

## **MENDONÇA, Erasto Fortes.**

A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.  
Campinas: UNICAMP, 2000. 457p. ISBN  
8586091189

**Sonia Silva Barreto**

Mestranda em Educação da UFBA  
soniasb@ufba.br

*A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*, de Erasto Fortes Mendonça, é uma obra de grande relevância para a educação e, especialmente, para os pesquisadores que estudam a intrincada teia que envolve a gestão democrática enquanto política pública e as condições históricas para a sua realização. Logo no início de seu trabalho, Mendonça aponta a questão fundamental que norteia a pesquisa: “como os sistemas de ensino brasileiros organizaram-se para responder ao imperativo constitucional que estabelece o princípio da gestão democrática do ensino público?” (p.401).

Para dar conta dessa questão tão complexa, Mendonça utiliza dois tipos de levantamento. No primeiro momento ele empreende pesquisa bibliográfica e documental sobre gestão democrática do ensino público. Nessa fase, cinco expressões concretas de gestão democrática são definidas como categorias para analisar estudos e pesquisas relacionados ao tema: a) participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar; b) a maneira como cada sistema realiza o provimento dos cargos de diretor; c) a implantação e o funcionamento dos colegiados; d) a descentralização pedagógica, administrativa e financeira e e) autonomia escolar. (p.402). No segundo momento realiza pesquisa empírica, em cujo levantamento envolve 26 estados da Federação, o Distrito Federal e 26 municípios das capitais. Aqui consulta as secretarias de educação, as assembleias legislativas, as câmaras legislativas e os conselhos de educação em busca de informações sobre a legislação e as normas, os programas e projetos, as experiências e as visões institucionais referentes ao tema em questão.

De posse dos dados, o autor analisa os caminhos e descaminhos do objeto central de sua pesquisa: a gestão democrática do ensino público. Nessa caminhada, destaca as contradições que se manifestam entre a gestão democrática enquanto princípio constitui-

onal e a realidade cotidiana dos sistemas de ensino; tece ricas considerações sobre as condições históricas da educação no Brasil, evidenciando os instrumentos legais que regulam a educação; discute a luta dos educadores em defesa da democratização da gestão da educação no Brasil, articulando-a ao movimento maior pela redemocratização da sociedade brasileira e à rejeição ao modelo regencial autoritário que cerceia a participação dos profissionais da educação nos processos decisórios.

Ao investigar o processo de descentralização dos sistemas de ensino no Brasil, Mendonça relata com detalhes as condições que dificultam a implantação da gestão democrática da educação pública. No capítulo denominado *Descentralização*, ele chama atenção para os equívocos quando se identifica centralização com autoritarismo e descentralização com democratização. Por esse motivo afirma que a descentralização, por si só, não assegura a democratização do processo decisório, podendo se manifestar com fortes mecanismos autoritários.

Segundo Mendonça, a descentralização é um elemento de grande importância para a efetivação da gestão democrática do ensino público, isto porque “o significado de descentralização está ligado à noção de transferência de poder e de tarefas do centro para a periferia”. (p.333). Quando a transferência acontece apenas no espaço da execução, isto é, no âmbito das tarefas, ocorre a desconcentração e não a descentralização. A não transferência do processo decisório irá comprometer a implantação da gestão democrática assegurada pela legislação. É nesse espaço que reside uma das preocupações de Mendonça: desvendar a origem das resistências aos processos de gestão democrática do ensino público. Considerando o Estado brasileiro marcado por fortes características patrimonialistas, Mendonça indaga: “como é possível funcionar uma política de gestão democrática do ensino público patrocinada por um Estado que tem sua estrutura marcada por ordenamentos patrimonialistas como o brasileiro?” (p.51).

Para dar conta dessa questão, o autor se apóia na teoria de dominação de Max Weber. Defende a tese de que a característica patrimonial do Estado brasileiro é responsável pela não efetivação de gestão democrática no ensino público. É nessa estrada que Mendonça arquiteta sua análise.

No capítulo *Estado e gestão democrática do ensino público*, Mendonça discute os três tipos de dominação definidos por Weber:

dominação carismática, dominação racional ou legal e dominação tradicional.

Quanto à dominação carismática, esta se funda no carisma. O segundo tipo é aquele cuja legitimidade baseia-se nas ordens estatuídas e no direito de mando dos que são nomeados para exercer a dominação. A dominação racional ou burocrática é vinculada às regras. Portanto, a obediência se dá não à pessoa do senhor, mas a uma ordem impessoal e quem ordena também obedece. O quadro administrativo é composto de funcionários nomeados segundo qualificação profissional. Estes desfrutam de liberdade pessoal, são competentes, não se apropriam do cargo e recebem remuneração com salários fixos em dinheiro.

O último tipo, a dominação tradicional, fundamenta-se na crença, na santidade das tradições e na legitimidade daqueles que representam a autoridade. Quem ordena é o senhor e quem obedece é o súdito. Seu quadro administrativo é formado não de funcionários, mas de servidores pessoais, cuja fidelidade do servidor ao senhor é pessoal e decisiva. É das entranhas da dominação tradicional que surge o patrimonialismo que, segundo Mendonça, significa “forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição”. (p.50-51). Portanto, “ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio e o privilégio de grupos estamentais”. (p.51).

É entre essas duas formas de dominação, racional e tradicional, que o autor lança sua rede em busca de respostas. Considerando que o Estado brasileiro traz em sua estrutura características desses dois tipos de dominação, o objeto de estudo torna-se cada vez mais emaranhado. De início Mendonça evidencia a contradição entre gestão democrática como política pública do Estado e a estrutura desse mesmo Estado, profundamente influenciado por indicadores patrimonialistas. Destaca os avanços na modernização e na burocratização do Estado brasileiro, mas acredita que essa estrutura moderna, com aquisição de traços da dominação racional, não anulou as marcas da dominação patrimonialista. É

essa característica patrimonial do Estado brasileiro que o autor coloca como “eixo explicativo para as resistências aos processos de gestão democrática do ensino público”. (p.432).

Nesse contexto, a tensão é inevitável entre os valores patrimonialistas do Estado brasileiro e o conceito de gestão democrática defendido por Mendonça. Na contra-mão da visão tecnicista, o autor entende que a gestão democrática precisa ser abordada como: “um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos”. (p.96).

Entre o conceito do autor e a realidade se configura um grande abismo. Parece que as características patrimonialistas da sociedade brasileira não permitirão que experiências em torno de mecanismos de participação e descentralização do processo decisório possam desenhar possibilidades de gestão democrática da educação pública. Será que não há saída para esta tensão?