

O PRINCÍPIO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA LDB*

VITOR HENRIQUE PARO

Na medida em que a administração seja entendida como a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins (PARO, 1986), é bastante vasto o conjunto de determinações constantes na atual LDB que diz respeito à gestão da educação. Todavia, é possível levantar alguns pontos que dizem respeito mais diretamente à democratização da gestão das unidades escolares.

A este propósito e à guisa de uma abordagem preliminar, apresento a seguir seis temas que considero relevantes para a discussão. Esses temas não esgotam, evidentemente, o rol de questões que se podem levantar sobre o assunto, nem pretendem ser tratados de forma exaustiva, mas apenas iniciar um debate que pode ser proveitoso para a busca de soluções e alternativas.

I AS NORMAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA

Art. 3º – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

[...]

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

[...] (BRASIL, 1996b).

* Trabalho apresentado no 18º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação realizado em Porto Alegre, de 24 a 28 de novembro de 1997 e publicado em: *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 243-251, jul./dez. 1998.

Como se percebe, o Art. 3º, inciso VIII, repete a fórmula da Constituição Federal que, no inciso VII de seu Art. 206, apresenta como princípio “a gestão democrática do ensino público na forma da lei”.

Em ambos os dispositivos, o primeiro aspecto que salta aos olhos do educador minimamente consciente da natureza da educação é o absurdo de se restringir a “gestão democrática” ao ensino público. Significa isso que o ensino privado pode-se pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos?

Por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade.

A segunda observação a se fazer é sobre a pretensão que parece estar presente na LDB de, com este dispositivo pífio, se entender que a regulamentação legislativa prevista na Constituição esteja esgotada no âmbito nacional. O princípio aí estabelecido é o de que a “gestão democrática” se dará “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”, fazendo supor que, em termos de legislação federal, esta lei esgota o assunto. Isto é confirmado pelo Art. 14, que estabelece “princípios” que devem nortear “as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, que, segundo o mesmo artigo, serão definidas pelos “sistemas de ensino”.

Na verdade, era mesmo de esperar que uma lei que pretendesse estabelecer as diretrizes e bases da educação no país contivesse normas bem definidas e com validade nacional a respeito da maneira de se concretizar um princípio inerente à própria natureza civil (GRAMSCI, 1978) da atividade educativa. Mas isso ficou muito longe de acontecer. Ao estabelecer os princípios que nortearão “as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, esse Art. 14 é de uma pobreza sem par. O primeiro princípio é o que há de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar que a “elaboração do projeto pedagógico da escola” pudesse dar-se sem a “participação dos profissionais da educação”. O segundo (e último!) princípio apenas reitera o que já vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que se vem implantando nos diversos sistemas de ensino.

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreve-

rem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos, que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão que são admitidas, hoje, nas escolas.

Em vez disso, ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da “gestão democrática” do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares (PARO, 1996).

Diante desse quadro, é importante que todos aqueles interessados na democratização da escola pública, além de pressionarem os parlamentares para regulamentarem de fato o princípio constitucional, envidem esforços na elaboração de um projeto de regulamentação que realmente expresse os interesses democráticos. O projeto de lei formulado pelo Instituto Paulo Freire, por solicitação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) (GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 133-142), pode prestar-se a um início de discussão.

2 CONDIÇÕES DE TRABALHO NA ESCOLA

Art. 4º – O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX – Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 25 – Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo. (BRASIL, 1996b)

Esses dispositivos têm a ver com a gestão democrática da escola na medida em que dizem respeito à necessária adequação de recursos e pessoal para dar conta dos objetivos da escola pública. Sua presença na LDB pode servir de importante apoio legal para reivindicações essenciais nesse sentido, como por exemplo a de supressão das classes abarrotadas de nossas esco-

las e de sua substituição por uma relação professor/aluno minimamente condizente com a natureza do trabalho docente na escola básica.

Parece ter-se generalizado nos meios políticos e administrativos do país, com amplo apoio da mídia, o discurso segundo o qual, em termos de atendimento à demanda por ensino fundamental, já chegamos ao atendimento em termos quantitativos, posto que praticamente todos os jovens e crianças têm acesso a esse nível de ensino. O que faltaria seria a permanência desses alunos na escola e a melhoria da qualidade do ensino oferecido.

Trata-se, na verdade, da grande farsa educacional que consiste em separar conceitos como qualidade e quantidade, que são dialeticamente interdependentes, para mistificar a realidade de nosso pseudo-ensino. Se a quase totalidade das escolas não tem condições mínimas de funcionamento, de modo a manter aí os estudantes e a exibir um mínimo de qualidade que não comprometa sua condição de escola, não de meros prédios que abrigam certo número de crianças, então não se pode falar em quantidade. Quantidade de quê? Não se trata certamente de quantidade de escolas, já que lhes faltam as características intrínsecas a qualquer escola, ou seja, as condições de uma casa onde se ensina e se aprende. E de nada adianta os donos do poder porem a culpa na baixa qualidade dos professores, providenciando parabólicas que dão lucro aos empresários, ou apontar como causa a incompetência administrativa dos diretores, providenciando belas estratégias para a administração, com qualidade total, dos recursos, se o que falta são precisamente os recursos em qualidade e quantidade adequadas ao número de alunos que se precisa atender.

Com respeito a essa necessária compatibilidade entre o número de alunos e “a quantidade mínima de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” de que fala o Art. 4º da LDB, não deixa de ser surpreendente a ausência de um movimento mais incisivo de pressão por parte dos educadores com respeito à exigência de um número de alunos por sala mais condizente pelo menos com as mínimas exigências didático-pedagógicas. Como admitir que, nas condições de trabalho de nossas escolas públicas, um professor das primeiras séries do ensino fundamental, por exemplo, possa dar conta integralmente de sua missão educativa, tendo de lidar com classes de mais de 40 e às vezes de 50 alunos, como é a regra em nosso sistema público de ensino, quando um mínimo de bom senso recomendaria classes bem menores, com 20 ou 25 alunos?

É por essa razão que não se pode ignorar a importância dos dispositivos constantes nos artigos 4º e 25 da LDB, acima anunciados, como base legal para reivindicações nesse sentido.

3 A AUTONOMIA DA ESCOLA

Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996b)

Ultimamente, a questão da autonomia da escola deixou de estar presente apenas na fala dos educadores progressistas para fazer parte também do discurso conservador e privatista da educação. De qualquer forma, a presença desse dispositivo, embora vago, contribui para manter na ordem do dia essa questão.

É preciso, entretanto, estar atento para, com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas; e, no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão. Para que isso aconteça, no caso do ensino público, não basta a desconcentração das atividades e procedimentos de cunho meramente executivo, como vem acontecendo. É necessário que a escola seja detentora de um mínimo de poder de decisão que possa ser compartilhado com seus usuários com a finalidade de servi-los de maneira mais efetiva.

Durante o período da ditadura militar, no Brasil, os educadores investiram fortemente na luta pela autonomia da escola, em oposição ao controle político-burocrático que se impunha às unidades escolares. Hoje, quando os donos do poder se apropriaram também do discurso da autonomia e procuram negar a escola, não pela repressão, mas pelo boicote das condições materiais de funcionamento, não basta a defesa da autonomia. É preciso principalmente se contrapor a esse movimento que, com o discurso da autonomia – e da necessidade de participação da comunidade e passagem do controle das escolas às mãos da sociedade civil –, o que está fazendo é justificar medidas tendentes a eximir o Estado de seu dever de arcar com os custos das escolas, com soluções que deixam estas à própria sorte, induzindo participação da comunidade, não para decidir sobre seus destinos, mas para contribuir no financiamento do ensino.

No que concerne à autonomia pedagógica, também prevista nesse Art. 15, é preciso ter presente que ela deve fazer-se sobre bases mínimas de conteúdos curriculares, nacionalmente estabelecidos, não deixando os reais objetivos da educação escolar ao sabor de interesses meramente paroquiais deste ou daquele grupo na gestão da escola. Não esquecer, afinal, que a autonomia nem sempre está associada à democracia.

4 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO ESCOLAR

Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V – prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII – informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Art. 13 – Os docentes incumbir-se-ão de:

- [...]
- VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (BRASIL, 1996b)

O Art. 12, além dos cinco primeiros incisos, que se referem ao planejamento e racionalização das atividades no interior da escola, traz, em seus incisos VI e VII, determinações que tendem a produzir importantes reflexos sobre a gestão democrática da escola pública, na medida em que estabelecem o dever da escola de levar em conta a família e a comunidade, integrando-as às atividades escolares. Na mesma direção caminha o Art. 13, ao estabelecer a obrigação dos professores de colaborar com essa articulação.

Cada vez mais se afirma a participação da comunidade (especialmente dos pais), não apenas como um direito de controle democrático sobre os serviços do Estado, mas também como uma necessidade do próprio empreendimento pedagógico que é levado a efeito na escola, mas que supõe seu enraizamento e continuidade com todo o processo de formação do cidadão que se dá no todo da sociedade (PARO, 2000c). Embora vaga, a determinação contida no inciso VI do Art. 12 reconhece a importância desse aspecto, acenando para o fortalecimento da participação dos usuários na gestão da escola. Isto pode funcionar como um importante suporte legal para cada vez mais se incrementarem medidas tendentes a chamar a comunidade para a escola para participar das decisões a respeito dos seus rumos e da realização de seus propósitos educativos.

A proposição contida no inciso VII do Art. 12 com respeito à incumbência dos estabelecimentos de ensino de informar os pais e responsáveis “sobre a execução de sua proposta pedagógica” pode ser muito rica e plena de significados para o exercício de uma verdadeira gestão democrática da escola. Na verdade, uma gestão escolar com efetiva participação dos usuários não deveria bastar-se com a comunicação aos pais do andamento de suas ati-

dades, mas já é um avanço significativo em direção a procedimentos que incluam a participação dos usuários (tanto alunos quanto pais e responsáveis) na própria avaliação dos serviços que a escola presta.

A avaliação, como elemento imprescindível no processo de realização de objetivos em que se constitui a administração escolar, não pode consistir apenas na aferição do desempenho discente feita pelos professores, nem nas famigeradas avaliações externas atualmente em voga e que consistem na aplicação de testes e provas ao estilo dos concursos vestibulares. Uma verdadeira avaliação escolar comprometida com a apropriação do saber pelo educando, não com sua capacidade para tirar notas ou responder a provas e testes, deve levar em conta todo o processo escolar e incluir como avaliadores permanentes aqueles que se beneficiam de seus serviços, o que abrange, além dos alunos e alunas, também seus pais ou responsáveis.

Um processo de integração dos pais na tomada de decisões na escola e especialmente na avaliação de suas atividades pode ser benéfico em duplo sentido: em primeiro lugar, porque os pais se colocam como interlocutores importantes diante dos trabalhadores da escola, especialmente dos professores, que passam a ter diante de si, mais concretamente, aqueles a quem devem prestar conta da qualidade de seus serviços; em segundo lugar, porque, assim, os pais podem inteirar-se mais efetivamente dos problemas da escola, tendo mais condições para poder reivindicar do Estado providências e soluções e, dessa forma, exercer plenamente o direito (e dever) de controle democrático do Estado, exigência fundamental de uma democracia social (BOBBIO, 1989).

5 A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOS DIRIGENTES

Artigo 64 – A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (BRASIL, 1996b)

Com respeito à formação dos chamados “especialistas de educação”, a LDB pouco inova com relação à legislação anterior. O principal problema com esse Art. 64 é a vinculação da formação desses profissionais, na graduação, ao curso de pedagogia, prolongando a nefasta associação com as atuais habilitações. Herdeira do tecnicismo educacional, esta concepção, no que se refere ao diretor escolar, insiste em propugnar por uma formação diferenciada para o ocupante desse posto, como se todos os educadores escolares não deveriam ser candidatos a uma eventual função diretiva na escola. Ao mesmo tempo, ignora a especificidade, a complexidade e a importância do cará-

ter político-pedagógico das funções exercidas pelo dirigente escolar, reduzindo-as ao tecnicismo presente nos chamados “princípios e métodos” da administração empresarial capitalista.

Cada vez mais se forma entre os educadores a consciência a respeito da inadequação do atual sistema de formação do educador escolar em nível superior, ocasionada pela separação entre o curso de pedagogia e as chamadas licenciaturas. Supondo-se que todo professor, em princípio, deve ser um dirigente escolar em potencial, o correto seria, como propus em outra ocasião, que sua formação contivesse, pelo menos, os conteúdos básicos sobre “seu conteúdo programático específico (Geografia, Matemática, Biologia, Língua Portuguesa etc.); b) os fundamentos da educação (históricos, filosóficos, sociológicos, econômicos, psicológicos); c) a Didática e as metodologias necessárias para bem ensinar determinado conteúdo programático; e d) as questões relacionadas à situação da escola pública” (PARO, 2000b), p. 113).

Esta formação, sobre a qual se poderá desenvolver a experiência escolar, bem como outros conhecimentos adquiridos pela formação continuada em serviço, é imprescindível para a formação do futuro dirigente escolar e não parece passível de ser satisfeita sem uma integração de muito do que se aprende hoje nos cursos de pedagogia e licenciatura e também uma superação da formação proporcionada por essas duas vias, de uma maneira não prevista nesse Art. 64 da LDB.

6 A ESCOLHA DE DIRIGENTES ESCOLARES

Art. 67 – Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

[...]

Parágrafo único. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino. (BRASIL, 1996b)

Altamente positivo o conteúdo do parágrafo único desse Art. 67, ao colocar a experiência docente como pré-requisito para o exercício das funções do magistério. Igualmente benéfica a determinação do inciso I, ao estabelecer o concurso público como norma para o ingresso na carreira do magistério. Espera-se, apenas, que o pensamento burocrático não exerça sua influência no sentido de interpretar esse dispositivo como estímulo para impor mais um concurso com provas de conhecimentos “administrativos” aos candidatos a diretor que, a essa altura, já realizaram o concurso de natureza pedagógica para ingresso no magistério público, que é o que realmente interessa. Em vez disso,

o que se deseja é que os tomadores de decisão envidem esforços para conceber sistemas eletivos de escolha dos dirigentes, capazes de lhes dar a legitimidade política necessária ao desempenho de suas funções.

Nunca é demais lembrar que a democratização da escola não se reduz à instituição de eleições para diretor. A grande frustração com relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público pela LDB deriva da ausência de regras que pelo menos acenem para uma mudança estrutural da maneira de distribuírem-se o poder e a autoridade no interior da escola. Para isso, seria preciso que, além de uma organização calcada na colaboração recíproca e fundada, não na imposição, mas na convivência e no diálogo, se previssem instituições e práticas que garantissem a participação efetiva tanto dos servidores (professores e demais funcionários) quanto dos usuários (alunos e pais) nas decisões da escola.

Conseqüentemente, uma tal estruturação deveria estabelecer, ao mesmo tempo, que a direção da escola não ficasse, como hoje, concentrada exclusivamente na autoridade de um diretor que, sem condições objetivas de perseguir propósitos educativos, se vê compelido a atender aos ditames do Estado, sem nenhuma ligação com aqueles a quem os serviços escolares deveriam beneficiar. É neste sentido que a escolha dos dirigentes, acima de qualquer solução burocrática ou clientelista, deve passar necessariamente pela manifestação da vontade dos dirigidos, de modo a comprometer-se de fato com os que fazem a educação escolar e, acima de tudo, com os usuários diretos (alunos) e indiretos (pais e comunidade em geral) de seus serviços.