

A GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A RELAÇÃO DE PODER EM NÍVEL LOCAL

Cleomar Locatelli

Mestrado em Educação (Universidade Federal do Piauí)

Introdução

No contexto político da sociedade brasileira a compreensão das relações de poder que permeiam as políticas públicas, exige que tomemos em conta à própria organização estrutural da sociedade, considerando o modo característico como o Estado se articula e se legitima na esteira das classes sociais. Uma característica que em termos de regularidade ou de previsibilidade se explica mais na herança e na cultura política que no espaço da justificação racional. Fazemos disso ponto de partida para analisar a gestão das políticas educacionais nos municípios do Maranhão, considerando o ambiente oligárquico a que muitos municípios ainda estão submetidos, onde paternalismo, clientelismo e fisiologismo são práticas recomendadas para manutenção do poder pelos governantes e aceito com naturalidade pela população.

Não é nossa intenção fazer um discurso sobre a ética na política, nem analisar atitudes governamentais a partir de pressupostos que devem nortear o político honesto. O que se quer é compreender a política educacional nos municípios, considerando a realidade mais específica do interior do Maranhão, buscar verificar sua inserção no contexto da administração municipal, onde as práticas de gestão acontecem em uma relação de dependência para com a visão de mundo da oligarquia e perceber até que ponto o setor educacional, local onde se concentra a classe intelectual (para a realidade dos municípios do interior), se envolvem com a classe dirigente local, alargando o discurso corrente e legitimando práticas políticas que antes de democrática concorrem para o fortalecimento do discurso ideológico que dá suporte a continuidade dos grupos políticos historicamente dominantes.

Para compreender a estrutura de poder que se tem criado nos municípios do Maranhão, sobretudo no setor educacional, vamos buscar

vislumbrar o movimento no cenário político nacional, que tem se constituído a partir de estratégias e iniciativas da elite brasileira, fruto da sua imaginação que se movimenta dentro de uma regularidade e diversidade cultural ao sabor dos momentos conjunturais e da base ideológica que sustenta o poder daquela elite. Tais Iniciativas vão se articular e se fortalecer no campo de equilíbrio entre os interesses do capital financeiro internacional e o domínio das elites realizado por um discurso e uma ética própria, legitimando-se em ações próximas ou vinculadas ao cotidiano e a cultura.

A leitura dos fatos aqui explicitados deverá passar por um filtro de análise que toma o Estado como espaço público fundado nas representações que se fazem pela visão de mundo construída sociologicamente. Onde a ação dos sujeitos é comandada pelas representações herdadas no contexto social, resultado de movimentos diversos situado no tempo e no espaço, capaz de condicionar as pessoas no sentido de apresentarem um comportamento regular e ao mesmo tempo de alimentar um espaço de contradição, próprio de uma realidade que se reproduz e se transforma como resultado das inúmeras influências recebidas.

Centralização x Descentralização: participação ou equilíbrio dos interesses?

A presença mais ativa dos municípios na execução das políticas públicas de educação e de modo geral nas políticas sociais é um fenômeno que cresceu nas últimas décadas e tomou corpo a partir da Constituição de 1988, quanto se passou a considerar o município como uma esfera de governo legalmente constituída, possuindo autonomia para gerir recursos e desenvolver políticas conforme as necessidades locais.

Com o repasse de responsabilidade aos municípios pelas esferas Federal e Estadual, e com a pressão sempre crescente da demanda por serviços à população, as administrações municipais têm se tornado cada vez mais importantes no desenvolvimento das políticas públicas e principalmente no âmbito da educação.

Indiscutivelmente há argumentos que justificam a presença cada vez mais forte desta esfera de governo na execução das políticas públicas. Um dos principais

é a possibilidade de uma aproximação significativa com os destinatários das políticas, o que, pelo menos teoricamente, permitiria maior controle social pela participação das pessoas no destino dos recursos públicos.

Essa tendência de repasse de responsabilidade para os municípios, traz consigo argumentos que procuram justificar a necessidade de descentralização dos serviços à população. Defensores da descentralização a apresentam em contraposição a presença autoritária do Estado com poderes centralizados e burocratizados, dificultando o acesso e a participação das pessoas no controle dos serviços que lhe são oferecidos.

O discurso governamental e mesmo as medidas legais que vêm aparecendo nos últimos anos no âmbito das políticas educacionais brasileiras, “obrigando” a criação de conselhos ou estruturas similares nos diversos níveis de tomada de decisão, tendo como justificativa a abertura para que as pessoas possam estar mais presentes na definição dos rumos da educação, vai se inserir num conjunto de idéias e ações que passaram a fazer parte do cotidiano político e cultural brasileiro. Busca-se, sobretudo, garantir resposta convincente a necessidade de alargamento da política de estado, devido ao crescimento de demandas, sem que para tanto se sacrifique interesse outros, ou seja, de agentes externos - FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial, que vêm exigindo do país redução cada vez maior nos gastos públicos no sentido de viabilizar o pagamento da dívida.

Por outro lado, percebe-se também que o município passou a ser a chave para um movimento de alargamento das estruturas de mando no país, no sentido de criar uma “válvula de escape” onde as oligarquias locais, principalmente no Norte e Nordeste pudessem participar da vida pública, conformar seu poderio, locupletando-se com os recursos vinculados a esta esfera do governo.

Essa “exigência de participação” sendo uma característica mais forte na esfera de governo municipal, sobretudo no âmbito educacional, via conselho de educação, conselho do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério), conselho da merenda escolar e conselhos escolares confirma a necessidade de criar barreiras burocráticas que, se de um lado dificulta a utilização indevida dos recursos pelos governos locais de outro, isenta o governo central das responsabilidades

em garantir lisura contra o ímpeto corrupto, historicamente presente nas práticas clientelistas dos governos locais.

Se as determinações da política nacional em torno de uma idéia de participação não garantem sua efetivação de forma direta nas experiências locais, cria-se no imaginário da sociedade, através de discurso de democratização da política de educação a idéia de uma estrutura capaz de atender as demandas sociais na medida da capacidade de intervenção estatal, fato que contribui para diminuição temporária dos conflitos, evitando crises imediatas no interior da sociedade. Isto vai apaziguar, momentaneamente os conflitos sociais, mas não evita a emergência da identidade cultural, que possibilita na classe a ocupação dos espaços, fruto de momentos de crise atravessado pela sociedade.

Na observação dos resultados da descentralização e municipalização das ações de educação, alguns autores têm constatado que a transferência de responsabilidade tem sido um grande problema, principalmente por não ser seguida de uma correspondente transferência de recursos, que não atendem as demandas ou que não chegam ao seu todo no município, favorecendo a concentração de poderes sob controle de grupos econômicos e políticos que se associam entre si, dominando todos os níveis da estrutura estatal capitalista brasileira. Entretanto, outros autores analisando experiências bem sucedidas, destacam a descentralização como oportunidade de democratização e melhoria nos índices educacionais, possibilidade de construção de uma nova cultura política que se faz por um processo de co-gestão sustentada na autonomia dos municípios. Sobretudo vão destacar a capacidade dos municípios de encontrar respostas a problemas que para os problemas mais comuns e freqüentes no campo da educação pública de todo o país, adequando recursos, condições humanas, materiais e culturais

Apresentamos a seguir algumas manifestações de autores brasileiros que vêm pesquisando a presença da esfera municipal de governo na execução das políticas públicas de educação. Tais análises refletem o processo contraditório da realidade social onde se dá a execução das políticas públicas. Mostra que o cenário político municipal, em especial no setor educacional, é local de conflitos, consensos e relação de poder, o que é visível, sobretudo, nas interpretações da realidade aqui verificadas.

Vera Lucia Cabral, analisando gestões educacionais e a descentralização na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e de municípios do Estado de Rio Grande do Sul, critica o modelo de gestão adotado anteriormente que tinha como resultados o alto índice de evasão e repetência, a burocratização, o corporativismo e o clientelismo, a homogeneização das políticas, o gerenciamento inadequado que privilegiava os intermediários, a distância entre quem formula a política e quem a executa, a inexistência de mecanismos de controle, entre outros.

Na análise desta autora, "... a política educacional do país, a partir da segunda metade da década de 80, tem se orientado para mudanças estruturais, supostamente capazes de prover municípios e/ou unidades escolares de autonomia, visando elevar padrões de eficiência e eficácia".(CABRAL, 1997:17)

De fato, a autonomia para municípios e unidades escolares pode se constituir elemento fundamental para que estes possam realizar bem sua função na execução dos serviços públicos de educação, contudo, como se refere à autora, esta orientação deve ser compreendida como "supostamente" capaz de prover a autonomia. Neste sentido, há que se interrogar se de fato houve esta autonomia e se houve, a quem foi dada, já que o cenário dos governos municipais se constitui a partir de diversos atores, onde se deparam grupos rivais, num constante jogo de interesses e de dominação.

Pedro Jacob, tratando da municipalização das políticas públicas procura compreender o significado mais corrente da descentralização. Para ele:

As interpretações mais correntes em torno da descentralização a justificam como demanda e opção defendida para desbaratar as obstruções autoritárias e burocráticas do Estado, ampliando e diversificando os espaços para o exercício dos direitos e liberdades civis, a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a autogestão no contexto da vida cotidiana.(IPEA:1993-88)

A descentralização, tal como analisada por Jacob, casa-se bem com o discurso vinculado às políticas de transferências de responsabilidades para os governos locais, criando um imaginário onde a participação acontece independente das condições locais. Como é ressaltado pelo autor - é assim que "a justificam". Não se faz uma distinção entre sociedade civil, comunidade

organizada, cidadãos em geral e governos locais. Não se leva em conta a presença, ainda significativa das elites regionais que dominam o cenário político local e se apropriam dos espaços públicos no governo municipal como se fosse sua própria casa.

A análise do desenvolvimento local em relação à gestão das políticas públicas, incluindo aí as políticas educacionais, é objeto de estudo de outros autores que procuram superar o imaginário tal como é vinculado na “interpretação mais corrente” e vão destacar o processo de descentralização e municipalização como fruto da tendência política atual em aderir ao modelo neoliberal, que procura reduzir a presença do Estado nas políticas sociais, transformando a educação numa mercadoria onde deverá prevalecer a relação produto/consumidor, comerciante/cliente, oferta/procura etc.

Roberto Gerardo Bianchetti, adotando uma linha crítica na concepção das políticas educacionais do momento, faz uma análise que relaciona as iniciativas descentralizadoras ao ideário neoliberal. Para fundamentar sua análise vai destacar o pensamento de Milton Friedman (um dos principais expoentes das idéias neoliberais) sobre as políticas educacionais, considerando que para esse autor *“em escolarização pais e filhos são consumidores e o mestre e o administrador da escola são os produtores”* (1997:97).

Bianchetti salienta que a proposta de descentralização da educação tem origem neste mesmo modelo, pois a transferência de responsabilidade aos poderes locais coincide com a proposição do capital tendo como base uma filosofia individualista, que não pode ser confundida com os propósitos de democratização sustentados pelos setores progressistas. Para ele:

“Estas transferências são propostas como modelos de participação social ainda que, se considerarmos a filosofia que inspira, essa participação não supõe uma democratização do sistema, já que a idéia básica sobre o qual se assenta é o interesse individual e as possibilidades materiais de cada uma, no marco de uma sociedade competitiva”. (BIANCHETTI, 1997:102)

Bianchetti consegue revelar um fator importante que motivou o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. No entanto, escapa a sua

análise a realidade local dominada pela história de vida dos sujeitos e pela apreensão da estrutura ideológica que fazem. Não alcança, portanto, a presença política e cultural dos municípios, associados ao modelo político do Estado brasileiro que se apóia na cultura e na tradição para conseguir o equilíbrio das forças políticas no sentido de garantir a governabilidade. Sem a análise do elemento político local que se mantém e se fortalece com a descentralização, a própria idéia de transferência, participação e auto-gestão já seria, do ponto de vista de uma realidade, analisada no seu conflito, um avanço, mesmo considerando os riscos das idéias individualistas como alerta Bianchetti.

Fazendo uma crítica ao atual modelo dominante que estabelece as regras para o trato com a educação, Gaudêncio Frigotto define a atual política como “ajuste neoconservador” deixando claro que entende a descentralização e a municipalização como estratégias utilizadas para “esmaecer” o caráter público da educação. Para Frigotto: “Na forma como tem se processado a delegação de responsabilidades aos Estados e Municípios e, por vezes, articulado a iniciativa privada (...), a descentralização e municipalização constituem-se em formas autoritárias e antidemocráticas de gestão educacional”.(1996:187)

Gaudêncio Frigotto defende a idéia de uma escola orgânica, que surja das bases, se contrapondo a propostas baseadas no imediatismo ou no experimentalismo, deixando claro que não está fazendo apologia ao centralismo burocrático ou criando uma falsa oposição entre as três esferas de governo. Esse autor pensa a política educacional construída com base em pressupostos diferentes daqueles nos quais os grupos dominantes se apóiam. Em síntese, a idéia de Frigotto pressupõe uma superação da própria força da tradição na política pública brasileira, levando as políticas públicas educacionais para fora do círculo vicioso que se estabelece nas relações de poder e que permeiam os espaços governamentais.

Como construir esta realidade? Uma pergunta que mesmo para governos de esquerda, empenhados em imprimir uma prática política diferente, tem sido extremamente complexa na sua resposta.

Se procurarmos compreender o processo de descentralização a partir de uma perspectiva crítica, onde se faz uma leitura mais ampla, considerando as

relações entre as forças que se confrontam na sociedade, o significado dos termos “descentralização e centralização” passa por uma revisão crítica aonde vamos tê-los como resultado da luta pela geração, distribuição e manutenção do poder. Pode-se avaliar aquele processo partir de ações que perpassam a história do Estado brasileiro. Isto é, como ações que buscam encontrar o equilíbrio para conformar interesses do capital representados por banqueiros, grandes grupos industriais e comerciais e forças tradicionais que se mantêm no cenário político como portadores de interesses sociais, que conseguem, a custo de paternalismo, clientelismo e fisiologismo dominar os governos locais e o próprio parlamento.

Cenário da gestão municipal da educação: contradições, limites e possibilidades.

Voltando a análise para a situação concreta dos municípios nas regiões Norte e Nordeste é possível concluir que não se têm conseguido democratizar a gestão da educação por conta das diversas relações de interesses que permeiam as decisões nos governos locais. Com pouco esforço de observação, vamos perceber que os quadros políticos raramente se renovam, a administração pública municipal vira um bom negócio para algumas famílias que apreendem o “fazer político” local. Os governos são, em geral, uma extensão da própria casa, fato que se caracteriza muito bem nas pequenas cidades do interior do Maranhão onde a casa do prefeito e não a prefeitura é um lugar de encontro permanente para os aliados e compadres em geral, onde se encontram as principais autoridades locais (vereadores, secretários e outros). O atendimento ao público, nos raros momentos que o prefeito se encontra na cidade é feito em geral na sua própria casa. Um tipo de relação claramente clientelista. Há uma grande tendência de várias pessoas da mesma família assumirem os cargos mais altos do governo – o nepotismo é a regra para maioria dos pequenos municípios, totalmente aceitável pela população. Um tipo de relação que se estabelece confundindo o público e o privado, onde a ação do governante pauta o modo de interação das pessoas com o Estado, uma relação criada pelos governantes, alimentada na ação cotidiana que se torna convencional e até desejável.

A função do Estado nesta circunstância, aos olhos do sujeito que sofre a ação, passa a ter um caráter bem peculiar, os benefícios que terá na relação com a esfera estatal dependerá de sua proximidade com o governante e sua capacidade de arregimentar. O seu envolvimento cotidiano, vinculado ao espaço de busca e conquista pessoal lhe distancia de uma construção racional, que o leva a compreender o Estado como conceito de espaço privado, não o levado, nas suas relações sociais, a se pautar numa nova relação que mude a cultura política.

Neste caso o sujeito aqui envolvido não participa de um processo de comunicação, não assume uma atitude “performativa”, na qual o processo comunicativo resulta em uma orientação em relação as pretensões de validade, algo que se compreende a partir do que é dito, como interpretação de um mundo comum, compartilhado por todos.

É aqui que o sujeito assume, até para sua própria comodidade, uma atitude passiva, de não reflexão, reproduzindo um discurso que deturpa a realidade e que legitima as praticas políticas correntes.

Os meios de comunicação, com poucas exceções têm buscado uma relação de cumplicidade com os governantes. Pois em geral quase todos são beneficiários dos recursos públicos ou por outra, são de propriedade do governante. Assim, a ação dos veículos de comunicação vai corroborar de forma significativa para a resolução dos problemas e das crises enfrentadas pelo governo ao passo que passa a ser o responsável pelo discurso às massas, que manipula consciências e descaracteriza a cultura, reunindo pessoas amorfas em torno do governo, evitando o confronto governo/governado e o uso da violência física.

A câmara de vereadores quando é aliada compactua e procura encobrir qualquer desmando do governante, quando não, no caso de ser minoria, passa a ser uma voz morta no parlamento, identificando discursos com argumentos que inviabiliza o governo. Por isso, a primeira providência de um prefeito que queira manter-se no posto durante todo o mandato, é realizar acordos que torne a maioria dos integrantes da câmara de vereadores seus aliados. Daí a necessidade de partidos aliados, o que se consegue com facilidade, pois o partido aliado tem acesso privilegiado ao espaço do poder estatal, indica pessoas para cargos importantes e controla recursos colocados a sua

disposição conforme seus interesses. Extensivo a isso se cria a figura do vereador aliado, que passa a ser o mediador de interesse das suas bases com o poder executivo. Da parte deste aliado não se admite uma postura crítica em relação aos atos do executivo, antes, deverá ele se empenhar em dar uma explicação razoável para os fatos. Sua opinião será um elemento importante para gerar opinião pública, para dar um caráter razoável e legal aos atos do executivo.

No caso da educação municipal, a função do secretário indicado pelo prefeito ou aliado político passou a ter um peso significativo no conjunto da administração, seja por conta do volume de recurso que movimenta, seja pelo número de pessoas que tem ligado a seu posto. Aí, o discurso se revela na sua contradição, as ações administrativas educacionais são, na sua maioria, centralizadas, deixando à escola apenas o seu cotidiano. A autonomia escolar fica só ao nível do discurso, e por conseqüência, não se exige de diretores escolares qualificação para o cargo ou a competência necessária para tal função, o que inviabiliza a autonomia para as unidades escolares e conseqüentemente amplia o volume de atividades de suporte as escolas centralizadas no órgão executor da educação.

O estilo de gestão educacional nos municípios está vinculado geralmente ao que determina o mandatário do cargo de prefeito. Os próprios secretários e secretárias de educação, quando perguntados, em uma pesquisa realizada pela UNDIME, sobre seu estilo de gestão, apresentaram respostas que parecem lhe colocar fora do processo de decisão, definindo a gestão educacional em seu município mais como efficientista e menos como participativa, apesar de se manifestarem favoráveis a uma ação mais democrática. Observa-se também que de maneira geral não se tem um quadro de profissionais desqualificado assumindo estas função, segundo a mesma pesquisa, a grande maioria tem formação de nível superior em áreas ligadas à educação e um número significativo fez ou está fazendo pós-graduação.

Segundo a mesma pesquisa citada acima, os três principais fatores levados em conta na hora de se escolher um secretário ou secretária de educação, sem considerar a hierarquia entre eles, são os seguintes: atendimento de acordos políticos, reconhecimento público da competência e grau de parentesco com o gestor municipal. Os fatos revelam dois elementos importantes para nossa

análise: o primeiro deixa claro a importância do intelectual que se articula a oligarquia sustentando um imaginário de domínio técnico científico na resolução dos problemas. “Ressalta-se aí, o papel histórico das classes intelectuais, no Brasil. Elas, de modo geral, articulam-se à oligarquia e, através da posse de conhecimentos, se constituem no estamento burocrático – corpo científico das elites, diretor do processo social” (CUNHA, 2002:02). O segundo mostra uma forte relação de dependência entre o setor educacional e o conjunto da administração municipal, colocando a gestão educacional em íntimo envolvimento com todas as questões que se estabelecem na relação de poder dos governos locais, principalmente se observamos o grau de parentesco com o prefeito e o atendimento de acordos políticos como critério relevante para escolha do secretário ou secretária de educação.

Um outro fator importante para nossa análise refere-se à movimentação financeira dos recursos da educação. Observa-se que, mesmo sendo exigência legal que o secretário de educação controle as cotas do setor junto com o prefeito, o planejamento e o controle dos gastos fica geralmente sobre a responsabilidade de agências contábeis e/ou escritórios de advocacia ligados diretamente ao prefeito. A movimentação financeira passa a ser, na maioria dos casos, algo desconhecido para os próprios secretários de educação. Os conselhos (de educação e do FUNDEF) em geral não têm um funcionamento sistemático. O conselho do FUNDEF sendo composto por um número muito reduzido de pessoas, serve, na maioria das vezes, apenas para assinar as prestações de conta, desconhecendo as principais leis que regulamentam a utilização dos recursos da educação e a própria sistemática de prestação de contas.

Contudo, isto não se dá num ambiente de perfeita harmonia, a aproximação popular de forma paternalista e assistencialista passa a ser a estratégia fundamental para manter o apoio e a legitimidade frente a grupos adversários. Na disputa permanente pelo poder com outros grupos, se praticam ações para buscar impedir que os outros realizem seus interesses, se antecipando as ações com ameaças, perseguições e cooptação de lideranças importantes.

Esta transformação do Estado no plano do poder local, para vários discursos favoráveis a este movimento, deveria significar tirá-lo do controle das

elites, das oligarquias, de guetos familiares que detêm o poder econômico e que historicamente se apropriaram do espaço público, especialmente das prefeituras, em benefício de si e de seus familiares, podendo ser, neste caso, um espaço concreto de ampliação e consolidação de iniciativas democráticas, pondo na mão dos movimentos sociais uma responsabilidade importante na definição das políticas locais.

No entanto, tal ideal parece ser uma realidade ainda distante da maioria dos municípios no interior dos estados do Norte e do Nordeste, sobretudo no Estado do Maranhão. Embora não se possa negar iniciativas importantes em espaços restritos que contrariam a lógica e conseguem estabelecer uma prática diferenciada, no geral, o que tem dado o tom na relação de poder que se estabelece a nível local, revela que por trás das ações de agentes locais (sejam mandantes ou mandatários, representantes ou representados) se constrói toda uma teia de relações que molda o estilo de organização política e utilização do ente estatal, capaz de resistir e se reproduzir com o tempo. E, estando o setor educacional, intimamente ligado ao espaço de relações de poder a nível local, será regida pelas mesmas leis e a partir de suas especificações, sofrerá pelo dilema e contradições que lhe são próprios.

Assim, vamos perceber que o cenário das políticas de educação a nível local reflete todo um conjunto de determinantes políticos culturais constituintes do contexto municipal. A autonomia na execução da política de educação é perpassada e influenciada pelas diversas questões que se relacionam com o poder local. A democratização da gestão educacional, a que pese todas as implicações sobre a compreensão do termo, se constitui em um princípio a ser conquistado que a descentralização por si só não garante. Ao assumir a responsabilidade com estes níveis de ensino, os municípios adquiriram também, mesmo que teoricamente, a responsabilidade de construir linhas de ação que possam refletir o desejo da população que é servida pelo sistema público de ensino, o que sugere um processo de participação de pais e demais representantes da comunidade. No entanto, dentro das condições dadas esta participação ainda é um sonho na maioria dos municípios, pois a política educacional nos governos municipais, é marcada de um lado por uma significativa burocratização e por outro pela ligação direta com o conjunto da administração local que é permeada por práticas autoritárias e ante-

democrática, a burocratização por um lado buscada impedir atitudes locais de desvios dos recursos públicos por gestores mal intencionados e por outro, contribui para que as decisões em torno das ações de governo sejam levadas exclusivamente para o campo da técnica, dando a ilusão de atitudes racionais do governante, dentro da única alternativa possível.

Visitando o passado

A história política brasileira revela certas particularidades, que vistas de uma certa distância e com um certo grau de criticidade, nos ajudarão a compreender por quais caminhos e a que condição tem se dado à constituição do cenário político atual.

No bojo da história política e cultural do Brasil, vamos perceber que a construção da vontade política e da expressão popular é resultado do movimento que grupos políticos realizam no espaço dinâmico e contraditório de disputa pelo poder. A opinião nacional, tida como a vontade popular, é na verdade o resultado dos interesses vinculados a movimentação partidária e da própria política tutelada que realiza o poder executivo, afagando aqueles que considera importante como aliados, os atraindo para o quadro institucionalizado, gerando apoios e discursos de legitimação. Tudo isso vai corroborar para construção de uma estrutura onde o povo assimila e referenda a ação governamental.

Podemos constatar que para se conquistar ou para se preservar o poder, utiliza-se de expedientes que buscam apresentar uma lógica impecável, ato capaz de se tornar a grande referência para o agir das pessoas e de gerar consenso, capaz de criar uma ilusão direcionando a vontade política das pessoas. No entanto, os atos políticos são motivados ou surgem de interesses anteriores, que nem sempre correspondem ao argumento buscado para sua justificação e à medida que são posto ao debate podem se revelar na sua contradição e concorrer para sua superação.

Sobre o pensamento político, Hannah Arendt vai considerar que ele carrega um caráter de pluralidade, abrigando em si uma verdade que não pode ser concebida no seu caráter único, invariável. Sua idéia vai chocar-se de um lado com o pensamento socrático que privilegia o encontro da razão pura e do

outro com o postulado da ciência que ao submeter à prova empírica não se admiti mais discussão, ambas partindo do pressuposto da verdade definitiva. Com este raciocínio se busca rever a própria noção de verdade que ganha o caráter de provisoriedade, conferindo legitimidade ao elemento ilusório da ação política, capaz de se estabelecer enquanto não se insere no debate os elementos que desarticulem o consenso. Em Arendt, a verdade política é a verdade factual e não a verdade monológica como queria a orientação fundamentada na tradição grega, “o estorvo é que a verdade factual, como qualquer outra verdade, pretende peremptoriamente ser reconhecida e proscrever o debate, e o debate constitui a própria essência da vida política” (ARENDR, 1972:299).

Fazendo um recorte histórico no passado da sociedade brasileira, vamos buscar interpretar a estrutura de poder que se constituiu e se sustentou nos meados do século XIX, entre os anos de 1831 a 1888, período denominado de segundo reinado.

Fazendo uma análise interpretativa dos principais eventos políticos da época, vamos identificar a movimentação da elite política daquele momento, suas estratégias sustentadas por compreensões ideológicas, fatores econômicos/conjunturais e influências culturais herdadas pelas raízes éticas e religiosas.

O reinado de D. Pedro I, marcado por uma clara divisão de idéias e interesses: de um lado brasileiros desejosos de tornar o Brasil um país verdadeiramente independente de Portugal, livre do lusitanismo e de outro o Imperador e seu grupo que buscava retroceder na independência na tentativa de anexar os dois reinos, criou o espaço para a o cenário seguinte. O segundo reinado marcado por um predomínio do grupo político considerado moderado, por uma aproximação das posições entre grupos politicamente divergentes e por uma clara banalização da corrupção.

O período de inatividade do Imperador (1831 a 1840) deu ao cenário político, interpretado por alguns grupos e interesses em jogo naquele momento, uma amostra do que seria um país republicano, ao mesmo tempo em que, pôs na cultura política do país, uma forma própria de legitimação e conquista do eleitorado que longe de expressar a vontade popular, cria um cenário de ilusão e reforça estruturas autoritárias.

Após ter passado os momentos cruciais dos embates que culminou na retirada de D. Pedro I do poder em 1831, se acomodando em espaços mais ao centro, boa parte dos liberais, antes envoltos na idéia de promover as mudanças que pregavam conforme suas ideologias, se distanciaram do grupo mais extremado, chamado de exaltados que agora se reduziram a um grupo menor e seriam tidos com agitadores e foras da lei.

Em nome da necessidade de se estabelecer a “ordem”, evitando que os conflitos chegassem aos quartéis, que os ânimos se acirrassem ainda mais, se estabeleceu a política do conagraçamento, quando foram nomeados os integrantes do “novo” cenário político do país, composto por representantes da revolução e da tradição, acontecendo o que se pode chamar de conciliação, uma prática que passa a fazer parte da cultura política do Brasil.

Bem ao estilo daquele espaço político que se consolidava, foi a organização da Sociedade Defensora da Liberdade e Independência Nacional, fundada por Borges da Fonseca que, escapando ao controle do seu fundador, se tornou um dos instrumentos mais importantes na reunião dos líderes liberais e conservadores.

A experiência de sistema republicano se dá, de maneira mais clara e concisa com a possibilidade da eleição da regência única, resultado do Ato Adicional de 12 de outubro de 1834, possível, graças aos novos poderes da Câmara que se reunia em naquele ano. Eleição que leva a chefia do governo central Feijó, figura notável e controversia do momento político em apreço. Sua eleição, posse e em seguida sua renúncia fazem um retrato do que se constituía o governo parlamentar da época.

Feijó não segue o que reza a tradição política que se firmava e é levado a renunciar:

Quis interpretar a experiência republicana em termos de um presidencialismo, como alias os liberais esperavam. Mas não foi por isso que malogrou. Não se preocupou jamais em controlar politicamente as dificuldades que se levantaram na Câmara, o que teria sido um cuidado mínimo em qualquer regime presidencialista. Agiu impelido por ressentimentos e rancores que o opunham à parte mais capaz e mais combativa da Câmara, procurando aprofundar em vez de aplinar as diferenças que os separavam. (CARDOSO, 1997)

Por outro lado, no entanto, o mesmo Pe. Feijó, enquanto homem público, soube explorar, em favor de seus interesses políticos, os sentimentos da alma popular. Isso lhe conferira identidade com os anseios das pessoas e legitimidade para exercer os cargos públicos que se propôs. Com a condição de homem público oriundo do clero, se apresentava como pessoa simples, sem o poder de retórica. Definindo-se como homem do mato, pode agregar em torno de si a simpatia de grande parte da população que se identificava com um sentimento sertanejo e ao mesmo tempo religioso, devoto dos santos.

No processo eleitoral, no qual se opuseram Feijó e Holanda Cavalcante, na disputa pela regência única, ficou clara a polarização entre o clero e a magistratura. Enquanto o clero influenciava de forma significativa o interior, os magistrados avançavam nos grades centros. A influencia dos magistrados expandia-se à medida que havia maior acesso das pessoas aos cursos jurídicos.

O Brasil escravocrata tinha preconceitos contra o trabalho manual; por isso quase não havia escolas técnicas no país. O ideal educativo de nossa sociedade patriarcal era o bacharel, com sua retórica vazia e pomposa. No Parlamento e nos altos cargos do Estado predominavam os bacharéis.

A relação ente clero e magistrados, na história política e culturas do Brasil representa um marco importante da tradição, base de sustentação dos discursos de legitimação do poder. O pressuposto da fé, da religiosidade, bem como a justiça vinculada ao campo do direito, vai dar o caráter de verdade aos fatos e aos discursos a eles vinculados. Mesmo a representação política dos dois campos na época apresentava um certo equilíbrio. Em 1834 o clero que contava com 23 cadeiras contra 22 dos magistrados na Câmara dos deputados.

Com a renúncia de Feijó da regência única e a ascensão de Araújo Lima, se restabelece a base para o parlamentarismo, visto que o novo regente passa a nomear seus ministros considerando os movimentos das maiorias no parlamento. Contudo, do outro lado o regente parecia não confiar no gabinete

que representava a maioria e que adquiria forças além do desejado pelo regente.

Tais fatos, aliados ao intento de Araújo em estabelecer o seu próprio governo, alimentam uma situação de desgoverno que veio contribuir para que se consolidassem opiniões desfavoráveis ao governo e ao regime instalado, possibilitando assim a antecipação da maioria. Maioridade que, contraditoriamente foi defendida pelos liberais e não pelos conservadores como se esperava, já que eles representavam a retomada e a defesa da monarquia.

De 1844 a 1848, quando dominaram o poder, os liberais utilizaram as mesmas "leis reacionárias" que haviam combatido. Na verdade entre os partidos, havia significativa diferença quando fora do poder. "O Poder os embaraça e os confunde: o certo seria dizer que, no poder, nada separa um *saquarema* de uma *luzia*, mas o poder, na verdade, tem outra estrutura, independente do jogo cênico dos partidos em revezamento no ministério" (FAORO, 2001: 391)

A década de 1850 foi marcada pela conciliação e pelo progresso material que beneficiava os grupos dominantes. A conciliação começou a declinar com a morte do Marquês de Paraná e o abalo provocado pelas quebras no comércio e na indústria em 1856.

O revezamento dos partidos no poder, as disputas entre as elites e a necessidade de progresso material do país requeriam uma estabilidade do Estado, que era dada pelo imperador e pela burocracia estatal, as eleições não ameaçavam este jogo de cena porque não expressavam uma vontade consciente do povo. As eleições revelavam, na verdade, a cara do próprio país, com um eleitorado submisso, refém dos grupos políticos que se aproveitavam da ignorância, da pobreza e da dependência dos eleitores em relação às migalhas do Estado.

Na chamada monarquia parlamentarista de origem consensual, o Poder Moderador é assumido pelo imperador, cujos atos são inquestionáveis, seja pelo gabinete, seja pela Câmara. Desde 1843, sem que estivesse a atender imposição constitucional, renunciara ao direito de nomear seus ministros, guardando para si o poder de escolher o chefe do gabinete ao qual, competia a formação do ministério, podendo, no entanto, o imperador, não concordar com a escolha. Diferentemente da tradição inglesa, que era desejo copiar, no Brasil

não era escolhido, necessariamente, o líder do partido majoritário, ignorava-se o resultado das urnas que, além de não representarem a vontade consciente do povo votante, eram realizadas mais como um marco político para construir uma opinião pública de ambiente democrático e de respeito à constituição.

Não obstante, além da farsa das eleições, a ação do imperador era clara no sentido de contribuir para a deformação partidária. O chefe do gabinete, escolhido pelo imperador era quase sempre um membro do partido majoritário, podendo também, escolher um representante do partido minoritário. Às vezes substituía um chefe liberal por outro liberal, agradando, uma outra facção.

“O sistema parlamentar seria o governo da maioria, a maioria que assenta na Câmara dos deputados. Duas circunstancias impedem o funcionamento do mecanismo. Os partidos não são claramente definidos, resultando daí que as maiorias são mais ocasionais que permanentes, sujeitas a uma arregimentação incerta, precária, penosa. De outro lado, a câmara não reúne as reais influencias políticas e partidárias, compostas de aprendizes e não de chefes”
(FAORO, 2001: 404)

Na realidade os principais políticos, ao passo que consolidavam uma posição ou uma boa liderança, podendo exercer uma influência maior no governo a partir da Câmara dos deputados, procuravam se resguardar no espaço vitalício do Senado.

O chamado período de paz institucional, representado pelos 50 anos do segundo Reinado, compõe-se de 36 gabinetes, sendo: 21 gabinetes liberais e 15 gabinetes conservadores. Os liberais governaram 19 anos e 5 meses enquanto os conservadores, contados aqui juntos os gabinetes conciliadores, governaram 29 anos e nove meses. 165 ministros passaram pelas pastas.

Esta dança dos gabinetes, mesmo transparecendo um certo equilíbrio entre as forças partidárias, na verdade não representa o domínio ideológico de um determinado partido em cada momento. Os embates ideológicos eram quase que inexistentes, a representação partidária dividia-se conforme os interesses particulares em jogo e geralmente confundiam-se diante das questões polêmicas.

A experiência desvirtuada do parlamentarismo brasileiro alimenta as marcas da tradição na cultura política que, durante o segundo reinado se manifesta pela desorganização partidária, pelo esvaziamento político-ideológico e pela transferência, ao monarca, de poderes desconhecidos nas fórmulas clássicas da monarquia parlamentar:

" (...) Aqui há, entretanto, o primeiro desvio da fórmula **(parlamentarista)**: dada a ausência de um chefe partidário incontestável, diluído o comando entre os cardeais, o imperador tinha a opção de escolher entre vários candidatos. Fosse o partido forte e disciplinado, recusaria, como ocorria na Inglaterra da Rainha Vitória, outro presidente senão o chefe do partido. Na mesma linha, o soberano insinua pretendentes e recusa, em barganha aprovada pelas próprias práticas inglesas. O eixo sai do centro, entretanto, quando o imperador despede o ministério apoiado na maioria, por divergências com sua direção e chama o partido adverso ao Governo. Diante da óbvia resistência da Câmara, esta é dissolvida, trazendo a nova eleição, sistematicamente, a maioria que o gabinete inspira. A consciência de D. Pedro II, em 1871, só o acusa de haver concorrido três vezes para a retirada dos gabinetes: em 1843 (divergência com Honório Hermeto, o futuro Paraná), 1859 (gabinete de Abaeté) e 1868 (Zacarias de Goes e Vasconcelos). Fora desses gestos de extremos, teria apenas "incomodado" alguns ministros, no cumprimento de seus deveres de Chefe do Poder Executivo. Se o ministro, advertido pelo imperador, persiste no propósito de cometer alguma ilegalidade ou injustiça flagrante, a demissão se impõe, escolhidos os sucessores no mesmo partido, se este não se mostrar solidário nessa ilegalidade ou injustiça." FAORO, 2001: 405-6)

O poder do soberano, no entanto, não se assenta apenas no poder moderador, nas eleições viciadas, na centralização da corte e na vitalidade do senado de maioria conservadora. A tradição que se estabelece a partir do domínio português traz consigo, destruindo as idéias importadas, teorias em discussão e tendências modernizantes, o predomínio do chamado estamento burocrático que acompanha e dirige o Estado, fazendo da nação, do povo, da agricultura e do comércio tutelados seus. Força dominante, elite política e cultural que detém a verdadeira soberania.

Na verdade o Imperador, fruto da história de domínio lusitano no Brasil, representa a camada dirigente, uma “comunidade de poder por ele meramente presidida, turvando-lhe o olhar e murando-lhe os ouvidos.” (FAORO, 2001: 445).

Esta camada dirigente da qual nos fala Faoro, constitui algo próximo do que seria uma casta, praticamente impermeável por outros indivíduos à mediada que se fecha na perpetuação hereditária, permitia a inclusão de novos integrantes pelos laços de parentesco e pela via da educação, no primeiro caso, a auto-proteção da família permite a formação das oligarquias, no segundo se valoriza o esforço individual dentro de áreas delimitadas pelo contexto.

No Brasil monárquico os jovens, sobretudo bacharéis em direito ou com o título de mestre das artes, teriam com alvo imediato o emprego público e por via deste, a valorização social decorrente do mando político que lhe dava prestígio e lhe faria incluso no estamento.

Conclusão

Partindo do pressuposto que a política não se insere num campo de verdades únicas e de assertivas indiscutíveis, mas com afirma Hannah Arendt, se insere no campo da pluralidade, teremos como implicativo a necessidade de considerar, como sugeriu Kant, a possibilidade de pensar a partir da verdade que existe no outro, de considerar que os espaços criados por grupos estabelecendo um diálogo, instituem um mundo público, local da palavra e da ação que formam os juízos derivados de opiniões.

Assim, no mundo contemporâneo teremos uma verdade que não possui uma clara distinção da mentira. Os meios de comunicação, a propaganda, instrumentos largamente utilizados na disputa política para conquista e manutenção do poder, concorrerão de forma decisiva para manipulação da opinião, alimentando e legitimando uma versão da realidade.

Tal versão da realidade, no entanto, não se faz pela simples vontade e interesse dos seus maiores beneficiários (que na história política brasileira se restringiu, desde a invasão portuguesa, a algumas famílias privilegiadas), mas tem como critério, considerar elementos da cultura popular como a

religiosidade e a instituição de mecanismos de legitimação da verdade factual como a suposta excelência do conhecimento universitário autônomo e a isenção do sistema jurídico.

A uma certa distância, quando fazemos um retorno a história política do Brasil, podemos perceber, no conjunto da sucessão e articulação dos fatos, processos mais transparentes da realidade que revelam regularidades e caminhos relativamente uniformes que nos permitem, transportando para os eventos atuais, uma leitura mais apropriada das contradições, das categorias e das estruturas políticas que se consolidam.

É nesta perspectiva que constatamos o cenário da gestão educacional nos municípios do Estado do Maranhão, como espaço ligado ao conjunto das relações políticas locais, intimamente relacionado ao processo de legitimação das estruturas de poder que se constituem, adquirindo status na cultura local e características mais ou menos independentes nas suas contradições e particularidades.

Os elementos encontrados na história política brasileira, que revelam a construção das condições para o espaço de contradições, mudanças e permanências que constituíram o período monárquico na história do Brasil, nos ajudam a perceber a constituição dos fatos na realidade política atual dos governos locais, principalmente no momento presente quando se amplia as condições de intervenção pelo movimento da descentralização e/ou municipalização fortalecendo o papel destes, sobretudo na educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. 2ª edição. Editora Perspectiva –São Paulo, 1972

BIANCHETT, Roberto Gerardo. *O modelo neoliberal e as políticas educacionais*. São Paulo: Editora Cortez, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Universidade de Brasília. Brasília, DF 1991

_____. *Teoria geral da política. A filosofia política e as lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique et al. O Brasil monárquico, tomo II: dispersão e unidade – Rio de Janeiro: Bertrand Brasília, 1997

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. Campinas, Papiros, 7^a. ed. Papiros, 2001

COSTA, Vera Lúcia Cabral. *Gestão educacional e descentralização*. 2^a ed. São Paulo: Cortez: Fundação do Desenvolvimento Administrativo: 1997.

CUNHA, Reinaldo. A moral da economia em questão. Tese sobre o papel do parlamentarismo na evolução da economia e sobre a (dês)organização da cultura. Fortaleza, Faculdade de Educação, UFC, 2000 (Tese de doutorado)

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3^a ed revisada. São Paulo: Editora Globo, 2001.

HABERMAS, Jurgen. Sociologia. Bárbara Freitag e Sergio Paulo Rouanet (orgs) São Paulo: Atica, 1990

_____ Conhecimento e Interesse. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987

_____ O discurso filosófico da modernidade. Lisboa; Dom Quixote, 1990

HELD, David. Models of Democracy. 2^a. edittion, Stanford, Stanford University press, 1996, cap. 6.

LASBAUPIN, Ivo. Poder Local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil, Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARX, Carl. Manuscritos econômicos filosóficos. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção os Pesadores)

RIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. 2^a Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

Seminário Municipalização das Políticas Públicas. Brasília, DF, 21-22 set. 1993. Organização – Alexandre Carlos de A Santos e Romay conde Garcia. Texto: *política educacional e participação*. Autor: Pedro R. Jacob.

[1]Em decorrência da política adotada era preciso dar garantias ao capital estrangeiro. Uma dessas garantias foi a assinatura, em 1994, de um acordo de reestruturação da dívida externa, que aparentemente teria encerrado a "crise da dívida". Segundo o professor Paulo Nogueira Batista Jr., "o Brasil era, até abril de 1994, o único dos principais devedores latino-americanos que ainda não havia aderido ao chamado Plano Brady. O Plano Brady previa a redução no valor da dívida externa, mediante a redução do principal ou das taxas de juros. Previa, também, a extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com

taxas de juros flutuantes, por títulos com taxas fixas. No caso brasileiro, o acordo firmado em abril de 1994 referia-se apenas a parte da dívida do setor público com bancos comerciais estrangeiros. Em números redondos, o acordo dizia respeito a uma parcela de 49 bilhões de dólares, de uma dívida externa total (em dezembro de 1993) de 145 bilhões de dólares. O desconto efetivo associado ao acordo foi de 3,7 bilhões de dólares ou de 7,6% do valor da dívida afetada pelo acordo. Com a entrada em vigor do acordo, substituiu-se a dívida velha, sujeita a uma suspensão parcial de pagamentos, por bônus que não permitem a capitalização dos juros. O resultado é um aumento significativo dos pagamentos em comparação com a situação anterior ao início do processo de negociação, quando o Brasil pagava 30% dos juros devidos. Como resultado a despesa anual líquida com juros no primeiro ano de vigência do acordo alcança 2,5 bilhões de dólares, aproximadamente o triplo da despesa de juros na situação anterior e apenas 600 milhões de dólares a menos do que pagaria, caso estivessem vigentes as condições contratuais anteriores". (JORNAL ELETRÔNICO LINHA ABERTA – JUNHO 2000 - <http://www.pt.org.br>)

[2] CUNHA, Reinaldo. As origens do totalitarismo. UFPI, 2002 (mimeo) "Nas crises, mesmo que ainda constituindo-se em massa (Arendt, 1990), emergência, devido a diferenciação funcional dos atores, as classes, que passam, no cenário político, a ocupar espaço que lhe garantam sua formação em identidade cultural. Renascendo-se aí, um processo de comunalisation(Weber, 1971. (NR WEBER)

[3] FELIX, M. De F. C. A Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro in OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, JR: Vozes, 1997.

[4] COSTA, Vera Lúcia Cabral. Gestão educacional e descentralização. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Fundação do Desenvolvimento Administrativo: 1997.

[5] O clientelismo pode ser tomado como um tipo de relação de troca que se estabelece a partir dos "...políticos de profissão, os quais oferecem em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda política que tem ao seu alcance (...) tem por resultado, não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal por parte da classe política, dos recursos estatais, quer partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos 'civis' autônomos" (BOBIO, 1991:178)

[6] Habermas, Jurgen. Coconsciência moral e agir comunicativo. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1989

[7] CUNHA, Reinaldo. O papel das classes intelectuais na modernização e Cultura (dês) organizada e o papel da educação. Teresina, UFPI-CCE, 2002:03 (mimeo)

[8] WASELFISZ, Julho Jacobo & SILVA, Raimundo Nonato Palhano. Dirigentes Municipais de Educação: um perfil – Brasília: UNESCO, UNDIME, Fundação Ford, 2000.

[9] A prática de conciliação foi muito comum ao longo de toda a história do Brasil. Embora se tenha tentado confundir a noção de conciliação com a de entendimento, ambas são distintas. Numa conciliação, os grupos dirigentes, sem muito contato popular, sem diferenças econômicas, sociais ou partidárias profundas entre si, desejam em trégua para a recomposição de forças, para impedir que outros setores sociais ou mesmo as disputas entre os grupos dominantes possam criar dificuldades para a situação vigente. Portanto, conciliação é um arranjo, um acordo entre elites dominantes, sem consulta ou apoio popular; um pouco contra o próprio povo.