

Que educação é compatível com gestão democrática?*

Elie Ghanem**

A idéia de democratização da gestão é uma diretriz recente na história da educação brasileira. Um marco importante é o ano de 1983. De maneira geral, nunca houve preocupação muito intensa com esse tema até então. Em 1982, retomaram-se as eleições para governadores, ainda sob o regime militar. Em 1983, assumiram os governos eleitos e, em alguns estados, não pertenciam ao bloco de poder do regime. É o caso, por exemplo, de Brizola, no Rio de Janeiro, de Montoro, em São Paulo. Com os novos governos, alguns educadores do campo democrático depararam-se com o desafio de propor a política educacional como algo correspondente a um governo eleito que se pretendia democrático. A partir daí, essa diretriz da democratização da gestão se afirma explicitamente, tendendo a ser política governamental educacional.

A idéia de democratização de gestão no campo educacional, porém, ficou geralmente indefinida quanto a que se refere essa gestão. A que educação ela se remeteria?

Mas a diretriz acabou sendo firmemente incorporada, não apenas em alguns programas e orientações de governo, mas principalmente na própria Constituição. Existe no art. 206 da Constituição Federal uma prescrição de princípios que devem reger o ensino e um deles é a democratização da gestão dos estabelecimentos públicos na forma da lei. Porém, essa diretriz e as ações que procuraram corresponder a ela tiveram um alcance muito modesto. Traduziram-se em medidas no sentido de criar conselhos escolares que tivessem caráter deliberativo ou alguma forma de composição paritária. A tendência foi de compor metade dos conselhos com pessoas que trabalhavam nas escolas (professores e funcionários não docentes) e a outra metade com o que chamam de alunos e pais. Em alguns casos diferenciados, como o de Recife, chegou-se a experimentar a presença de representantes “da comunidade”, ou seja, pessoas que não eram necessariamente alunos, pais e nem professores, mas tinham alguma atuação entre os moradores onde as escolas estavam instaladas. Além de conselhos, houve a eleição de diretores de estabelecimento com alguma forma de participação de alunos e pais na votação.

A diretriz de democratização da gestão e as ações se concentraram muito nos meios. O que significava democratizar a gestão? Era constituir conselhos, eleger diretores. Porém, não foi absolutamente suficiente e a diretriz se reduziu quase completamente ao universo de cada unidade escolar. Quando se fala em gestão de educação, pensa-se em gestão da escola, no sentido de unidade escolar. Tem-se em vista a educação escolar mantida no seu isolamento. Não se costuma pensar em educação de maneira geral. Quando se fala em política educacional, pensa-se em políticas para rede de escolas.

* Apresentado no seminário *Ensino médio: construção política* (Brasília, 4, 5 e 6 de junho de 2003), promovido pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação.

** Da Faculdade de Educação da USP e colaborador da ONG Ação Educativa. elie@usp.br (11)9219-9960.

Mesmo pessoas comuns que não são profissionais da área, quando pensam em política educacional, referem-na, de maneira muito restritiva, a escola e rede escolar. No entanto, essas mesmas pessoas também aceitam com muita facilidade que a educação não ocorre somente na escola, que há uma parte importante na educação de cada um que ocorre na família e - talvez com menos de consenso e com muita polêmica - que há uma influência muito forte dos meios de comunicação de massa. A polêmica está ligada ao uso da palavra “educativo”, à qual se costuma atribuir um sinal positivo. Não é comum pensar que a atuação dos meios de comunicação de massa, para o bem ou para o mal, é sempre educativa. Quando se diz que programas são educativos, eles são interpretados como desejáveis. Quando não se agrega o adjetivo “educativo”, a palavra qualificada ou é neutra - tanto faz, não tem nada a ver com a educação - ou é considerada deseducativa.

Reconhece-se que pelo menos nas famílias existe uma parte importante da educação e que os meios de comunicação de massa têm uma influência grande na educação das pessoas ou fazem educação. No entanto, paradoxalmente, quando se fala em política educacional, esta abrange apenas as escolas. Vale mencionar também que esta visão muito reduzida ou reducionista atinge essencialmente a elaboração de política. Nenhum ou quase nenhum programa educacional surgiu ou se desenvolveu a partir de debate amplo. Salvo melhor juízo, não há qualquer instância pluralista que tenha dado origem a políticas governamentais em educação. Em outros setores, até chega a ocorrer, mas não com muita frequência: é prática extraordinária.

Há uma tradição de elaboração de política. Esta é chamada de política pública. Uma redundância, pois a vida pública é uma vida política, portanto, necessariamente ação no espaço público. A tradição, no Brasil como em outros países, é pensar que a elaboração de política deva ser atividade realizada apenas pelos governantes. Quem elabora política? O órgão governamental. No caso da educação, a consulta não é feita de maneira pluralista e ampla e sequer é feita aos profissionais do ofício, em geral, entendidos como “os professores”. Essa recusa, por sua vez, é congruente com a maneira como se encara a diretriz de valorização do magistério. Ela se expressa muito em termos salariais, o que não deixa de ser importante, mas não considera outras dimensões, entre elas, a das condições para o magistério exercer o seu ofício, basicamente: liberdade e apoio. Ninguém pergunta nada para professores quando se vai estabelecer política educacional escolar.

Não há levantamentos sistemáticos sobre a participação em conselhos de escola, menos ainda informação a respeito do tipo de pautas que os conselhos abordam, a frequência com se reúnem, a frequência dos participantes, os tipos de decisões que tomam. Vez por outra, alguns estudiosos fazem pesquisas mais localizadas e conseguem dar um tratamento mais sistemático, entretanto, ignora-se uma porção de coisas. O que se ouve dizer é que esses conselhos não funcionam: têm um caráter excessivamente formal, as pessoas não sabem para que eles servem e, quando participam, estão ajudando a diretora em uma obrigação também formal de constituir o campo de decisões que oficialmente é aceito. Mesmo que participem das eleições dos diretores, a influência em geral é muito baixa em relação às decisões cotidianas

que se tomam em cada unidade escolar. Além disso, fica claramente evidenciado que as decisões estão limitadas à unidade escolar. Por exemplo, embora seja muito conhecido que, em qualquer projeto educacional e em uma escola, os principais recursos são seres humanos, que os custos são principalmente humanos e que, comparados a essas despesas de custeio, as de construção de prédios são relativamente baratas, decisões importantes sobre jornadas de trabalho e remuneração não são tomadas no nível das unidades escolares, nem por diretores eleitos nem por conselhos de escolas.

Porque é baixa ou frustrante a participação nesses mecanismos que têm concretizado o que se veio a entender por gestão democrática em educação? Muitas pessoas têm se preocupado em como fazer para que aumente a participação na escola, mas preocupam-se menos em perguntar porque se participa pouco. Primeiro, trata-se de uma visão muito restrita, apenas a da gestão democrática da escola. Essa constatação leva a uma hipótese forte, a de que o modelo de educação escolar é incompatível com participação que implique tomada de decisão, exercício de poder.

O modelo de educação escolar

O que se entende por escola vale para a periferia de São Paulo, um morro no Rio, o interior do Amazonas ou Bombaim. Em boa parte do mundo, isso que se entende por escola está baseado em um modelo que tem aproximadamente duzentos anos, um modelo de educação escolar que resultou de importante movimento na história da humanidade, a Revolução Francesa. Os revolucionários franceses, no final do século 18, propuseram a educação como um projeto político. Viviam em uma sociedade fortemente hierarquizada, com desigualdades muito fixas e um poder político absoluto que assegurava essas desigualdades. E o poder espiritual era associado ao poder político. Contra essa ordem, os revolucionários franceses se mobilizaram. Fizeram isso pensando em liberdade e em igualdade. Imaginavam que precisavam transformar servos em cidadãos e isso significava transformar pessoas em indivíduos, naqueles que tinham liberdade porque tinham razão. A razão, por sua vez, significava o domínio dos saberes com fundamento na ciência, na esteira do pensamento iluminista, que enxergou em todo período precedente, na Idade Média, um milênio de trevas.

Fazer com que os servos se tornassem cidadãos, se tornassem livres pelo uso da razão passou a ser a tarefa de montagem de um sistema composto por unidades especialmente voltadas à transmissão desses saberes, nas quais um corpo também especial de profissionais realizaria essa transmissão em massa. Educar passou a ser o mesmo que transmitir e a isso se chamou ensinar. Os avanços proporcionados por esse processo em termos de igualdade são inegáveis. Contudo, esse modelo se manteve em circunstâncias que variaram muito e se encontra em franco estado de decomposição. Esse modelo é incompatível com a noção de democratização da gestão em educação por dois motivos principais: 1) os professores são vistos como meros operadores do sistema de ensino, devem executar o que não foi decidido por eles; 2) suas decisões são apenas operacionais, mas delas não podem participar aqueles que não possuem titulação de conhecimento especializado para isso, inclusive educandos e seus familiares. E a maioria concorda com isso. Muito simplesmente, as pessoas não vêem como participar de decisões referidas à educação escolar que não sejam

acessórias, que não sejam a criação secundária de condições para que professores eduquem, ou seja, ensinem. Essa participação se dá em espécie, fornecendo materiais (de limpeza, por exemplo), em trabalho (pequenos reparos nas instalações, por exemplo) ou em dinheiro, geralmente utilizado para obter os dois primeiros. E é impressionante como pessoas de tão diferentes níveis de renda e instrução partilham desse consenso.

Propostas inovadoras

Se a democratização da gestão é incompatível com o modelo vigente de educação escolar, há, porém, novas propostas para a educação, que, ao contrário, requerem tal democratização para realizar-se. Ainda pouco conhecida, embora já tenha sido firmada há cerca de 13 anos, a Declaração Mundial de Educação para Todos, aprovada em Jomtien, Tailândia, 1990, trouxe audaciosas idéias. Algumas são particularmente importantes para o tema da democratização da gestão, apesar de a concordância fácil com elas não ter sido acompanhada de uma efetiva mudança de visão nem de prática.

Pode-se destacar primeiro, naquela declaração, que seu conceito de educação é amplo, consiste de um processo que se inicia com o nascimento e dura por toda a vida. Isso obriga a reconhecer que mesmo idosos ou educadores profissionais ainda estão se educando, tanto dentro quanto fora da escola. Além disso, a declaração destituiu o ensino da posição central que ocupava, colocando a aprendizagem em seu lugar. Os sistemas escolares são, aliás, sinônimo de sistemas de ensino, nos quais se valoriza exclusivamente a aprendizagem que decorre do ensino. Não se fala, por exemplo, em sistemas de aprendizagem. Isso obrigaria a aproveitar e conjugar as mais variadas aprendizagens, proporcionadas por múltiplos agentes educativos, escolares e não escolares. Uma terceira idéia, não menos importante, é a da ligação entre educação e necessidades básicas. Afirmar essa idéia é desfazer a persistente suposição de que a mera oferta de escolarização seja um enfrentamento educativo adequado às necessidades das populações.

Especificamente referidas ao universo escolar, essas orientações implicam uma profunda revisão de jornadas e relações de trabalho. Em uma abordagem mais geral, deve-se admitir que os governantes não precisam abdicar de afirmar os princípios que defendem, mas ficam obrigados a colocar-se em cooperação com os governados para conceber democraticamente a política educacional.

A propósito, é conveniente desfazer a confusão entre os termos governantes e governo, entendendo que o governo será a resultante da relação entre governantes e governados. Podem-se encontrar governantes com qualidades pessoais importantes, entre elas, honestidade e competência. Isso não será suficiente para obter um governo democrático se o governo não decorrer da tomada de decisões conjunta com os governados sobre quais e como serão as políticas.

Com o que aqui foi dito, tem-se em vista afirmar um tipo de educação que requeira gestão democrática, não apenas por opção política mas também por necessidade de coerência pedagógica. Por esse motivo, importa interpretar com acuidade e materializar os objetivos da educação inscritos no artigo 205 da

Constituição: “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. As chances de bem realizar esses objetivos dependem altamente do significado que eles podem assumir e o significado que vigorar pode decorrer de imposição ou do debate aberto e da busca de consensos.

Em debate sobre este tema, muito apropriadamente, uma professora que atua na Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação afirmou: “A gestão democrática é incompatível com o modelo de escola, nós precisamos mudar a concepção da escola para realmente ter uma gestão democrática. Agora, só podemos mudar uma concepção de escola democraticamente, ou seja, na construção coletiva. Não dá para nós dizermos: agora não tem mais esta escola centrada no ensinar, vai ser centrada no aprender, não estará centrada no programa, mas no sujeito, no aluno. Isso também é um processo de construção. O momento histórico em que nós estamos é o de lançar uma grande mobilização nacional, em que a participação ganhe sentido. Essa é uma das questões chaves, ninguém participa se não dá significado à participação. Será que não estamos no momento de lançar uma grande mobilização para repensar mesmo a concepção de escola?”.

Com essas considerações de caráter geral a respeito de gestão democrática e educação, serão feitas a seguir onze recomendações que incluem aspectos mais específicos para o ensino médio, embora não todas se restrinjam a esse nível de ensino. Não há aqui espaço para detalhá-las, mas foram formuladas a partir da argumentação antes exposta.

- 1) As escolas precisam ser menores para favorecer uma interação mais personalizada entre os indivíduos.
- 2) Uma política educacional não deve limitar-se a uma política escolar. No que se refere ao ensino médio, deve ser ao mesmo tempo uma política de emprego para jovens (dados do governo federal indicam a existência de 4,2 milhões de jovens que não estudam e não trabalham).
- 3) Por um período definido, talvez por quatro anos, priorizar recursos para ampliar postos de trabalho para jovens concluintes de ensino médio em relação aos recursos destinados à ampliação de vagas no ensino superior.
- 4) Vincular saberes do ensino médio necessariamente mas não exclusivamente à prática dos processos de trabalho exercida pelos estudantes já ocupados.
- 5) Reformar os procedimentos exigidos para o ingresso na universidade, especialmente orientando os exames vestibulares para que sejam oportunidades de demonstração de reflexão escrita e não de domínio de informação.
- 6) Ampliar, diversificar e coordenar as ofertas educativas não escolares (familiares, comunitárias, de diversos setores de governo e de meios de comunicação de massa) e articulá-las às ofertas educativas escolares.

- 7) Estabelecer amplo e constante processo de planejamento democrático da educação, tanto para a formulação de planos quanto para sua implementação e reformulação, vistos como processos de experimentação controlada e de natureza cumulativa, combinando os níveis federal, estadual e municipal.
- 8) Em cada unidade escolar: a) incentivo ao exercício das liberdades fundamentais de expressão e organização; b) estruturar um sistema de representação (de estudantes, de docentes e de não docentes) para decisões negociadas; c) buscar sistematicamente ações educativas conjuntas com organizações formais e informais presentes nos locais em que se situam as escolas.
- 9) Oferecer aos docentes tanto liberdade quanto apoio, especialmente com: a) despadronização de jornadas de trabalho; b) providências para que se fixem em apenas uma escola; c) incentivo à experimentação e a práticas educativas diferenciadas; d) assessoria a equipes técnicas para que se concentrem no desenvolvimento profissional docente.
- 10) Colocar as redes escolares “de cabeça para cima”, apoiando as unidades escolares nos órgãos administrativos (financeira e logisticamente) e não o inverso, como tem sido a tradição.
- 11) Conceber projetos educativos insistentemente em alianças de organizações, tanto escolares quanto não escolares.

<C:DEMO/GESTAO9.DOC>