

A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

Ângelo Ricardo de Souza¹

Por que é necessário buscarmos democratizar a gestão da educação pública? Porque a educação pública é a educação de todos, para todos. Conforme nos lembra Marilena CHAUI, o reconhecimento do que é público decorre da necessidade de entendermos que existe uma esfera coletiva na vida humana, de interface e convívio entre as pessoas. Para operar esta esfera pública da vida humana, a democracia foi erigida. Isto é, para planejar, decidir, coordenar, executar ações, acompanhar e controlar, avaliar as questões públicas, é importante envolvermos o maior número possível de pessoas neste processo, dialogando e democratizando a gestão pública.

A idéia de uma educação pública está solidificada, historicamente, na garantia da sua universalidade, ou seja, em uma educação que atinja todos e de forma obrigatória, pelo menos, durante um período da vida, uma vez que ao direito de se educar corresponde o dever social de freqüentar a escola. Bem, mas se essa educação pública é obrigatória, ela deve, sem sobra de dúvidas, ser gratuita, posto que para todos e mantida pelo Estado. E, por fim, se mantida pelo Estado e igualitária, deve ser laica, não-confessional. Esses princípios estão associados às origens da educação pública, conforme relata Elaine M. T. LOPES (1981), e são eles que nos exigem a democratização mais ampla possível da gestão educacional, pois a universalização, a obrigatoriedade, a gratuidade e a laicidade, enquanto eixos de organização da *res publica* (coisa pública) na educação somente podem ser garantidos através do método democrático.

Mas, o que é a Democracia? Atilio BORÓN (2001), nos diz que

“uma democracia (...) remete a um modelo ascendente de organização do poder social. (...) O mercado, ao contrário, obedece a uma lógica descendente: são os grupos beneficiados por seu funcionamento (...) que têm a capacidade de ‘construí-lo’, organizá-lo e modificá-lo à sua imagem e semelhança.” (p. 176 e 177)

O que sugere que se *“na democracia o que conta é a base sobre a qual repousa, nos mercados são os atores cruciais que se concentram no cume”* (p. 177). Logo, a clássica divisão entre trabalhadores e detentores do capital e, portanto, a lógica de funcionamento do mercado, propõe uma distorção *“radicalmente incompatível com a democracia, na*

¹ Professor Assistente do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.

medida em que os vendedores da força de trabalho (...), não têm autonomia necessária para agir e eleger racionalmente em função de suas preferências, pois, de alguma maneira, são reféns de seus patrões”(BORÓN, 2001, p. 178).

CHAUÍ (1997, p. 141), também avalia que

“a democracia, modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade sócio-econômica, é uma farsa bem sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia. Se na tradição do pensamento democrático, democracia significa: a) igualdade, b) soberania popular, c) preenchimento das exigências constitucionais, d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, e) liberdade; torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo”.

Para além da necessidade de enfrentar os ditames do mercado, Michael APPLE ressalta também que a discussão sobre a democracia, em especial na educação, encontra dificuldades atualmente, inicialmente porque *“o significado de democracia é (...) ambíguo (...), e a conveniência retórica dessa ambigüidade é mais evidente do que nunca”* (1997, p. 15), pois tem se prestado a democracia aos mais diversos usos e acaba ela justificando ações políticas, portanto públicas, que permitem manobras muitas vezes absolutamente autoritárias. De outro lado, o autor também avalia que não é incomum *“pessoas dizerem que a democracia se tornou simplesmente irrelevante, que é ineficiente ou perigosa demais num mundo cada vez mais complexo”* (1997, p. 15). Mas, a democracia para ser eixo de organização da vida social precisa ser disponibilizada, isto é, as pessoas precisam ter acesso a oportunidades e condições de experimentá-la e assim entender o que significa essa forma de vida em sociedade (1997, p. 17).

Porém, na prática ainda há problemas com a concepção de democracia ou com a forma como as pessoas a enxergam e a entendem. Mesmo sendo um pouco forçado o raciocínio, vejamos o caso da gestão escolar: na maioria das escolas públicas que realizam eleições para compor o seu quadro dirigente, encontramos professores, funcionários, alunos e seus familiares que reconhecem na diretora não uma representante da comunidade escolar, mas alguém que possui o poder de decidir tudo ao seu modo e, pior, não observam aí um grande problema, uma vez que avaliam que a elegeram exatamente para isto: para fazer por eles! Na prática o que esta diretora possui é um mandato imperativo, na medida em que os interesses particulares, por melhor que possam parecer, acabam representando prioridade sobre os interesses coletivos (BOBBIO, 2000, p. 37) e isto burla qualquer

alternativa de desenvolvimento da participação do *demos* que compõe a democracia na prática governamental.

As próprias instituições democráticas, ou que se sugere como democráticas, como o sufrágio universal enredam dentro de si algumas contradições. Neste processo de escolha dos dirigentes escolares, por exemplo, justamente quando se chega a um momento de civilidade e de vida coletiva na escola como este, o indivíduo é transformado em um “número”, em um voto, ou nas palavras de Claude LEFORT,

“precisamente quando a soberania popular deve se manifestar, o povo atualizar-se exprimindo sua vontade, são desfeitas as solidariedades sociais, o cidadão se vê subtraído de todas as redes nas quais se desenvolve a vida social para ser convertido em uma unidade para cômputo. A substância é substituída pelo número” (1991, p. 34).

A argumentação deste autor permite observarmos as demais instituições democráticas também como instrumentos que, por princípio, deveriam servir à construção coletiva de soluções para os problemas que também são coletivos, mas que acabam se transformando em mecanismos burocráticos e/ou burocratizantes (não no sentido webberiano) pautados por um conjunto de regras que, conforme a máxima schumpeteriana, estabelece quem está autorizado a falar e agir em nome de quem.

A organização da escola e da educação quando se dedica a constituir instrumentos de democratização, muitas vezes, tem sofrido deste mal: o de criar instituições meramente “cartorárias” (NUNES, 1999, p. 39).

A Democracia na Gestão: alternativas do possível

Há diferentes alternativas sendo experimentadas nas escolas públicas e nas redes e sistemas de ensino, país afora, que têm apresentado resultados muito interessantes para a ampliação da democracia na educação. O modelo a seguir descrito não objetiva apresentar-se como “a” alternativa capaz de dirimir todos os problemas relacionados ao tema, mas é sim fruto de análises dessas boas experiências que podem ser ampliadas.

Entendendo que as escolas públicas estão organizadas em redes de ensino (municipais e estaduais) e em sistemas de ensino (normalmente estaduais), é preciso buscarmos ampliar a democracia em todas as esferas educacionais, da escola ao sistema. Assim, para a democratização da gestão do sistema, vemos como fundamental que se organize pelo menos os quatro itens a seguir:

- 1) *Conferência da Educação*: é uma organização conduzida pelo gestor do sistema, com o intuito de reunir toda a população e/ou seus representantes interessados na educação daquele sistema, para debater, estudar, planejar, decidir, avaliar as ações principais referentes à educação. No caso de uma rede municipal de ensino de qualquer cidade, esta Conferência tem o papel de deliberar acerca dos eixos da política educacional do município.
- 2) *Conselho Municipal da Educação*: este Conselho é uma instituição de democracia representativa, através da qual representantes diretamente eleitos nos diversos segmentos da cidade (profissionais da educação, governantes, população em geral) se reúnem para estudar, deliberar, acompanhar e avaliar, acerca das questões educacionais de forma mais cotidiana. Isto é, enquanto que a Conferência deve ser convocada a cada ano, o Conselho deve estar se reunindo mensalmente, pelo menos.
- 3) *Orçamento Participativo (na Educação)*: a legislação (Constituição Federal, artigo 212) estabelece que parte do orçamento público resultante de impostos esteja vinculado à educação (18% no caso da União e 25% nos casos dos Estados, Distrito Federal e Municípios). Uma parte deste dinheiro é para manter em funcionamento o(s) sistema(s) de ensino, enquanto que outra parte é dedicada a novos investimentos. Esta última parcela deve receber a avaliação da comunidade sobre os seus destinos. Isto é, os investimentos educacionais não podem ser realizados à revelia das intenções e dos projetos que a sociedade cultiva. Assim, o Orçamento Participativo é uma alternativa muito importante para, uma vez ao ano, reunir as pessoas da cidade para discutir no que se deve aplicar aqueles recursos de investimentos.
- 4) *Eleições de Dirigentes Escolares*: A democratização da educação pública também exige que tomemos uma posição muito clara quanto ao processo de escolha dos dirigentes escolares. A direção das escolas públicas deve sempre ser preenchida através da escolha direta – eleições entre os integrantes da comunidade escolar, que devem indicar soberanamente o profissional da educação que será o seu representante junto ao poder constituído e junto à sociedade.

No âmbito da escola, as instituições que temos visto funcionando bastante bem em favor da democracia são muito similares àquelas no âmbito do município/sistema:

- 1) *Assembléia da Comunidade Escolar*: Que faz as vezes da Conferência da Educação. Esta Assembléia tem a tarefa de debater e estabelecer os principais eixos de atuação da escola e deve se reunir pelo menos uma vez ao ano. Dela participam todos os integrantes da comunidade escolar: professoras, funcionárias, dirigentes, alunos e seus familiares.
- 2) *Conselho de Escola*: O Conselho de Escola é a instituição que cotidianamente coordena a gestão escolar. Ou seja, é o Conselho o órgão responsável pelo estudo e planejamento, debate e deliberação, acompanhamento, controle e avaliação das principais ações do dia-a-dia da escola tanto no campo pedagógico, como administrativo e financeiro. Assim como o Conselho Municipal, este Conselho é um órgão de democracia representativa e dele fazem parte representantes dos diversos segmentos da escola (professores e funcionários, alunos e seus familiares) diretamente eleitos.
- 3) *Rotatividade no quadro de dirigentes da escola*: As eleições são fundamentais para o processo de renovação e rotatividade dos quadros dirigentes escolares, assim as eleições devem evitar que professores/pedagogos se “perpetuem” no cargo de direção. Avaliamos de forma bastante positiva que um diretor não deva ficar nesta função por mais do que dois mandatos (um mandato somado à uma reeleição).

Bem, mas há problemas, pois a simples constituição dessas instituições não resolvem os dilemas referentes à gestão democrática da educação.

Vejamos o caso dos Conselhos de Escolas. Responsável que é pela constituição de um espaço coletivo de identificação de problemas, planejamento e tomada de decisões, acompanhamento, controle e avaliação das questões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, torna-se, em muitas situações, uma instituição para chancela de decisões pré-estabelecidas, já tomadas e/ou encaminhadas pela equipe ou grupo dirigente do estabelecimento de ensino.

É verdade que o Conselho de Escola não é uma instituição apenas de controle social, todavia mesmo não sendo este o seu estatuto, quando o Conselho desenvolve esta tarefa pode estar se portando não como uma organização independente necessária à democracia, conforme quer Robert DAHL (1982, p. 1), mas como um instrumento que garante que as ações públicas são acompanhadas e fiscalizadas pelos próprios financiadores

delas, o povo. O que ocorre, porém, é que nem essa função tem sido desempenhada pela maioria dos Conselhos.

Trata-se, então, de algo mais do que criar instituições e aparelhos que normatizem a vida coletiva e estabeleçam regras de funcionamento dos processos de tomada de decisões, trata-se também de se pensar em uma educação, compreendida enquanto processo de formação humana e não apenas instrução escolar, que permita aos sujeitos que estão no cotidiano da escola, ter acesso a experiências democráticas, seja através de estudos e troca de experiências, seja através do próprio currículo (APPLE, 1997, p. 20). Mas, a democracia “*se aprende, fazendo*” (SANTOS GUERRA, 2000), isto é, não dá para estudá-la hoje para implementá-la amanhã, há que se estudar, investigar as melhores formas de resolver coletivamente e de forma participativa os problemas que são de todos, porém, ao mesmo tempo, há que se praticá-la, o que representa praticar o diálogo, a tolerância e a solidariedade.

A questão da representatividade também se apresenta como um problema. Vitor PARO, no livro “Qualidade do Ensino: a contribuição dos pais”, discute esta questão lembrando que muitos problemas não podem ser tratados por representação, sem levar em conta a confusão sobre o que significa falar em nome de outros sujeitos (2000, p. 72). Isto é, não é apenas pela tese do mandato imperativo que o problema da representatividade se apresenta, mas pelo próprio desconhecimento dos representantes sobre o que devem fazer e/ou falar em nome dos demais. Representar um segmento na escola, significa antes de mais nada organizar este segmento. Aí temos um problema sério: encontrar pessoas dispostas a atuarem nas instituições de gestão da escola/educação já não é fácil e ainda ter de provocá-las a organizarem seus próprios segmentos é duplamente mais difícil. Isto demanda, mais uma vez, um processo educativo, um processo de educação política, que é dever da escola/educação pública e das suas instituições democráticas.

As questões referentes à democracia na educação complicam-se um pouco mais quando passamos a tratar de um aspecto sobre o qual recai direto interesse e disputas, como é o caso das definições sobre a gestão e aplicação de recursos financeiros. A disputa pelo poder e, conseqüentemente, a disputa pela hegemonia nos instrumentos, nos mecanismos de gestão, se apresenta de forma mais evidente quando a pauta trata da gestão financeira. O dinheiro público passa por vezes a ser confundido com dinheiro privado. O que deveria vir

“a público e ser visto e ouvido por todos e ter a maior divulgação possível” (ARENDDT, 2000, p. 59), passa a ser tratado como interesse individual ou de grupos, privado portanto. Por que? Porque representa poder. Mas, que poder? Poder decidir as coisas de acordo com seus interesses, ou de seu grupo. É nesse sentido que a proposição de um Orçamento Participativo na Educação, no âmbito do município ou no âmbito da escola, é fundamental, pois certamente irá incentivar a democracia com reflexos em todos os níveis e ambientes das comunidades escolares.

A autonomia necessária a este processo não está dada, ou seja, os diferentes programas de descentralização (financeira, administrativa ou pedagógica), por vezes mais engessam a autonomia da escola, conforme concluem CASASSUS (1995), SOUZA (2001), dentre outros. Contudo, conforme lembram RIOS (1995) e BARROSO (1996), a autonomia está por ser construída. Terezinha RIOS (1995, p. 15) ainda comenta que não há situação ideal à autonomia, isto é, a autonomia é algo que se experimenta sempre em situações reais que envolvem a relação entre sujeitos (individuais ou coletivos) e como não há situação sem limites, não há autonomia sem limites. Os limites postos pela conjuntura política, ou pela falta de recursos, ou por problemas gerados a partir de novos programas governamentais, podem ser tencionados pela(s) instituição(ões) escolar(es) e pela sociedade toda, mas a autonomia da escola e da educação se encerra em um contexto social que não pode ser desconsiderado. Em uma palavra, na medida em que a regulamentação, os manuais, as políticas apresentam uma limitação para a ação dos sujeitos, ao mesmo tempo, pode haver espaço suficiente para a edificação da autonomia, uma vez que a situação em questão provoca (ou possibilita) a participação das pessoas em ações coletivas.

As dificuldades de gestão democrática na educação não estão, por fim, calcadas na falta de instituições dedicadas à coletivização das decisões, mas sim na pequena insistência que as pessoas fazem para manter essas instituições funcionando da forma como deveriam funcionar e, também é claro, na dificuldade em ampliar a participação coletiva. Assim, temos que a democracia nos cobra um tributo de tempo.

“A participação exige um tributo de tempo que muitas vezes não se está disposto a pagar. A organização se converte então em um obstáculo para a democratização. Se aceita a teoria, se manifesta a vontade de participação, se desenvolvem as atitudes de abertura, mas não se pode levar à prática um modelo de gestão democrática”. (SANTOS GUERRA, 1994).

Os frutos da democracia são demorados mas compensam! Ou melhor, a democracia trabalha com a consciência, de tal sorte que quando as ações são implementadas a partir dos seus pressupostos, elas são duradouras. Contudo, há que se respeitar o tempo e a cultura das pessoas que estão hoje nas escolas, para muitas das quais a democracia ainda é sinônimo de desordem, de falta de direção, idéia esta por sinal que apenas reflete como parte razoável da sociedade também vê a democracia. Há que se respeitar a cultura e a tradição das escolas, mas isto não quer dizer que elas não possam ser modificadas, devagar, mas com paciência “ativa”, insistindo nas instituições, porém também ampliando a participação direta dos sujeitos na gestão da educação pública.

Bibliografia

APPLE, Michael W., BEANE, James (org.). *Escolas Democráticas*. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez, 1997.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. 10^a edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto, 1996.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 7^a edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORÓN, Atílio. *A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Tradução: Ana Carla Ferreira. Petrópolis: Vozes, 2001.

CASASSUS, Juan. *Tarefas da educação*. Tradução: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Autores Associados, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7^a edição. São Paulo: Cortez, 1997.

DAHL, Robert. *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. Binghamton/EUA: Yale University Press, 1982.

LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Tradução: Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LOPES, Eliane M. T. *As origens da escola pública*. São Paulo: Loyola, 1981.

NUNES, Andréa Caldas. Gestão democrática ou compartilhada? Uma (não) tão simples questão de semântica. *Revista Caderno Pedagógico*. N. 02, março/99. Curitiba: APP-Sindicato, 1999. pp. 37-40.

PARO, Vitor. *Qualidade do ensino: a contribuição dos pais*. São Paulo: Xamã, 2000.

RIOS, Terezinha Azerêdo. A autonomia como projeto: horizonte ético-político. In BORGES, A. et alii (org.) *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública*. Série Idéias, 16. São Paulo: FDE, 1995.

SANTOS GUERRA, Miguel Ángel. *Entre bastidores: el lado oculto de la organización escolar*. Archidona/España: Aljibe, 1994.

_____. *La escuela que aprende*. Madrid: Morata, 2000.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. *A escola, por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba-PR*. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: PUC-SP, 2001.