Para finalizar:

### ELEIÇÃO DE DIRETOR:

- No processo de eleição de diretor, qual o critério utilizado para a escolha do vice?

### ATRIBUIÇÕES

- Quais são as atribuições do professor?
- Como isso foi definido?
- Como as pessoas ficam conhecendo as normas de funcionamento da escola?