

## ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: POLÊMICAS E ENSAIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO

Maria Beatriz Moreira Luce

A responsabilidade de buscar uma compreensão cada vez mais aprofundada sobre **que** educação queremos e sobre **como** podemos viabilizar **de fato** a democracia **na** e **pela** educação alcança neste momento um expressivo sentido coletivo. Compromete o magistério; sensibiliza muitos pais de alunos e estudantes; exige posicionamento de governantes e políticos. Em maior ou menor grau, por interesse individual ou consciência social, o debate sobre a democratização da educação vai atingindo espaços cada vez mais amplos, vai tomando lugar nos partidos políticos, nos sindicatos de empregados, nas associações patronais, nas igrejas, nas reuniões familiares, nas conversas em fila à espera do ônibus do emprego e da consulta médica.

Como e por que a questão da escola chega à opinião pública e polemiza-se provocando propostas e respostas, ações, omissões e reclamações?

Sem dúvida, 1987 foi um ano de muitos fatos e argumentos que só fizeram evidenciar a importância, os conflitos e as deficiências da política e da administração da educação. Mas foi tempo, também, para a reflexão que enseja a crise, que requer a discussão e que acompanha a ação consciente. Para nós, comprometidos e ainda esperançosos com a construção de uma sociedade mais democrática, justa e igualitária, foi tempo de aperfeiçoar o aprender-e-ensinar, o ouvir-e-falar, o ceder-e-vencer. Estivemos juntos aqui e ali, muitos, milhões de brasileiros, viven-

\* Doutora em Educação, professora titular de Administração da Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Presidente da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE).

do democracia e autoritarismo, comprometimento e desmando, eficácia e desperdício. Nesta caminhada, que é só parte mas tem significado de toda uma história, cada qual teve também sua parte e aprendeu sua lição.

No que puder ver e compreender destacam-se alguns elementos que, creio e quero crer, justificam a noção exposta no primeiro parágrafo e geram algumas preocupações que, pela responsabilidade comprometida, não posso deixar de compartilhar.

### As conquistas e as conseqüências da Assembléia Nacional Constituinte

É de domínio público que a elaboração de uma nova Constituição foi um dos pontos fundamentais da transição democrática negociada entre os governantes e apoiadores do regime ditatorial militar que se esvaía e os movimentos sociais geralmente representados pelos políticos de oposição e conciliação. Mas também é público e notório que a Assembléia Nacional Constituinte eleita em 1986, apesar de contar com uma vasta maioria de representantes dos partidos antes identificados como oposição e de certo modo alinhados à esquerda, apresenta pouca renovação e tem se posicionado mais ao centro-direita. Sem declarar-se **soberana** e sem ser **exclusiva**, a Assembléia Nacional Constituinte chega ao final do décimo mês de trabalho revelando inconsistências; ora permitindo que reivindicações progressistas e identificadas com os interesses da maioria da população cheguem ao Projeto de Constituição, ora consagrando neste mesmo posições conservadoras e privilégios para grupos poderosos política e economicamente, além de reverter seu próprio Regimento durante o processo de trabalho. Pesando e ponderando os direitos, deveres e garantias hoje inscritos no Projeto da Comissão de Sistematização, as opiniões são unanimemente concordantes: o processo vale como vivência democrática; o texto consagra vários avanços em direção à justiça e à equidade social; é uma boa base de carta, com potencial a ser ampliado na legisla-

ção complementar e na prática da administração do interesse público. Talvez, por isso mesmo, estejamos agora verificando o recrudescimento operativo de lobbies já tradicionais; os interesses regionais e o espírito corporativista se contrapondo às conquistas das grandes frentes de participação popular e de trabalhadores dos mais variados setores. Temeu-se também pela estabilidade do regime e pela segurança para deliberar sem constrangimentos.

As atividades e disputas da Assembléia Nacional Constituinte foram acompanhadas pela população através da imprensa e de informativos oficiais especiais. Embora sua repercussão não possa ser superestimada, pelas reações de adesão ou repúdio a posições evidenciadas, pode-se inferir que uma parcela significativa dos brasileiros, que são atingidos pelos principais instrumentos de formação da opinião pública, esteve relativamente atenta. As escolas e universidades também contribuíram para o acompanhamento e valorização do processo Constituinte; muitos temas foram trazidos à sala de aula e a formação do cidadão foi menos descuidada neste ano.

Cabe, porém, reconhecer que, apesar do mais amplo envolvimento geral com os temas da Constituição e a participação popular proporcionada pelas mobilizações e abaixo-assinados que por certo influem na coletivização das decisões de política educacional, o círculo daqueles que de modo efetivo participam permanece restrito. É relativamente grande o número de parlamentares e políticos das esferas estaduais e municipais que veio à discussão e à defesa de princípios, direitos e deveres em educação; foi intenso o embate das lideranças dos grupos que procuravam garantir o ensino público gratuito como dever e prioridade do Estado e dos grupos que defendiam interesses privatistas no ensino. Uma análise mais percuente indica, entretanto, que assim como estes conflitos não podem ser localizados simplesmente por afiliações partidárias, religiosas ou de investimento no setor e que é importante dar conta dos subgrupos e posições hegemônicas intra-institucionais para que melhor se compreendam as convicções e posturas dos indivíduos e frentes que se manifestam, os temas de consenso e conflito no que se refere aos preceitos constitucionais sobre educação permanecem ainda inacessíveis e elitizados.

Há pelo menos duas marcas, conquista e conseqüências, que parecem

estar irreversivelmente postas na Assembléia Nacional Constituinte e no seu texto. Têm ampla abrangência mas não também de condicionar de perto que educação teremos, como é produzida e gerida e quem dela participa e se beneficia. Uma é o **fortalecimento do cidadão e reconhecimento da sociedade civil organizada**; homem e mulher iguais, sem discriminação, protegidos por direitos individuais, coletivos, sociais e políticos e contando com instrumentos judiciais de fazer valer tais conceitos.

Assim, a educação é agora direito de cada um (e não de todos!) que alunos, pais, professores e mais associações de pais e bairros ou sindicatos podem peticionar, ter através de mandato de segurança coletivo e de ação popular. As relações Estado-cidadão reorientam-se em favor deste, compelindo uma mudança de mentalidade em governantes e funcionários públicos, em diretores de escola e professores, que não mais estarão apenas lidando com a pressão de grupos, mas deverão trabalhar institucionalmente com ela. A outra é o **fortalecimento do legislativo**, por onde passarão a decisão e as obras, planos, políticas e providências básicas e que se livra do decreto-lei, do decurso de prazo e dos atos do executivo que muitas vezes contrariam o espírito de a quem cabe representar a vontade popular. Neste sentido, as práticas impeditivas à descentralização ou o uso interesseiro e clientelista do poder local ou individual poderão ser mais facilmente detectados e cerceados.

Muitos são os elementos que justificariam destaque e análise quanto ao sentido e os efeitos dos trabalhos constituintes na definição dos postulados e dos mecanismos pelos quais não só a vida democrática é decidida, mas, em especial, a função e o lugar da educação são determinados. O comportamento dos educadores bem como de outros segmentos mais politizados da sociedade civil foi crucial para que o texto hoje em discussão invoque uma sociedade capitalista modernizada, embasada na propriedade e na livre empresa, mas com presença estatal na área dos serviços sociais essenciais, como educação, saúde e previdência. Entre tradições e inovações, há muitas possibilidades democratizantes que não podem deixar de ser criteriosamente examinadas quando se visa à formação de uma opinião pública consciente, quando se indaga como e por que a questão da escola tem gerado tanta polêmica, provoca propostas e respostas, ações, omissões e reclamações.

## As relações governo-magistério-comunidade

Dentre os fatos e argumentos que repercutiram e envolveram vastos setores da população, foram anotados como crise e contribuíram para questionamentos sobre como podemos democratizá-la, certamente ressaltam-se as greves e as situações de desacerto entre governo e magistério. Situadas, é claro, numa história e numa situação presente de crise econômica, social e política, as dificuldades dos poderes públicos para reenumerar e administrar os servidores e a educação foram mais evidenciadas no tocante ao setor do ensino. Fatores decisivos para tal emergência foram, de uma parte, a significativa parcela que ocupa este setor no orçamento dos estados e municípios, o elevado contingente do magistério visto a proporção elevada de escolares e escolarizáveis do País, e também os comprometimentos políticos de campanha e plataforma partidária. De outro lado, em geral, os educadores constituem o segmento mais organizado profissionalmente dentro do funcionalismo e até mesmo no âmbito das categorias de trabalhadores, mobilizando a opinião pública por sua articulação e também pela natureza de sua atividade.

Foram muitos os universitários e escolares sem aulas durante várias semanas de 1987. Muitas as pressões sobre professores e sobre governantes. Envolveram-se, na maior parte dos casos, todos os partidos, os estudantes, os pais de alunos e a comunidade em geral. Embora a questão salarial fosse básica, via de regra era parte de um conjunto de reivindicações que incluíam, além de benefícios trabalhistas, pontos relativos à democratização da gestão e à participação mais ampla nas decisões educacionais.

Os efeitos destas divergências na vida pessoal de muitas famílias e pessoas, mais as manifestações públicas que perturbavam a rotina das cidades, desencadearam reações diversas. O apoio popular às exigências do professorado foi predominante, embora não suficiente para motivar governadores em início de mandato e contando com tempo para se recuperar da impopularidade ou para reconstruir uma proposta de ação. Em decorrência, agravaram-se ainda mais as condições de trabalho e estímulos do magistério; o respaldo à escola pública foi prejudicado pela falta de garantias de exercício de sua função que apresentou.

Nesta crise, várias questões fundamentais de política educacional puderam ser aprofundadas e revisadas. Preocupo-me, entretanto, com idéias e posições forjadas nesta extemporaneidade. Haverá relação entre um movimento de construção do novo ordenamento jurídico-institucional, entre esta busca do "estado de bem-estar social" que começa a viabilizar a transição para uma democracia mais radical e a configuração de conflitos nem sempre reais ou pertinentes e que vêm desmoralizar princípios e estratégias de fortalecimento da cidadania, de equidade e de justiça conquistada coletivamente?

Não posso deixar de considerar que as relações governo-magistério-comunidade no bojo das greves e outros desencontros amplamente noticiados acontecem enquanto outros fatos e conflitos são também revelados, surgindo boatos e ameaças de desestabilização social e política, enquanto há quem procure macular a legitimidade do processo constituinte, desmerecendo-o, ou ainda, enquanto se argüia a legitimidade de reivindicações e compromissos político-pedagógicos do magistério. A quem serve a defesa do *status quo* e de privilégios e interesses não coletivos? A quem serve uma escola deteriorada e inacessível, um professor desvalorizado e uma administração dos negócios da educação que não se compromete com a recuperação deste direito do cidadão e do dever do Estado?

## Alguns ensaios pela democratização da gestão da educação

Enquanto as definições políticas da Constituinte estabelecem marcos mais profundos e de longo prazo, as situações de conflito entre governo, magistério e funcionários das instituições de ensino podem ser consideradas conjunturais, mas reveladoras de problemas de estrutura, além do setor educacional. Justamente considerando estes é que alguns ensaios de reorganização e participação na gestão das escolas e universidades têm sido propostos e vivenciados. Mobilizam, por isso, alguns grupos sociais para opinar sobre algo antes indiscutível e ao abrigo de vias de poder mais exclusivas.

Dentre diversas alternativas a nível de instituição e de sistema educacional, creio que se destacam hoje propostas e experiências que contam

com nossa irrestrita convicção quanto à importância de seus objetivos mas que carecem de uma avaliação criteriosa e destemida quanto a sua eficácia e efeitos colaterais: a municipalização do ensino de 1º grau e a eleição dos dirigentes de escolas e universidades.

#### A Municipalização do Ensino de 1º Grau

A idéia de conferir ao poder municipal competência e responsabilidade pela gestão do ensino fundamental não é recente no Brasil e corresponde à concepção de divisão de tarefas combinada com visão sistêmica, muito em voga quando se normatizou a educação em décadas anteriores. A realidade, porém, é que este modelo não se consolidou devido, em grande parte, às estratégias centralizadoras do período autoritário. Temos, na atualidade, municípios empobrecidos de recursos financeiros e de espaço de decisão; a rede escolar sob jurisdição municipal é predominantemente rural e seus professores são os menos qualificados e pior remunerados.

Sem dúvidas, é a argumentação político-ideológica que dá mais apoio à proposta de municipalização do ensino: maior participação local nas decisões e possibilidades de responder mais diretamente às reivindicações populares. Juntam-se estas a razões econômicas, pois a construção e manutenção dos prédios e equipamentos parecem ser de menor custo quando feitas pelas prefeituras e recursos locais; e mais a razões administrativas que evocam descentralização e controle mais próximos. Por isto, a municipalização do ensino é acreditada como uma valiosa estratégia para a democratização da gestão da educação.

Não podemos, porém, abraçar um meio, uma alternativa, sem considerar que outros determinantes histórico-contextuais se lhe impõem.

Preocupa-me, sobretudo, que hoje a municipalização do ensino esteja sendo defendida por grupos políticos da direita e da esquerda; mais ainda que seja simpática e interessante aos dirigentes municipais e aos dos estados e do governo federal. Incrível sedução, carece ser melhor explicada. Os prefeitos e os secretários municipais da educação pretendem, com tal medida, desincumbir-se de fato e de direito de uma responsabilidade reclamada pela população, obtendo meios e legitimidade para resol-

ver problemas visíveis sob controle local. Os governadores de estado e secretários estaduais de educação, assolados pelo gigantismo da burocracia, pela impagável folha de pagamento dos servidores públicos e pelas exigências de uma categoria numerosa e organizada, como é o magistério, buscaram meios de repartir encargos e estabelecer alianças mais substanciais com a base política. O Ministério da Educação, por sua vez, também descobriu que poderia repassar diretamente aos municípios recursos do salário-educação e para o desenvolvimento de programas, algo que tem sido particularmente usado desde que governos estaduais passaram a partidos diferentes do que comanda a política federal de educação. Eis, então, que a municipalização do ensino reaparece em cena pela iniciativa das áreas políticas, não sendo proposta principal dos administradores educacionais ou dos professores, seus alunos e os pais destes.

Discutem-se hoje, em especial, as formas pelas quais se poderá passar aos municípios o comando do ensino de 1º grau. Já se conta em muitos casos com a municipalização dos chamados "serviços escolares" que incluem especialmente reforma e ampliação de prédios, aquisição e manutenção de equipamento e material, ou merenda escolar. Noutras situações registra-se o poder local coordenando ou oferecendo serviços médicos e dentários a escolares, numa articulação entre saúde e educação. Poucos são os estados, porém, que já transferiram ou têm planos elaborados de transferir progressivamente sua rede de escolas e respectiva alocação de recursos aos municípios. Em meio às diversas alternativas o problema mais complexo é, claramente, o dos recursos humanos, porque os estados contam com um quadro de magistério e de pessoal técnico-administrativo que não pode ser simplesmente desmembrado.

Outrossim, em geral, os municípios possuem padrões de carreira e remuneração tão diferenciados entre si e entre estes e o do seu estado que torna injusta e inviável a convivência de pessoal sob regimes diversos num mesmo estabelecimento ou sistema escolar. Complicações várias acontecem também caso algumas áreas de atividade fiquem sob diferente orientação e provimento. Como conciliar duas ou três diferentes vias de coordenação e comando?

Por estas breves menções pode-se depreender porque a municipalização da educação tem despertado debate e tem suscitado um desvelamento de interesses muitas vezes conflitantes. Penso, entretanto, que é preciso perseguir com compromisso e competência o objetivo de ampliar as oportunidades de escolarização, melhorar a qualidade do ensino público e gerir mais produtivamente os recursos, sob controle local. A participação da comunidade escolar, dos cidadãos em geral e dos dirigentes municipais na definição sobre que educação e como melhor viabilizá-la é um direito e um dever. Mas este postulado não tem uma única forma de realização; não quer também significar que toda a execução seja melhor desempenhada exclusivamente com recursos locais; e, principalmente, não pode descuidar da função integradora a nível de cidadania que tem a educação. A organização da sociedade civil no Brasil não é ainda suficiente para se quebrar a hegemonia dos grupos tradicionalmente dominantes ou melhor situados economicamente, tampouco para romper com os padrões clientelistas e hierarquizados de decisão que são, via de regra, mais estabelecidos a nível local. É preciso, pois, que se tome a oportunidade de discussão sobre municipalização do ensino de 1º grau para ampliar a participação e a organização popular, avaliando cuidadosamente os interesses e as condições locais para administrar um ensino básico público, gratuito e de qualidade. Mais ainda, é preciso que esta seja uma estratégia a serviço da democratização da educação, conferindo-a com os critérios de justiça e equidade de oportunidades e condições a nível da Nação. Este é momento histórico de reverter o descaso do Estado para com a educação, o autoritarismo e muitas disparidades sociais, políticas e econômicas. Há que se cuidar para que os objetivos e vantagens de controle local não sejam obstaculizados por uma solução simplista e por medidas que acentuem desigualdades ou enfraqueçam os setores já organizados da administração pública e da classe trabalhadora.

#### A Eleição dos Dirigentes de Escolas e Universidades

Na busca de formas mais democráticas de organização e de tomada de decisão nas instituições de ensino, várias propostas e experiências podem hoje ser anotadas e, embora seja prematuro um posicionamento definitivo sobre sua validade genérica, não se pode deixar de reconhecer o seu significativo valor para o questionamento e um saudável estremeci-

mento de estruturas consolidadas. Possivelmente, os projetos que prevêem a escolha dos diretores de escolas públicas através do voto de professores e/ou alunos e seus pais e/ou funcionários técnicos e de apoio administrativo são os que têm suscitado mais debate e atraído mais cidadãos à participação nos assuntos escolares. Estes projetos, hoje transformados em legislação em muitos estados da federação, têm geralmente se constituído numa reivindicação do magistério que encontra respaldo popular e de segmentos da classe política. Buscam estes, basicamente, estender o âmbito de decisão à denominada comunidade escolar, deslocando o poder de escolha do dirigente para o estabelecimento de ensino, em contraposição à norma anterior que era a da designação do diretor escolar pela autoridade educacional de nível político.

Esta proposta surgiu em objeção ao clientelismo político que convencionalmente caracteriza a administração pública brasileira e não deixava de permear o sistema de ensino. Em muitos casos os diretores de escola eram indicados pelos políticos locais em troca de apoio em campanhas. Em todas as situações, a direção de escola tem sido entendida como um cargo-de-confiança que exige obediência acima dos argumentos técnico-profissionais, mesmo quando as designações eram justificadas por condições de liderança e competência administrativa reconhecidas pelos pares e pela comunidade.

No exame destas propostas à luz de critérios como a busca de uma gestão mais participante e transparente, mas também competente para a efetivação do compromisso com a democratização de uma educação pública de qualidade, surgem questões bastante complexas e que permanecem em processo de análise. Uma diz respeito à contribuição da eleição de diretores para a superação de influências oligárquicas e personalistas nas decisões a nível de escola e de sistema. Outra refere-se à própria natureza da função de direção: será ela de simples liderança e representação do magistério numa aproximação autogestionária ou requererá habilitação específica, tendo em vista a evolução das estruturas organizacionais e a especificidade de uma área própria de conhecimento e atuação profissional?

Inequivocamente, a eleição de dirigentes de escolas e universidades não pode ser avaliada como fenômeno isolado e contido em si mesmo. A his-

tória e o contexto desta proposta dão significado a seu caráter político a nível de sociedade e de Estado. Noutro ângulo, as peculiaridades de cada experiência dão também sentido às implicações de ordem político-institucionais, técnico-profissionais e até afetivas que tantas vezes vêm à tona quando se alteram os mecanismos e o fluxo do poder. O que resulta importante, até o momento, é que o tema tem ensejado uma análise bastante profunda da estrutura e funcionamento das instituições de ensino. As alternâncias de pessoas no poder já são um postulado democrático estabelecido, mas que não cruzava necessariamente todos os níveis e espaços das burocracias profissionais. No caso das universidades, tem sido mais freqüente a escolha entre pares para o preenchimento de posições de liderança, embora também aí existam muitos que se têm ocupado somente de dirigir, hora num, hora noutro cargo. Para as escolas públicas de 1º e 2º graus registra-se em muitas das mais tradicionais a permanência de grandes e marcantes direções que ultrapassam uma década, superando inclusive alternâncias de governantes de partidos opostos. Mas, segundo algumas informações, tem sido justamente em várias estas que se inicia a experiência de eleição direta de uma lista tríplice ou quádrupla submetida, depois, à secretaria de educação.

A partir daí vários estados já dispõem hoje de normas experimentadas e revisadas de escolha de diretores de escola. Esboçam-se, também, propostas mais avançadas que visam eliminar a indicação múltipla e a conseqüente interferência dos níveis superiores à unidade de ensino. Observa-se, contudo, que em muitos casos tais determinações colidem com outras normas legais que não foram reestudadas a partir deste novo contexto e de tais vivências: a exigência ou preferência aos professores registrados com habilitação específica de administração escolar, conferida por curso de pedagogia ou pós-graduação. Neste exemplo, mais um argumento que evidencia o significado histórico-político-pedagógico deste ensaio pela democratização da gestão da educação. Muitos foram os professores que, iniciando seu mandato de direção de escola, têm buscado nas universidades, escolas normais e secretarias de educação apoio e instrução especializada para desenvolvimento de competências administrativas.

Num breve balanço desta questão, creio que não podemos deixar de en-

fatizar o valor da eleição de dirigentes escolares como um instrumento para a renovação dos grupos e canais de acesso ao poder. Muitas experiências são recentes e todas elas estão indicando correções e avanços ainda necessários ao aperfeiçoamento da prática democrática numa gestão para uma escola de melhor qualidade. Mas não podemos também deixar de mencionar que este mecanismo não é suficiente para evitar apadrinhamentos, intromissões partidárias e privilégios que agora se deslocam para um nível mais paroquial e pessoal. Não é suficiente também para assegurar a direção mais participada da escola, que, penso, poderá ser em grande parte realizada através de colegiados escolares. Mais ainda, parece ficar cada vez mais clara a pertinência de uma formação abrangente do educador que inclua e valorize a especificidade da organização escolar e de sua administração.

Nesta questão inclui-se, ademais, uma discussão fundamental sobre os níveis e espaços de democratização da sociedade, das oportunidades de trabalho e das estruturas organizacionais especializadas. Se a eleição de diretores de escola tem sido o meio que parece mais valioso e oportuno no contexto dos sistemas de muitos estados e municípios, quando se buscou alternativas para mexer no âmbito da instituição escolar, há outros níveis dos sistemas que carecem de ser revisados e outras formas que, de igual modo, devem ser avaliadas à luz dos mesmos critérios. Dentre estas se destacam o concurso público interno ou aberto e a habilitação profissional.

Estes são pontos-de-vista de hoje e da limitação de minha própria experiência. Na busca de uma compreensão mais aprofundada sobre **que** educação queremos e sobre **como** podemos viabilizar uma educação mais justa, igualitária e relevante para a cidadania, precisamos, acima de tudo, realçar e estender o sentido coletivo que as experiências e pontos-de-vista podem conter e ajudar a construir.

A escola precisa chegar, sob forma de questão, à opinião pública. Propostas e respostas; ações, omissões e reclamações precisam ser discutidas. Há que polemizar, com seriedade e argumentos fundados em uma filosofia e uma prática, para que se superem continuamente suas limitações. Se não, como edificar uma organização que responda positivamente à força da utopia de uma sociedade democrática?