

AS RELAÇÕES INTERNAS DE UM SISTEMA EDUCACIONAL: DINÂMICAS DE PODER E ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO EM UM CONTEXTO LOCAL

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani – UPF

Eixo Temático: Organização e gestão da educação básica

RESUMO

O texto busca problematizar - amparado por uma revisão bibliográfica temática -, a relação entre a secretaria de educação de uma rede pública de ensino (mantenedora) e as escolas subordinadas a esta secretaria (mantidas), objetivando indicar em que medida as relações travadas no interior de um sistema educacional podem colaborar na interpretação das dinâmicas de poder e gestão na educação básica. Como espaço da pesquisa, foi eleita a rede municipal de ensino de um município de médio porte no interior sul-rio-grandense, ao longo de três administrações (1993-1996; 1997-2000 e 2001-2004). O período delimitado foi resgatado através de uma vasta documentação composta basicamente por: atas de reuniões; reportagens de jornais locais e registros produzidos por integrantes do sistema educacional. O exame da documentação, cotejado com a revisão bibliográfica temática, permitiu aproximações com o pensamento de Michel Foucault (1926-1984), evidenciando três dimensões que pautaram as relações internas no sistema educacional em tela: a dimensão 'tarefeira'; a dimensão de controle e fiscalização, e a dimensão de liderança da mantenedora em relação a rede de escolas. Por fim, importa esclarecer que em quaisquer das três dimensões, estratégias de poder disciplinar, relações verticais e condução do trabalho da rede centralizado prioritariamente na secretaria de educação, estiveram presentes.

Palavras-chave: Políticas de relacionamento. Rede municipal de ensino. Sistema educacional. Gestão da educação básica.

1. INTRODUÇÃO

Em contextos locais, a proximidade entre os diferentes órgãos do sistema educacional facilita o desvelamento das relações de organização - e consequentemente de poder -, entre os mesmos. Sejam pautadas por premissas de democracia e autonomia, ou balizadas por relações centralizadoras e arbitrárias, as relações internas de um sistema educacional tem o condão de indicar referencias de constituição do referido sistema, somando análises para a interpretação da dinâmica de organização e gestão da educação básica.

Assim o texto que segue é fruto de uma pesquisa documental que, amparada por uma revisão bibliográfica acerca do assunto, tematizou a relação entre a mantenedora (órgão administrativo, responsável por manter e sustentar) de uma rede pública de ensino e as escolas subordinadas a esta mantenedora (aqui entendidas e denominadas como mantidas). Como

lôcus da pesquisa, foi eleita a rede municipal de ensino de um município de médio porte no interior sul-rio-grandense, no recorte temporal de três administrações municipais (1993-1996; 1997-2000 e 2001-2004).

O recorte temporal não é aleatório, considerando-se que em 1992 o município foco dos estudos vivencia uma ruptura política sem precedentes, que permite a ascensão de um determinado grupo político ao poder, inaugurando um novo período para a história política do município em questão.

O pleito para a Prefeitura em 1992 foi o pano de fundo para uma disputa eleitoral inédita e acirrada que, ao final, deu a vitória ao candidato de determinado partido por apenas 65 votos de diferença em relação ao segundo colocado (Adaptado da reportagem: “Final dramático em [...]”, O Nacional, de 06/10/1992, pp. 04-06). Esta vitória ‘apertada’ é surpreendente, na medida em que altera a configuração de forças políticas no executivo local, dando início a um período que se estendeu por três administrações.

Todavia, não há como juntar as três administrações que se seguiram a eleição de 1992 e transformá-las em um quadro único para análise. Cada administração teve sua singularidade, suas demarcações, construções e prioridades no processo de gestão pública e, em especial, no campo da política educacional (assunto de interesse para a construção do texto). Cada secretário de educação impingiu a sua marca a Rede Municipal de Ensino / RME, levando a cabo projetos bem definidos (e defendidos) segundo suas crenças, valores e o perfil da equipe que lhe acompanhou.

Como preâmbulo, cumpre informar ainda que o período delimitado foi resgatado através de vasta documentação, composta por atas de reuniões elaboradas e/ou conduzidas pela mantenedora, envolvendo as equipes diretivas das escolas integrantes da rede; reportagens e notas de jornais locais sobre as atividades da mantenedora junto à rede como um todo, a escolas especificamente ou como executora de ações extensivas e complementares (assessorias externas, viagens culturais, promoção de eventos...); produções escritas e publicadas pela rede escolar, divididas em duas categorias: produções institucionalizadas da mantenedora e produções dos docentes integrantes da rede; bem como informes produzidos pela mantenedora e ainda folderes de eventos afetos, em um total de 580 documentos. No exame documental enfatizei a relação entre a mantenedora ou, no caso em exame, a Secretaria Municipal de Educação / SME, com a rede de escolas a ela subordinada, destacando o controle externo (supervisão, intervenção no gerenciamento cotidiano das escolas, visitas, etc) que a mantenedora exerceu sobre as suas mantidas.

2. RELAÇÕES DE PODER E COTROLE: sobre os achados da pesquisa...

Há uma proximidade peculiar em um sistema educativo municipal. O ‘patrão’ está sempre próximo e esta adjacência condiciona o desenvolvimento de relações singulares entre os membros do sistema no cumprimento das normas organizacionais instituídas (pois a fiscalização e as eventuais sanções são rápidas). Nestas relações fica evidenciada o que de mais característico envolve o poder municipal, ou o fato de ser a primeira esfera política e administrativa na qual o indivíduo vincula-se.

Isto porque o município é a “primeira instância, com autonomia legal, do poder público do Estado/Nação” (VERZA, 2000, p.11). É no município que “... acontecem relações mais diretas da população com quem exerce funções administrativas e legislativas” (VERZA, 2000, p.124). Por analogia, redes municipais de ensino são as que apresentam maior proximidade entre as escolas e o órgão mantenedor das mesmas. Tal proximidade sublinha, especialmente, a ação de controle das mantidas por parte da mantenedora.

Ao longo do período examinado, inúmeros e variados indícios empíricos atestam que a Secretaria Municipal de Educação exerceu efetivamente, ainda que sob diferentes formas, a função de controle diante da rede de ensino, ditando as regras do moralmente aceito e pedagogicamente praticado. Desta sorte, a mantenedora constituiu-se no poder disciplinar e centralizador, que manteve os demais membros do magistério sob a sua batuta...

... o poder disciplinar, [...] se exerce tornando-se invisível: em compensação impõe aos que se submetem, um princípio de visibilidade obrigatória. Na disciplina, são os súditos que têm que ser vistos. Sua iluminação assegura a garra do poder que se exerce sobre eles. É o fato de ser visto sem cessar, de sempre poder ser visto, que mantém sujeitado o indivíduo disciplinar (FOUCAULT, 1987, p.167).

O poder disciplinar assim, é o poder internalizado, como no caso do professor ou da escola que procura, mesmo distante do órgão de controle, seguir os passos por este ditado (ainda que não concorde com os mesmos e/ou que não tenha participado do processo decisório). Esta é a condição histórica da homogeneidade da grande maioria das redes públicas municipais: o patrão está próximo e assim, por pressão (que envolve, não raras vezes, a punição eventual de alguma insubordinação, via sindicância e processo administrativo) ou por estratégias de convencimento, este órgão de controle ou a mantenedora faz com que os demais membros internalizem a idéia de que o órgão não pode e não deve ser contrariado, pois...

... quem está submetido a um campo de visibilidade, e sabe disso, retoma por sua conta as limitações do poder; fá-las funcionar espontaneamente sobre si mesmo; inscreve em si a relação de poder na qual ele desempenha simultaneamente os dois papéis; torna-se o princípio de sua própria sujeição (FOUCAULT, 1987, 179).

A Secretaria Municipal de Educação funcionaria como um *panóptico* (FOUCAULT, 1987), poder onipresente e onisciente, sinônimo da maquinaria de um “poder furtivo” (FOUCAULT, 1987, p.168) princípio de sujeição e de inspeção, onde mesmo fisicamente ausente, o controle ainda está presente. Todos se conhecem, todos se vêem em diferentes momentos: festa dos professores; assembléias sindicais; comemorações do 1º. de maio; eleições para os órgãos representativos...

... as pessoas a serem inspecionadas devem sempre sentir-se como se estivessem sob a inspeção ou, pelo menos, como tendo uma grande possibilidade de estarem sob inspeção. Não apenas isso, mas quanto maior for a probabilidade de que uma determinada pessoa, em um determinado momento, esteja realmente sob inspeção, mais forte será a persuasão – mais intenso, se assim, posso dizer -, o sentimento que ele tem de estar sendo inspecionado (BENTHAM, 2000, p.25)

Nesta leitura, a oposição às idéias encampadas pela Secretaria Municipal de Educação enquanto órgão representante de uma administração pode acontecer de forma velada. Talvez por isso seja relativamente recorrente o senso comum que permite as críticas em face a atuação das secretarias de maneira geral, mas raramente em público.

Isto porque, "não há relação de poder sem resistência, sem escapatória ou fuga, sem inversão eventual; toda relação de poder implica, então, pelo menos de modo virtual, uma estratégia de luta, sem que para tanto venham a se superpor, a perder sua especificidade e finalmente a se confundir" (FOUCAULT, 1995, p. 248).

Tal situação de crítica velada (que de tão velada assume ares de ‘fofoca’ e furta-se dos registros empíricos), é um contraponto as estratégias de poder que, implícita ou explicitamente, a Secretaria Municipal de Educação lança mão eventualmente. Há registros tácitos de críticas à Secretaria Municipal de Educação em algumas atas (lembrando que tais produções eram redigidas por uma secretária ou assessora ligada à Secretaria Municipal de Educação), como na Ata 108/2001, de 08 de janeiro de 2001; ou na Ata no. 109/2002, de 18 de junho de 2002, ou ainda na Ata 014/2003, de 04 de fevereiro de 2003.

De acordo com Foucault:

... podemos chamar 'estratégia de poder' ao conjunto dos meios operados para fazer funcionar ou para manter um dispositivo de poder. Podemos também falar de estratégia própria às relações de poder na medida em que estas constituem modos de ação sobre a ação possível, eventual, suposta dos outros. Podemos então decifrar em termos de 'estratégias' os mecanismos utilizados nas relações de poder (1995, p. 248)

Quero destacar que, até onde a empiria me permitiu ver, a relação da Secretaria Municipal de Educação com a rede de escolas municipais teve três dimensões: a dimensão 'tarefeira'; a dimensão de controle e fiscalização, e a dimensão de organizadora/condutora da rede de escolas, mas, em quaisquer das três dimensões, as estratégias de poder estiveram presentes.

3. AS DIMENSÕES DA RELAÇÃO ENTRE A MANTENEDORA E AS MANTIDAS: apontamentos de pesquisa

Com mais ou menos intensidade, a dimensão do 'tarefismo' esteve presente nas três administrações examinadas. É ponto de destaque o grande número de projetos externos e reuniões exteriores à proposta de trabalho da Secretaria Municipal de Educação, alocados para a Rede Municipal de Ensino por conveniência do tema, solicitação/interesse/pressão de grupos ou instituições (grupos sociais organizados; sindicatos; poder legislativo; poder judiciário; partidos políticos; instituições de ensino superior da região, associações de moradores, etc...). Em uma única reunião, por exemplo, chegam a ser relatados 12 (doze) projetos e reuniões com tais características, que aconteceriam em um hiato de três meses (Ata no. 57/97, de 10 de abril de 1997).

Tendo como público-alvo (ou consumidor/receptor) os professores em especial e a comunidade escolar por consequência, tais projetos versavam sobre atividades elaboradas por instituições que não pertenciam a rede municipal de ensino, para serem aplicadas nesta rede, como por exemplo: concursos de redação ou desenho; visita a exposições; participação compulsória em eventos; aplicação de instrumentos de pesquisa; entre outras atividades verticais e exteriores ao cotidiano da rede municipal.

Pelo caráter de exterioridade, nem todos os eventos eram de participação obrigatória. Todavia, o exame das atas mostra que o fato de uma escola participar ou não de um evento externo, era critério de simpatia aos olhos da mantenedora.

A relação da Secretaria de Educação com a rede de escolas apresentou - com maior ou menor intensidade dependendo do momento contextual -, uma dimensão marcada pelo

controle e fiscalização, por mais que se refutasse discursivamente tal dimensão (Ata no. 110/2001, de 20 de abril de 2001).

Dentre as ações que marcaram tal dimensão, a mais evidente foi a rotina de visitas às escolas, caracterizada pelo deslocamento de um grupo de supervisores da mantenedora às escolas da rede, com vistas a atividades de inspeção, assessoria e/ou cortesia.

Os registros dispostos nos documentos examinados são especialmente claros em relação a esta ação, pautada por dois direcionamentos: de um lado, visitas de rotina e cortesia, onde “uma equipe de professores realiza atividades de supervisão pedagógica, visitando constantemente as escolas e assessorando ‘*in loco*’ as atividades de ensino. Em cada escola, em contato direto com seus professores, são analisados e debatidos os problemas pedagógicos mais importantes” (Diário da Manhã, 28/11/1995, p.08; A Nota, setembro de 1996, p.07). De outro lado, visitas com o claro objetivo de fiscalizar as escolas no tocante a algum aspecto ou comportamento desejado: “... os supervisores da Secretaria Municipal de Educação passarão nas escolas para fazer o registro das ocorrências referentes à recuperação terapêutica, porque foi orientado que a recuperação deve ser bem feita pelo professor titular e algumas escolas estão juntando as turmas, dificultando o trabalho de recuperação” (Ata no. 26/94, de 07 de dezembro de 1994).

Por vezes, o discurso enfatizou certa autonomia para as escolas, sendo que “somente serão realizadas visitas [por parte da Secretaria Municipal de Educação] se a escola solicitar” (Ata no. 70/97, de 04 de julho de 1997), pois: “a supervisão da SME não pode ser vista como fiscal da escola. Deve ser gerenciada pelo diretor e supervisor [da escola], uma vez que o diretor foi eleito pelos professores e comunidade” (Ata no. 54/97, de 29 de janeiro de 1997).

Tal grifo ensejava o encaminhamento de sugestões para ação da Secretaria Municipal de Educação: “... que as sugestões solicitadas sejam encaminhadas para que o trabalho seja pautado com base nos desejos das escolas” (Ata no. 99/99, de 16 de dezembro de 1999), e chegou mesmo a beirar a denúncia contra práticas ‘abusivas’ e de fiscalização do órgão: “... houve relato de escolas que a supervisora [...] teceu comentários em frente aos alunos pejorativos e críticos negativos. Os diretores foram unânimes em dizer que a supervisora deveria ser uma pessoa que goste do que faz, que vá à escola incentivar, ajudar e não simplesmente tecer críticas grosseiras. Os comentários surgiram de catorze escolas que passaram pela experiência e foram apoiadas pelas demais” (Ata no. 57/97, de 10 de abril de 1997).

Em outras oportunidades, o discurso tropeçou em si mesmo e a prática (ou a idéia de) fiscalização, manteve-se: “informou [o secretário municipal de educação] também que as

escolas receberão visitas do grupo da Secretaria Municipal de Educação inclusive aos sábados e agradece aqueles que apostaram nesta administração” (Ata no, 109/2001, de 15 de março de 2001); mais adiante, ainda registrado na mesma ata, a diretora da divisão pedagógica remenda a fala do secretário dizendo que “... as visitas conforme fez referência o Secretário Municipal de Educação, serão de cortesia e assessoramento e jamais de inspeção”.

O papel da Secretaria Municipal de Educação, enquanto órgão administrativo da rede municipal de ensino, em maior ou menor escala, foi associado à normatizações e regulamentações repassadas às escolas da rede, no tocante tanto a legislação vigente, quanto aos aspectos da vida cotidiana no interior dos estabelecimentos de ensino. Nos exemplos que seguem, fica claro este papel: “no próximo ano as escolas não trabalharão aos sábados e as datas das atividades programadas no calendário serão cumpridas rigorosamente, essas medidas serão tomadas devido às reclamações dos próprios colegas de escola” (Ata no, 26/94, de 07 de dezembro de 1994); ainda “existem escolas que não seguem determinações da Secretaria Municipal de Educação, um dos itens se refere aos feriados prolongados” (Ata no. 31/95, de 31 de julho de 1995).

Em outros momentos, a relação da Secretaria Municipal de Educação com a rede de escolas pautou-se pela dimensão organizadora do cotidiano das escolas, interlocutora, mediadora dos conflitos, o ‘fiel da balança’, como no caso das eleições de diretores, ora questionando determinadas posturas percebidas no interior das escolas “o senhor secretário colocou sua preocupação em relação ao conflito, à hostilidade que já está acontecendo dentro das escolas [pela proximidade das eleições de diretores]. Coloca ainda que nas eleições de diretores deveria funcionar a ‘meritocracia’” (Ata no, 24/94, de 19 de outubro de 1994), ou ainda “a Secretaria está preocupada com o processo eleitoral e entende que o magistério ainda não amadureceu com referência a eleição de diretores” (Ata no, 26/94, de 07 de dezembro de 1994); ora propondo e comprometendo-se a dinamização de processos que desaguiariam em modificações no cotidiano na escola:

Dentro desta lógica, em determinadas situações, a Secretaria Municipal de Educação assumiu, junto com a rede municipal, o protagonismo pelos resultados positivos obtidos: “... tal objetivo somente é atingido em função da dedicação dos professores e do apoio pedagógico que os mesmos recebem da Secretaria Municipal de Educação” (Diário da Manhã, 01 e 02 de maio de 2001, p.07); ou na cobrança/ação diante das falhas detectadas: “tendo em vista a preocupação com os índices de repetência serão aplicados testes de leitura no período de 11 a 29 de setembro, conforme cronograma elaborado pela supervisão [da Secretaria Municipal de Educação]” (Ata no, 26/94, de 07 de dezembro de 1994).

A cobrança, muitas vezes, assumiu os ares de ‘marcar o passo’ no qual a rede deveria andar, sendo que a dinamização da Secretaria Municipal de Educação perpassava a condução do processo em ritmo próprio: “solicita-se maior responsabilidade dos professores participantes em cursos promovidos pela Secretaria Municipal de Educação, porque observa-se o descaso e a não participação dos mesmos, bem como a não observância no horário (...) Os professores que não comparecerem aos encontros deverão justificar os motivos” (Ata no. 27/95, de doze de abril de 1995); “a professora [...] cobrou o porque da ausência de 09 escolas na reunião de supervisores do dia 12/04/1995...”(Ata no. 28/95, de 17 de maio de 1995); e ainda: “segunda-feira será dia letivo normal e recomenda-se que os professores cumpram rigorosamente o horário nas escolas”(Ata no. 33/95, de 06 de setembro de 1995).

De outra forma, a dimensão organizadora da relação entre a mantenedora e as mantidas pautou-se pela sensibilidade da equipe gestora do órgão, garantindo sobretudo que “todos os segmentos representativos possam decidir sobre o trabalho a ser realizado na comunidade escolar”(Ata no. 65/97, de 12 de junho de 1997), buscando ainda dinamizar o cotidiano da rede de escolas, zelando pela autonomia de cada estabelecimento escolar e pelo comprometimento dos mesmos com a elaboração conjunta de um projeto de rede.

a seguir as professoras [...] e [...] falaram sobre o projeto ‘Quem participa constrói educação de qualidade’, que tem como objetivo: “Proporcionar momentos de reflexão sobre as necessidades técnicas, administrativas e pedagógicas das escolas da Rede Municipal de Ensino, visando a um processo participativo e coerente na elaboração do Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação em busca da qualidade do ensino”. As escolas deverão reunir a comunidade escolar, com o propósito de discutir suas necessidades, posteriormente será realizado um ‘fórum’, com representantes de cada segmento, para socializar suas discussões e encaminhamentos. Sistematizando as idéias para elaboração do Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação, com metas de curto, médio e longo prazo. Dia 03/03 a 31/03 reuniões nas escolas e, de 01/04 a 10/04 Fórum – encontro das escolas por pólos (Ata no. 55/97 de 27 de fevereiro de 1997).

Tal dimensão fez-se acompanhar, par-i-passo, por um programa de formação continuada (Diário da Manhã, 04 de abril de 1997, p.07) e por muitos momentos de diálogo entre mantenedora e mantidas, visando “proporcionar momentos de reflexão sobre as necessidades técnico-administrativas e pedagógicas das escolas da Rede Municipal de Ensino, visando um processo participativo e coerente na elaboração do Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação” (Diário da Manhã, 04 de abril de 1997, p.07).

SISTEMATIZANDO ALGUMAS IDEIAS...

Os vínculos entre uma mantenedora e as escolas mantidas estendem-se além da formalidade burocrática. Este é o caso da rede em tela. A relação entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas ligadas administrativamente a este órgão mostraram-se pautadas por três dimensões distintas: a dimensão ‘tarefeira’; a dimensão de controle e fiscalização, e a dimensão de organizadora/condutora da rede de escolas, cada qual contornada indelevelmente pela marca da hierarquia.

À despeito da contratação de funcionários unicamente pelo regime estatutário, a idéia de que ‘o patrão está próximo’, sendo um poder onipresente (mesmo que fisicamente ausente) fez-se sentir com vigor, delineando os caminhos que as escolas percorreriam, apesar do discurso encampado de autonomia, pois em quaisquer das três dimensões, estratégias de poder disciplinar, relações verticais e condução do trabalho da rede centralizado prioritariamente na mantenedora, estiveram presentes.

Ainda importa frisar que, por mais que uma Secretaria Municipal de Educação seja o legítimo órgão mantenedor de uma rede de escolas, a forma efetivada para esta condução mostrou, na pesquisa desenvolvida, variações de acordo com a administração. Em alguns momentos se soube dosar a pílula e a secretaria colocou-se na situação de dinamizadora/condutora; outras tantas, na condição de fiscalizadora, comprometendo a autonomia das escolas e o jogo de cintura de quem gesta e convence pela dinamização e encaminhamentos propostos, bem como pelo argumento utilizado e não pelo poder hierárquico.

REFERÊNCIAS

BENTHAM, Jeremy. **O Panóptico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p.25

FOUCAULT, Michael. **História da sexualidade**. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999. v. 1: A vontade de saber.

_____. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. (Org.). **Michel Foucault: uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

_____. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.

VERZA, Severino Batista. **As Políticas Públicas de Educação no Município**. Ijuí: Editora da UNIJUI, 2000.

Fontes:

Caderno de Atas da Secretaria Municipal de Educação, 1993-2004.

Jornal O Nacional (ON)

Jornal Diário da Manhã (DM)

Jornal A Nota