Rupturas e continuidades no processo de transição administrativa: as lições da prática

Rosimar Serena Siqueira Esquinsani*

A cada pleito eleitoral, nos distintos níveis da federação, é comum se instalar um certo clima de insegurança entre os funcionários públicos vinculados a esfera federativa que terá eleições. A possibilidade de que, muito em breve, uma nova administração desestruture tudo que foi edificado pela administração em curso causa sentimentos paradoxais: alívio para alguns, preocupação para outros.

Ainda que seja vitoriosa a mesma sigla partidária do quadriênio findo, fatores como composições da majoritária, coligações e nomeações no segundo e terceiro escalões do governo, geram períodos de transição.

Transições administrativas são, em geral, momentos de balanços e *feedback* para a administração que encerra e de expectativas e propostas sobre a administração que inicia. Contudo, nem sempre este processo é tão pacífico ou ‘civilizado’ quanto deveria.

Por vezes, os interesses pessoais – legítimos enquanto manifestação de vontades – deixam marcas que tornam penoso o rito transitivo, não por cargos que trocam de comando, mas por sentimentos envolvidos ao longo do trabalho que finda. Em outros casos, pressões para a manutenção de nomes, tornam a transição administrativa uma tarefa emblemática, sobre a qual pairam muitas dúvidas, informações desencontradas e até algumas suposições.

Estas situações implicam em um certo ar de ruptura obrigatória com projetos e ações desenvolvidas pela administração que termina, para lamento dos que se dispuseram a encampá-los. Destarte, a prática naturalizada de um certo compromisso com a ‘mudança’ em relação ao que o outro (partido, administração, secretário, grupo...) fazia, por vezes deságua em projetos abortados, ainda que isto não signifique necessariamente continuidade (de administrações) ou continuísmo (de práticas e grupos).

O eterno recomeçar, que vincula políticas públicas a políticas ou planos de governos quadrienais, faz com que o início de quase toda administração seja mais expectativa do que confiança, mais indagações do que respostas, mais inquietações do que segurança.

Partindo das premissas levantadas acima, o texto segue refletindo sobre transições e rupturas administrativas, bem como as (im) possibilidades de permanência (o que condiciona projetos educativos a quadriênios). O aporte para tais afirmações vem de uma pesquisa empírica com abordagem qualitativa, realizada em uma rede pública municipal de ensino de um município de porte médio, no interior sul-rio-grandense, a partir do mapeamento de dezesseis anos (1992-2008), ou quatro administrações municipais.

O objetivo precípuo residiu em acompanhar quatro mudanças de governo e a forma como foram encaminhadas as transições administrativas, sendo que a investigação foi desenvolvida dentro de duas abordagens: a análise de conteúdo, advinda de fontes

* Doutora em Educação, professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo/ RS.

documentais (jornais de circulação local, atas de reuniões e relatórios) e a revisão bibliográfica sobre a temática.

A pesquisa apontou indicativos que permitem a seguinte afirmação: a descontinuidade ou ruptura na elaboração e implementação de programas e/ou projetos educacionais, dentro da demanda de políticas públicas para a educação, é encarada como a forma legítima de estabelecer as diferenças entre o projeto vencedor e o projeto vencido. Este condenado ao engavetamento, aquele imediatamente implementado.

Já, Mendonça (2001) alerta para a patrimonialização do Estado e para o tom autoritário e estamental que o mesmo assume, assim como das políticas implementadas pelo governo que ora administra a máquina estatal, pois...

Cada secretário, cada governador ou prefeito tem o seu plano, a sua proposta curricular, a sua lei, julgando, com a arrogância típica de quem se pensa dono do cargo que ocupa, que são os seus instrumentos os que melhor respondem às necessidades da população... (MENDONÇA, 2001, p. 97, grifo meu).

Neste sentido, corrobora ainda Cunha (1994, p.25) quando nomeia tais práticas como administração zig-zagueante. O autor refere-se, assim, à prática segundo a qual, por diferentes razões, cada secretário de educação orienta o seu mandato de acordo com um programa próprio (pessoal ou partidário) de gestão do sistema de ensino. Tal programa muda a cada quatro anos, ou mais rapidamente, no caso do secretário não permanecer no cargo durante todo o mandato do prefeito (mas poderia ser governador, presidente...), o que prejudica a avaliação das políticas educacionais e impede que seus efeitos positivos se reproduzam, tenham continuidade ou ganhem consistência.

A descontinuidade político-administrativa, somada à própria tradição clientelista que qualifica o campo político brasileiro, tem reflexos importantes na configuração do campo educacional, tornando-o extremamente vulnerável às ações demandadas pela disputa político eleitoral na qual o controle do sistema de ensino representa uma moeda de alto valor, seja para a legitimação dos líderes políticos do momento, seja para a desautorização de seus opositores (ou antecessores). Mas isto tudo não se dá sem um preço a pagar. E, infelizmente, parece que ao longo história recente, quem tem arcado com este ônus é a qualidade da educação pública.

Braga, em meados da década de 1980, ao falar sobre o MEC e a alta rotatividade dos ocupantes dos seus cargos o que, na visão do autor, impede a continuidade administrativa e compromete a seriedade de sua programação de trabalho, salientava o efeito predatório que as constantes alterações na agenda de trabalho do órgão administrativo da educação tinha sobre a educação como um todo, "...dilacerando suas ações, pulverizando seus recursos, dando violento tom de precariedade aos seus programas e projetos" (1984, p. 92), o que acabava por gerar uma certa consequência natural por parte das escolas, que seria "...a indiferença e a apatia com que recebem, ciclicamente as inovações oriundas do MEC..." (idem), pois, pergunta Braga, "...que credibilidade pode ter uma proposta de ação cuja vida média vai se igualar a das mariposas?" (idem)

Esta certeza da ruptura ou da troca de diretrizes após quatro anos de governo (ou menos ainda) acaba gerando consequências profundamente nefastas e a pior delas talvez seja o descomprometimento, a indiferença e a apatia, que Braga menciona em seu texto, de professores e da comunidade escolar em geral com os projetos propostos, pois sabem

que tal agenda durará somente quatro (?) anos, o que torna compromissos e cronogramas, sejam de propostas de formação docente ou de práticas administrativas de gestão escolar, atos mecânicos e formais.

O projeto educativo embasado no partido que administra, é motor de rupturas, ora por que “descobre-se a roda” ou uma grande teoria educacional, revolucionária e inovadora (!), ora por que um novo governo assume para tudo mudar, mantendo a mesmice da escola e suas mazelas, tudo isto muito bem respaldado pela representatividade que o pleito democrático legou ao “novo” grupo.

Por outro lado, rupturas podem estar no seio de um mesmo projeto educativo, pretensamente uno. Segundo Mendonça, “...a permanência de um partido no governo de uma unidade da Federação ou de um município, (...) não é condição suficiente para que a continuidade de políticas educacionais seja uma realidade...” (2001, p.98)

Estas rupturas podem ter nascedouro nos mais diferentes locais: estratégias mal-formuladas de operacionalização; disputas políticas internas, vaidades inerentes à cúpula da “hierarquia” responsável pela implementação de um projeto educativo, a partir da proposição de políticas públicas para a educação, ou mesmo na personalização do poder, assumida não por um grupo, mas por uma única pessoa, ainda citando Mendonça, “...importante ressaltar que, em relação à questão da descontinuidade na execução de políticas públicas, o problema se localiza na pessoa do governante, mais que no grupo político ou no partido que lhe dá sustentação... (2001, p. 97) e cada uma pode implicar em um sem número de desdobramentos.

A relação ruptura/permanência adquire complexidade ímpar, pois, o que é pior: romper com uma caminhada refletida de uma rede de ensino, pois entende-se que as ações até então encetadas caracterizariam escolhas da próprias da administração anterior, ou permanecer/manter práticas e ações que contradizem as crenças dos democraticamente eleitos?

Para finalizar, encampo a bandeira de que as políticas públicas para a educação, bem como as ações encetadas nesta área, deveriam atender a políticas assumidas pela comunidade (no mínimo) escolar, pela rede de escolas e seus professores e não a planos de governo, que têm a vida ‘útil’ vinculada a este governo.

Referências

- BRAGA, Ronald. O MEC e o Poder. Educação Brasileira – *CRUB: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras*. V. 6. no. 13 – 2º. semestre de 1984. Brasília, 1984.
- CUNHA, Luiz Antônio. Zig-Zag no primeiro grau: o Rio de Janeiro nos anos 80. *Revista do Rio de Janeiro*, nº 3, pp. 21-26, 1994.
- ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. *As leituras de uma prática: a análise das políticas públicas no âmbito da educação municipal – um estudo de caso*. Tese de doutorado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos / UNISINOS, 2004.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, SP: FE/ UNICAMP, 2000.
- _____. Estado Patrimonial e Gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação e Sociedade*. Ano XXII, no. 75. Campinas: Cedes (Centro de Estudos Educação e Sociedade), agosto/ 2001.