

Globalização, descentralização e exclusão social: grandes e novos desafios para a gestão escolar

Globalisation, decentralisation and social exclusion: great and new challenges for the school management

*Sueli Menezes Pereira**

Resumo

Entendendo as políticas de gestão escolar determinadas pela atual legislação educacional brasileira no conjunto das políticas sociais e econômicas do projeto de globalização, tratamos de compreender, nesse processo, a questão da descentralização administrativa, que se traduz na gestão democrática e na autonomia escolar. Para isso, valemo-nos de dados, resultados de pesquisa participante realizada em 26 escolas da rede pública municipal. Tendo essa realidade presente, o trabalho trata, inicialmente, da globalização econômica e de suas conseqüências, especialmente a exclusão social, o que coloca grandes desafios ao processo educativo. Diante disto, são apresentadas alternativas que poderão ser assumidas por uma escola comprometida com a transformação social, desde que compreendidas as políticas educacionais no conjunto das políticas sociais em seu caráter mais amplo. Por fim, chega-se a conclusões, ainda que parciais, sobre a problemática das questões da gestão escolar diante das atuais políticas educacionais, tendo como referência a realidade escolar investigada.

Palavras-chave: Globalização. Democracia. Autonomia. Exclusão.

Abstract

In understanding school management politics, determined by current Brazilian educational legislations in conjunction with economic and social politics for globalisation, we attempt to grasp the issue of administrative decentralisation. Such process can translate itself into democratic management and school autonomy. In this sense, we have based our findings on data from participative surveys in 26 municipal public schools. Acknowledging this reality, the project deals initially with economic globalisation and its consequences, and more specifically with social exclusion. In turn, this feature posses many challenges to the educational process. As a result, alternatives are presented which a school interested in social transformation, could adopt, as long as educational politics are understood in the sense of its most ample social politics. Finally, conclusions are made concerning the problems in school management occurring due to present educational policies, based on the reality investigated in the schools.

Keywords: Globalisation. Democracy. Autonomy. Exclusion.

* Professora, Doutora em Educação, do Departamento de Administração Escolar da Universidade Federal de Santa Maria, RS. E-mail: sueli@ce.ufsm.br

Introdução

Nas últimas décadas, o Brasil tem sofrido grandes críticas em muitos aspectos da vida social que afetam, diretamente, os direitos da cidadania.

Um dos fatores das críticas, nacionais e internacionais, está na má distribuição da renda, visto que “1% das famílias mais ricas, auferem 17% da renda do país, enquanto os 50% mais pobres, cerca de 80 milhões de pessoas, auferem cerca de 12%” (DOWBOR, 2001, p. 11), situação que repercute em todos os setores e instituições da sociedade, onde, neste contexto, está o sistema educacional.

Efetivamente, a má distribuição de renda acarreta conseqüências negativas para a sociedade como um todo, conseqüências estas que, com freqüência, têm sido divulgadas pela mídia, em virtude das quais, o Brasil, no *ranking* mundial, inclusive no contexto da própria América Latina, assume uma posição de inferioridade diante de outros países, especialmente, no tocante aos direitos sociais. Nesse quadro, se apresentam os alarmantes dados da realidade educacional de nosso país, identificados no baixo padrão de qualidade de ensino, nos altos índices de analfabetismo, reprovação e evasão, nas más condições das escolas, na questão da formação e da valorização de professores, entre outros, o que nos permite afirmar que a educação brasileira constitui um dos mais significativos ingredientes da exclusão social.

Entendemos que nada disto ocorre por acaso. As repercussões da política social e econômica mundial, em especial no terceiro mundo, nos garantem que não constitui novidade afirmar que as profundas modificações que ocorrem no mundo do trabalho acarretam seus efeitos, gerando grandes problemas para as sociedades periféricas, afetando, em particular, o sistema educacional.

Esse é o caso das conseqüências da globalização econômica, resultante do incessante processo de acumulação e internacionalização de capitais, determinando novas relações entre Estado e sociedade.

Decorrencia, portanto, da relação capital e trabalho, pela qual o modo de produção capitalista confere ao trabalho características que lhe são próprias, com resultados diretos nas instituições sociais, buscamos conhecer a situação da escola brasileira no atual contexto da globalização de mercados, a partir das políticas de descentralização administrativa, o que traz novos desafios para as práticas de administração e, em especial, para o campo da administração da educação e das possibilidades que se apresentam ao sistema educacional neste processo, visto que os desafios da sociedade se transformam em desafios para a educação.

Nessa perspectiva, a escola deve estar consciente de seu papel social, organizar-se em busca de caminhos para a superação de seus problemas e estar,

particularmente, comprometida com a formação de cidadãos lúcidos de seus direitos e deveres e, criticamente, inseridos na sociedade. Só a partir de uma escola crítica, contextualizada, a educação poderá ser um fator para a transformação social.

Isto implica no conhecimento das políticas educacionais consubstanciadas no conjunto das políticas sociais e econômicas e da clareza dos espaços possíveis da educação neste contexto, situação esta que buscamos conhecer, para o que nos valem de dados da realidade de escolas municipais da região central do Estado do Rio Grande do Sul, resultado de pesquisa participante, realizada em 1999 e 2000, junto a 26 escolas de ensino fundamental de 17 municípios, o que corresponde a 50% do total de municípios da região.

Esta investigação originou-se do Projeto de Pesquisa Interinstitucional PUC/UNISINOS/UFSM ¹, intitulado “Gestão da Escola Básica” – GEB –, que tem por propósito conhecer as práticas de gestão desse nível de ensino no Estado diante dos novos desafios colocados pelas políticas públicas traduzidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96. Trata-se, portanto, de conhecer as ações e as alternativas tomadas pela escola básica, pública, dentro da política de descentralização administrativa coordenada pelo MEC ².

Com esse propósito, buscaremos abordar, no presente texto, os seguintes aspectos: inicialmente, a título de referenciar teoricamente o texto, trataremos da globalização econômica e de suas conseqüências para as sociedades, identificadas no processo de exclusão social, colocando novos e grandes desafios ao sistema educativo. Diante dessa problemática, salientaremos alternativas implícitas nas próprias políticas educacionais decorrentes do processo de descentralização administrativa, característica, esta, da globalização, que poderão ser, se criticamente assumidas pelas instituições escolares, um caminho para a organização de uma escola comprometida com a transformação social. Nessa perspectiva estão a gestão democrática e a proposta de autonomia escolar. Tendo esses elementos como referência, buscaremos analisar as questões da gestão através da prática das escolas diante desses novos desafios.

Globalização e exclusão: um desafio para a educação

A escola faz parte de uma totalidade e tende a incorporar a forma como se estruturam as relações de trabalho na sociedade.

Nesta perspectiva, uma primeira questão que se coloca é a de apreender a totalidade, o que implica em conhecer a própria estrutura da globalização, que,

conforme Giddens (*apud* NASCIMENTO, 2001, p. 85), não é um fenômeno novo. É inerente ao sistema capitalista, que, por sua natureza, não respeita nem espaços, nem crenças.

Para Dowbor (1996), a globalização é uma tendência dominante a partir do final de século XX e se constitui num projeto econômico que fragiliza o Estado-nação, une fronteiras em favor da formação de blocos numa determinação da hegemonia capitalista em nível mundial, processo este que se consolidou como consequência das novas tecnologias que determinam uma ampliação das relações do mercado em nível mundial.

Essa posição é referendada por Kon (2001, p. 66), quando afirma que:

O processo de globalização (...), que intensificou sua velocidade (...) a partir dos anos oitenta, foi grandemente impulsionado pelas novas tecnologias que se referem principalmente à microeletrônica, informática (...), mas também, à biotecnologia e à tecnologia dos materiais. Gradativamente (...), observou-se a perda de importância do modelo taylorista-fordista nos países mais avançados e o surgimento de um novo paradigma que tem como ponto-chave a flexibilidade para produzir vários produtos com o uso dos mesmos equipamentos que são reprogramáveis, associados a novas formas de organização e coordenação de pessoal e do planejamento da produção. (...) (Isto) agiliza a flexibilização da produção, porém com menor capacidade de absorção de mão de obra.

Neste quadro, portanto, não podemos ignorar as conquistas da modernidade através da revolução tecnológica em que vivemos, o que nos impõe mudanças de hábitos, continuamente, sem que tenhamos completa consciência do que determina nossas vidas a cada momento. Afinal, acumularam-se mais conhecimentos tecnológicos, nos últimos 20 anos, do que em toda a história da humanidade.

Nesta perspectiva, consequência das modernas tecnologias, se estrutura o mercado global estabelecendo uma grande distância entre os países produtores e os países consumidores de conhecimento, o que amplia as diferenças sociais entre os povos, situação esta, que se agrava no mundo periférico³, afirmando a idéia de que globalização e exclusão são dois fenômenos que questionam, particularmente, as conquistas da modernidade.

Para Nascimento (2001, p.85), “a globalização, ou melhor, a mundialização, introduz modificações no interior da modernidade mas não contribui, pelo menos diretamente, para a sua negação. Justo o inverso ocorre com o fenômeno da exclusão”.

Neste particular, podemos acrescentar o pensamento de Milton Santos (2001, p. 194, 196), quando diz que, hoje, “se instalam, ao mesmo tempo, não só as condições de maior lucro possível para os fortes, mas também as condições

de maior alienação possível, para todos. Através do espaço, a mundialização, em sua forma perversa, empobrece e aleija. (...) A dimensão mundial é o mercado. (...) O resultado é a fragmentação (...) [e] nessas condições, o que globaliza, separa”.

Afirma-se, portanto, a globalização de mercados com conseqüências negativas para as sociedades, pois aí se observam a separação entre os homens e os povos, o fortalecimento dos ricos e a exclusão de muitos em benefício do lucro.

Castel, 1991 (*apud* NASCIMENTO, 2001, p. 89), colocando a temática da exclusão no interior de uma trajetória social na qual os indivíduos se encontram mais ou menos vulneráveis, entende que a exclusão articula a inserção social e a integração ao trabalho. Por um lado, mostra que a situação de vulnerabilidade em que vivem os indivíduos, pode conservar seus vínculos com o mundo do trabalho perdendo, no entanto, sua integração social. Por sua vez, poderá, também, acontecer “a situação de exclusão ou de desfiliação em que os indivíduos estão simultaneamente desinseridos socialmente e desintegrados do mundo do trabalho”.

Jaguaribe (1989) chama a atenção para o processo de exclusão como uma conseqüência de estruturas sociais extremamente heterogêneas, enquanto Buarque (1993), radicalizando a questão, fala em “apartação”, indicando a exclusão como um processo em que o “outro” torna-se um “dessemelhante” (*apud* NASCIMENTO, 2001, p.89).

As posições dos autores citados têm como dimensão central a questão econômica e, mais precisamente, a questão do mercado de trabalho que se traduz no desemprego estrutural e no conseqüente aumento quantitativo da desigualdade social.

Por sua vez, há uma dimensão política da exclusão que diz respeito, diretamente, à questão da cidadania, questão essencial no processo de exclusão já que se refere a ausência de direitos. Neste particular, salienta-se a posição de Hanna Arendt (1989), pela qual “os indivíduos não estão apenas despidos de direito, mas ‘sem ter direito a ter direito’, forma suprema de exclusão em que o indivíduo só ganha existência na transgressão da lei” (*apud* NASCIMENTO, 2001, p. 90).

Essas posições indicam um fenômeno que exclui as maiorias, não só das benesses do capital, como do mundo do trabalho, assim como há a exclusão do mundo do “saber” e da “participação consciente”, condição posta ao homem pelo projeto do capitalismo moderno consubstanciado na globalização de mercados, situação esta incompatível com a modernidade.

Enquanto a modernidade ganha novas qualificações e novas dimensões, com a crescente mundialização da economia, agudizando tendências que se encontravam em seu interior, desde os seus primórdios, a exclusão constitui uma ameaça direta e real à modernidade, destruindo um de seus espaços essenciais, o da igualdade (NASCIMENTO, 2001, p. 91).

Estes pressupostos reforçam que a globalização não globaliza direitos nem deveres. Ao contrário, se distancia de qualquer projeto de humanização e de formação de cidadania. Com isto, se afirma a globalização, no contexto em que vivemos, como um projeto excludente, cujo único interesse é o lucro. Sua base é a economia de mercados.

Por sua vez, aparentemente em contradição com o próprio processo, a complexidade das políticas globais exige ajustes freqüentes nas estruturas centrais de poder. Exige, em realidade, espaços muito mais democráticos, tendo em vista que problemas mais específicos terão de ser transferidos para espaços de decisões mais próximos dos cidadãos.

Isto indica que a globalização econômica determina novas relações entre Estado e sociedade, tendo como principal dinâmica a descentralização administrativa, o que estabelece uma correlação entre o “global” e o “local”, ou seja, uma nova hierarquização dos espaços determinando “o surgimento de espaços *sub-nacionais* fracionados de diversas formas, pelo que há um reforço do papel das cidades e uma gradual reconstituição de *espaços comunitários* que, até então, se encontravam desarticulados” (DOWBOR, 1996).

Efetivamente, com o mundo globalizado, as dimensões mudam. Enquanto alguns elementos e determinações se globalizam, outras se tornam mais locais, possibilitando até o renascimento de tradições. Isto se dá pela dinamização das relações entre o global e o local, pelas políticas municipais, pela descentralização das decisões, pela idéia de participação. Surge, assim, uma nova complexidade, o que vai exigir novos conceitos, novas metodologias, uma nova postura das instituições sociais frente a essa realidade.

Nesta perspectiva, abre-se, portanto, proposto pela própria estrutura do capital, um espaço para o exercício do poder a ser assumido pela sociedade. Isto permite que esta pegue as rédeas de seu próprio desenvolvimento e que busque instrumentos institucionais para o aperfeiçoamento do desenvolvimento humano. O processo atual é mais ágil, mais eficiente, pelo que devemos aproveitar este potencial para construir um mundo mais justo e solidário, tendo o cuidado de não transferir, como diz Sposati (2001, p.44), “a cobertura dos riscos sociais para a classe trabalhadora”.

São as conseqüências dos novos tempos de economia globalizada, nos quais as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista permitem que estruturas centralizadas percam espaço para as decisões locais, colocando novos desafios para as práticas de administração e, conseqüentemente, para o campo da administração da educação.

Dentre esses desafios, buscando responder às novas exigências do mundo do trabalho, está a questão da gestão democrática como um princípio da Constituição Federal de 1988, princípio este consubstanciado nas propostas da Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –, indicando que a administração da educação deve ser pensada a partir de determinações concretas mais amplas da sociedade.

Nesse processo se insere a escola como responsável por seu projeto político-pedagógico, o que implica afirmar que, pelas novas determinações do capital, que se traduzem no processo de descentralização de poder em todas as áreas sociais, onde, aí, se inclui o sistema educacional, a escola, a menor parcela desse sistema, passa a ser o lugar, por excelência, de suas próprias decisões. Nesta perspectiva, a educação precisa ser resolvida localmente a partir de decisões do coletivo escolar.

Efetivamente, a Lei 9394/96, artigos 12, 13, 14 e 15, numa determinação “de cima para baixo”, apresenta um caráter efetivamente descentralizador, já que estabelece uma nova responsabilidade para as escolas e para os atores nela envolvidos, que têm, como tarefa primeira, a construção do projeto pedagógico de cada estabelecimento de ensino.

Voltada para a construção de sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira (Lei 9394/96, art. 15), a escola, na construção desse espaço, deverá envolver, diretamente, professores, alunos e comunidade. É o momento da participação. É o momento de construir a escola como espaço democrático, o que se apresenta como um grande desafio na busca de uma identidade para a escola que, neste processo, deverá estar voltada para os interesses coletivos.

Constitui-se, portanto, a gestão democrática, um espaço fundamental, pelo qual a escola deve assumir, criticamente, a definição de políticas pedagógicas representativas dos ideais da comunidade escolar ali envolvida, mostrando que a escola pode ser um espaço democrático por sua prática administrativa, aí se inserindo sua própria proposta político-pedagógica. São os novos desafios da gestão escolar em tempos de globalização.

Nessa perspectiva, se abrem espaços para formação de um novo homem, posição defendida por Gramsci, quando esse pensador afirma que é preciso saber se apoderar desses instrumentos impostos de cima para baixo e transformá-los em armas de luta em busca de uma escola que atenda aos interesses intelectuais e morais da sociedade (MOCHCOVITCH, 1988).

Dowbor (1996) referenda essa idéia, quando afirma que a reconstituição dos espaços comunitários abre novas dimensões para o indivíduo, permitindo a “reconstrução de um ser humano completo a partir dos segmentos de *homo oeconomicus*, de *homo ludens*, de *homo culturalis*, hoje fragmentados”.

Seguindo essa linha de pensamento, a escola deixa de ser uma instituição burocratizada, hierarquizada e desarticulada dos interesses sociais. Nela, todos os envolvidos são cidadãos, atores participantes de um processo coletivo de fazer educação.

Desta forma, a descentralização administrativa que caracteriza a legislação representa, para a escola, através da gestão democrática, uma idéia avançada por constituir um espaço de participação por meio do qual a comunidade escolar pode construir uma identidade para a instituição educativa através de uma proposta voltada para a formação do cidadão crítico, criativo e responsável, comprometido com a transformação social.

Por sua vez, esse mesmo espaço se constitui num grande risco se as políticas públicas não forem compreendidas no conjunto das determinações econômicas, e as soluções adotadas pela escola, mais se ajustarem às determinações do mercado do que representarem um projeto de construção humana.

Esse é o cuidado que a comunidade escolar deve ter presente, especialmente se pensarmos que, historicamente, a educação tem sido um privilégio das elites e, conseqüentemente, um fator de exclusão das maiorias, não só pelo acesso à escolaridade, como pelo acesso ao saber.

Assim, pensar educação, hoje, “passa por uma redefinição da cidadania e, em particular, por uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas” (DOWBOR, 1996 p. 73).

Nesse processo, a tarefa primeira é repensar a organização da escola como um todo, a partir do seu processo de gestão. Afinal, é possível dizer, com Arroyo (1979), que a revolução do ensino deve começar por sua administração, o que indica a necessidade de revisão dos pressupostos teóricos do taylorismo e sua substituição por valores contemporâneos como flexibilidade, tolerância com as diferenças, justiça e cidadania.

Nessa perspectiva, é preciso repensar a administração da escola, o que implica repensar os atores nela envolvidos e seus papéis. Implica uma redistribuição de poder, processo pelo qual os docentes, membros principais do coletivo escolar, assumem, como gestores escolares, um compromisso direto com a coordenação desse novo modelo de gestão.

Implica revisar a organização da escola apoiada no modelo clássico de administração, pelo qual se justificam a centralização das estruturas de poder e as diferentes funções dos atores da escola representando diferentes canais de comunicação entre a tomada de decisões e sua execução. Implica, sobretudo, repensar a escola a partir da sua realidade pois, tal o pensamento de Marx e Engels (*apud* SILVA JÚNIOR, 1984, p. 23) “é preciso partir das condições atuais”.

Tomando essa base e assumindo a posição gramsciana de que o homem pode influir nos acontecimentos desde que os compreenda, conheça suas próprias possibilidades, utilize as idéias e sua própria vontade, buscamos conhecer essas prerrogativas, a partir das práticas educativas das escolas públicas municipais da região central do Estado do Rio Grande do Sul, através de seus profissionais.

As práticas educativas e o desafio da descentralização

Tomando a premissa de que a modernidade caracteriza-se pela insatisfação que nos move a aperfeiçoar o existente, buscamos construir uma escola comprometida com a transformação social a partir da formação de um novo homem.

Nesse processo, seus profissionais e a comunidade ali inserida têm como ponto de partida uma avaliação do que existe e do que pretendem, para o que deve se perguntar: que realidade temos, que problemas precisamos enfrentar? que projetos temos? que utopias queremos conquistar? com que estratégias e com que condições, tanto materiais, como pessoais?

Ao buscar respostas a essas questões, essenciais num processo de construção de uma escola crítica e autônoma, a instituição educativa deve questionar a sociedade em que estamos inseridos partindo das atuais políticas calcadas na descentralização, cuja idéia principal é transferir a responsabilidade da educação aos Estados e Municípios, assim como colocar sobre a comunidade um maior comprometimento para com o processo educacional.

Na escola que precisamos construir, portanto, a idéia mestra é a descentralização administrativa, que, calcada na gestão democrática, implica em participação coletiva e consciente na tomada de decisões em busca da formação da cidadania, o mais central propósito de uma escola lúcida de seu compromisso com o homem e com a sociedade.

Isto implica dizer que, para a realização de sua função educativa, a instituição escolar precisa ter bem definidas as linhas gerais de seu trabalho pedagógico, dentro de princípios filosóficos e políticos voltados para propósitos que, conscientemente, deverão estar imbuídos da tarefa de construir uma identidade para a escola que seja representativa dos ideais da comunidade, o que vai se traduzir no seu projeto político-pedagógico, ponto norteador de todas as ações educativas da instituição.

Neste particular, a base das transformações da unidade educativa deverá incluir, prioritariamente, o conhecimento da realidade social, das políticas sociais e econômicas e das políticas educacionais, ponto imprescindível de reflexão para a transformação da escola excludente que temos em uma escola voltada para a inclusão social, o que deverá se traduzir em propostas e projetos.

A ênfase se dá na idéia de que essa escola se identifique, não apenas, como resposta, na formação do aluno, às necessidades do mercado, mas que, principalmente, reflita sobre a formação da cidadania com que a mesma deverá comprometer-se.

Esse é o ponto alto em que deverá se apoiar o coletivo escolar na construção de um projeto político-pedagógico, tendo presente a consciência da necessidade da formação de cidadãos para atuarem em sociedades complexas como as que se estruturam, hoje, frente ao mundo globalizado, e de extrema complexidade tecnológica, cujas exigências de conhecimento e de compreensão da realidade requerem a imediata superação de uma escola pobre de conhecimentos, distanciada de uma leitura crítica de mundo, reprodutivista das desigualdades sociais e despreparada para enfrentar os desafios que a realidade social, política e econômica impõem à sociedade.

Isto é significativo, considerando que a escola é uma instituição criada para atender às características da modernidade, constituindo, por isso, uma das mais importantes instituições sociais em um estado democrático, necessitando incorporar em sua estrutura e em sua prática pedagógica a educação para a participação, organizando-se de forma coletiva.

Esse foi o ponto de reflexão que norteou a investigação realizada, cuja ênfase recaiu nas práticas educativas, no conhecimento que embasa essas práticas e nos posicionamentos, especialmente, dos professores e diretores, o que nos permitiu conhecer o modelo de gestão predominante e os resultados conquistados nesse processo.

Neste particular, é pertinente que lembremos com Bobbio (2000, p. 31) que o pensamento político grego nos definiu

democracia como governo de muitos, dos mais, da maioria, ou dos pobres (...) como governo do povo, em contraposição ao governo de poucos (...) (cujo) titular do poder político, que é sempre o 'povo', entendido como o conjunto dos cidadãos a que cabe em última instância o direito de tomar decisões coletivas.

Tomando esse parâmetro calcado na democracia participativa, observaram-se grandes limitações quanto ao processo democrático nas escolas da região e situações muito difusas quanto a fundamentação que deve nortear as decisões. Destacam-se avanços e descontinuidades, mostrando, por um lado, um clima voltado para a construção do trabalho em equipe, o que é compreendido como um processo facilitador do trabalho de direção, por outro, uma aceitação de práticas isoladas, fugindo a uma sólida idéia de coletivo.

Em geral, a idéia de escola democrática fica restringida ao fato da eleição de diretores, revelando, nesse aspecto, situações contrastantes, pois, ao lado do processo de escolha de diretores por eleição, num quase igual patamar de importância, se destaca um significativo número de diretores que assumem o cargo por indicação, o que denota a força do clientelismo político relativizando as prerrogativas de construção de democracia na escola.

Isto nos leva a questionar a concepção de democracia existente na maioria das escolas, o que compromete a gestão democrática e a formação de um coletivo escolar, pois respostas como: “flexibilidade”, entendida esta como alternância de pessoas no cargo da direção; “abertura para o diálogo”, entendida como um estreitamento das relações interpessoais; “participação do aluno através do voto”; “participação dos professores nas decisões a partir de opiniões”; maior “integração de diretor e professores” e, num nível mais avançado de integração, em raros casos, aparece a “construção do trabalho em equipe”, no qual há o envolvimento dos professores em diferentes projetos, são respostas que não identificam a posição de uma escola democrática.

Essas são situações que se apresentam na realidade das escolas investigadas, que, em sua maioria, colocam como figura central da democracia na instituição a figura do diretor. Neste particular, chama a atenção a idéia de responsabilidade individual e responsabilidade social e a idéia limitada de divisão de poder, provavelmente como decorrência da eleição de diretores. Mesmo não sendo a única forma de ingresso no cargo, o diretor eleito se coloca como um líder que deve facilitar a participação de todos, sem compromisso com a formação de um coletivo, visto que as propostas são o resultado da “opinião de cada um” (afirmação de uma professora).

Neste particular se identifica não a idéia de democracia participativa, e sim uma democracia representativa, que, como identifica Bobbio (2000, p. 33-34), é:

aquela forma de governo em que o povo não toma ele mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus próprios representantes, que devem por ele decidir (...) não pensavam realmente que instituindo uma democracia representativa acabariam por enfraquecer o princípio do governo popular.

Completando a idéia de democracia, o autor citado (2000, p. 34) acrescenta:

Tanto a democracia direta, quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas como essa soberania é exercida. De resto, pela democracia representativa nasceu a convicção de que os

representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos.

Tomando esses referenciais, conclui-se sobre uma visão difusa sobre democracia e participação coletiva, tanto para a direção, como para a escola como um todo. Isto fica evidente quando se trata da construção dos projetos pedagógicos das unidades escolares que, ditos construídos coletivamente, são, em grande parte, responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação, com a participação, ou do supervisor escolar, ou do diretor, ou de ambos, ou somente das Secretarias Municipais de Educação, o que, neste último caso, especialmente, indica ausência de democracia. O depoimento abaixo é elucidativo dessa questão:

A gente já estudou a Lei, com certeza, só não temos autonomia; Conselho Escolar, tudo ainda depende da Prefeitura. Decisões maiores são tomadas pela Prefeitura. Então não foi criado nada ainda. Nós ainda não começamos nada nesse sentido da autonomia (depoimento de uma professora).

Outro fator questionado está relacionado ao conhecimento das políticas públicas que se consubstanciam na legislação educacional vigente. Afirmações como:

De repente a diretora conhece....não sei. A coordenadora,... eu não acredito que ela conheça a LDB ⁴ (depoimento de uma professora).

Precisamos conhecer a Lei. Ela tem muitas interpretações (depoimento de uma professora).

Ainda não estudamos a LDB. Vamos estudar agora (depoimento de professora).

Eu acho assim... eu venho sentindo, e faz tempo, que a gente vem discutindo isso. Quando construímos o projeto político pedagógico da escola nós não sabíamos o que era, nos foi colocado que tínhamos que fazer o projeto. Um dia veio uma pessoa palestrar sobre o que seria o projeto, e no dia seguinte já foi feito um esquema do que foi dito, logo após três a quatro reuniões então o construímos. Nós falhamos desde o início, não estudamos a LDB para elaborar o projeto. A gente tem que rever isso. Só percebemos depois que as gurias (as colegas de escola) fizeram um curso preparatório para o concurso do Estado. Foi onde sentimos que erramos, foi uma falha enorme (depoimento de uma professora).

O distanciamento de grande parte dos professores a respeito do assunto, de forma clara, não é prerrogativa específica de professores. O surpreendente foi observar essa situação também junto aos Secretários Municipais de Educação, que, apesar de constituírem exceções, comprometem a conquista da democracia e, conseqüentemente, da autonomia escolar. O depoimento abaixo é elucidativo:

Olha! O que nós estudamos da legislação foi naquele ciclo de estudos que a gente participou em Santa Maria em 1997. Eu, particularmente, não consegui ler a Lei toda ainda. É como eu lhe disse: a gente se envolve com o burocrático e não tem tempo para se dedicar a estudos ... (depoimento de uma Secretária de Educação).

Os professores, nas escolas, alegam que tiveram contato com as novas diretrizes, mas sem uma interpretação conjunta e sem um estudo mais aprofundado das novas questões. Conforme depoimentos, os mesmos tiveram contato com as idéias da nova organização curricular para a escola básica em seminários e palestras de que participaram nas suas cidades ou em cidades vizinhas, indicando que não há, de modo geral, um estudo coletivo, na escola, ou seja, não há, no planejamento da escola, reuniões para estudos, o que reforça a idéia da necessidade da construção do trabalho coletivo no enfrentamento de mudanças substanciais da organização escolar.

O que acontece, de fato, são reuniões eventuais para tratar de assuntos gerais, ou reuniões promovidas somente pelas Secretarias Municipais de Educação, sem que os assuntos se centrem nas especificidades de cada unidade escolar, indicando a predominância de um modelo de gestão centralizado e, de certa forma, autoritário, o que impede a participação da escola e da comunidade, como um todo, nas decisões para a organização de uma escola voltada para a formação de cidadãos comprometidos com a transformação social.

Neste caso, a precária organização coletiva da escola, agravada, em grande parte, pela interferência das SMEDs ⁵ e do distanciamento dos diretores na tomada de decisões junto aos professores, faz com que as decisões não coincidam com a posição dos professores no enfrentamento dos problemas de aprendizagem. O depoimento abaixo é elucidativo dessa questão:

Os alunos que têm problemas graves, a gente encaminha para a APAE. Antes, nós tínhamos uma classe de reforço, tipo classe especial, só que isto foi terminado. Era uma necessidade e o efeito era maravilhoso (depoimento de uma professora).

Para Fernandes (1994, p. 103), este é um tipo de divisão do trabalho, agora dentro do trabalho intelectual que coloca a direção numa posição superior aos outros técnicos, e os técnicos em relação aos professores. Assim se neutralizam conflitos. A responsabilidade grupal, nesta visão, é relegada a um papel de menor importância, obscurecendo-se a idéia de participação e de democracia.

Apesar do individualismo das decisões, grande parte das escolas afirmam possuir uma proposta pedagógica voltada para o desenvolvimento do aluno como ser humano, “o centro das decisões da escola”, e, neste sentido, buscou-se conhecer suas características e propostas, bem como seu embasamento teórico e legal.

Pelas respostas, confirmam-se as conclusões acima evidenciadas, pelas quais as decisões, mesmo tendo a participação dos professores através de “opiniões”, não são resultado de um coletivo organizado na própria escola, mostrando que a escola municipal ainda se ressentia de discussões de referenciais teóricos e de conhecimentos das políticas públicas para embasar uma proposta efetiva de gestão democrática.

O que se observa, em muitos casos, são iniciativas individuais, tanto de professores, como de escolas, ou melhor, de alguns grupos de professores nas escolas. O depoimento abaixo é elucidativo dessa questão:

Eu vejo por esse lado. Se a gente está trabalhando contribui para a mudança de comportamento do aluno, se ele melhora em aula, se ele melhora o rendimento, a aprendizagem. Se não melhora, a gente vê que tem alguma falha, tem que sentar e fazer uma avaliação (depoimento de uma professora).

Questionados sobre a necessidade de decisões coletivas, as dificuldades são apontadas, especialmente pelos diretores, para os quais a qualificação de professores aparece como a dificuldade de maior destaque.

É importante salientar que os professores municipais da região, em sua grande maioria, aí incluindo-se os diretores, possuem titulação de nível médio realizada em Curso Normal (45%), apresentando-se, inclusive, professores sem titulação específica para o exercício do magistério (5%). Os demais apresentam uma titulação variada, pela qual 26% dos professores possuem somente cursos de licenciatura para atuar nas séries iniciais, enquanto 24% possuem o Curso Normal acrescido de licenciatura.

Dentre as dificuldades apontadas para a construção da autonomia escolar, portanto, salienta-se a questão da formação dos professores, que,

por ser desigual para atender situações comuns, acrescida da falta de estudos da realidade escolar e da realidade social, permite diferentes níveis de compreensão das novas políticas e sua relação com o contexto, comprometendo, desta forma, uma visão clara do papel da escola na sociedade atual, especialmente no que tange à compreensão da realidade brasileira no conjunto das determinações econômicas internacionais.

Colocando a causa das dificuldades nos professores, a questão da gestão fica secundarizada, visto o descomprometimento dos diretores, em sua maioria, com a idéia de coletivo. Na prática, a escola se organiza numa visão liberal, individualista, pela qual o sujeito responsável pela mesma, representado, especialmente, na figura do diretor, corresponde à idéia de autoridade que tem por finalidade conduzir a escola a partir de seus próprios projetos ou de responsabilizar-se por ser o canal entre as decisões de órgãos superiores e a escola. Neste caso, as propostas pedagógicas são tratadas a partir de grupos interessados na mudança, e não fruto de projetos e propostas coletivas. Algumas exceções se evidenciam, como se observa abaixo:

Nós estamos definindo ainda. Recém estamos montando nosso projeto educacional curricular. Também estamos definindo (o projeto) para entrarmos mais firmes no ano que vem. Estamos estudando, tentando dentro deste plano de trabalho ver como nós vamos agir para poder preparar os alunos, realmente, para a vida (depoimento de professores de uma escola).

A partir desse depoimento, percebe-se a idéia de decisões conjuntas. O problema é a sua operacionalização, visto que nenhuma menção sobre sessões de estudos é feita para que as decisões sejam fundamentadas a partir de um grupo que estude coletivamente. O argumento principal é a falta de horário para reuniões, uma questão essencialmente administrativa, visto que a escola, hoje, não pode decidir mudanças sem uma análise consistente do que realmente existe, bem como não pode pretender mudanças sem uma sólida fundamentação teórica que embase suas propostas. Esse é um processo que deve ser assumido coletivamente a partir da liderança de um diretor que reconheça na sua função a de um coordenador de uma instituição que tenha por propósito a idéia de mudanças significativas na escola, compreendendo que o que faz a história são os sujeitos coletivos concretos, entendidos como um conjunto de pessoas que reconhece ter raízes culturais comuns e uma meta política e social comum a ser alcançada.

Nesta mesma perspectiva está a relação escola e comunidade, que, em muitos casos, denota falta de clareza sobre o papel social da escola. O diretor, de certo modo, se vê como líder comunitário. Essa é uma questão que tem desviado a escola de sua função de formação de cidadãos, visto que confunde o papel da escola frente aos problemas sociais, fazendo de seu espaço de construção da democracia junto à comunidade um espaço de ação social, não cumprindo a sua verdadeira função social.

A isto, acresce-se o desgaste do diretor com a criação mínima de condições de trabalho diante das dificuldades, entre elas a compreensão de que a escola se torne uma instituição de caráter assistencial. Esse fato, que atribuímos seja herança das propostas de educação compensatória, acrescido de falta de visão política do diretor e professores, é uma das causas do distanciamento da instituição educativa de um tipo de gestão que possibilite a construção de uma identidade para a mesma como instituição a serviço da formação do cidadão.

Existem exceções a essa regra, pois outros tipos de dificuldades são apontados pelos diretores e professores com argumentos que identificam uma maior consciência dos profissionais da educação da necessidade de decisões conjuntas. São argumentos que apontam como fatores impeditivos da construção coletiva, entre outros, a rotatividade dos professores nas escolas. Neste particular, é significativa a observação de diretoras:

A construção de um trabalho em equipe implica um corpo docente estável que vá, aos poucos, se conhecendo e estabelecendo a confiança e a identidade como grupo e avançando como equipe profissional (diretora de escola municipal).

Em muitos casos, equipes constituídas podem se tornar fechadas à participação de novos membros que não participaram da construção do projeto da escola e não aprenderam juntos na caminhada (diretora de escola).

O que fica de concreto nesta análise da realidade investigada são, por um lado, em pequena proporção, os avanços individuais de algumas escolas como resultado de iniciativa isolada de professores, e, por outro, a ausência de um coletivo voltado para a construção de uma escola de qualidade para todos.

A concentração da autoridade nas SMEDs ou nos diretores, ou a idéia de decisão coletiva a partir das equipes diretivas e não da totalidade dos professores e comunidades, a falta de conhecimento crítico das políticas educacionais e de uma visão maior de sociedade são indicativos preocupantes sobre a escola pública brasileira, pois esta, como instituição moderna, deve ter em seus profissionais a sua base de sustentação mais sólida.

O risco, em tudo isto, é a escola perder o rumo de seu projeto e, ao invés de ocupar o espaço de autonomia administrativa e pedagógica, oportunizadas pelas novas políticas globais, em busca da construção do cidadão crítico, criativo e responsável pela transformação social, acriticamente, continue reproduzindo a sociedade e formando pessoas destinadas à exclusão.

Considerações finais

A escola não pode perder de vista que a descentralização proposta pelo capital implica uma transferência de responsabilidade ao nível individual nas sociedades como as latino-americanas, e aí se destaca a realidade brasileira que, pelas características de seus processos histórico-sociais, tem acumulado amplos setores marginalizados do processo educacional resultante dos processos de desenvolvimento econômico. Neste caso, “a descentralização neoliberal tem como base uma filosofia individualista, e é importante diferenciá-la das propostas de democratização do sistema sustentadas pelos setores democráticos e progressistas” (BIANCHETTI, 1999, p. 104).

Numa perspectiva progressista, a construção de uma escola participativa diz respeito à maior necessidade de entendimento da realidade interna e externa à escola e uma revisão de seus processos de gestão. Diz respeito a reduzir a ênfase nos processos de criação de soluções emergenciais, de situações de improvisação, sendo necessário, como diz Vieira (1997, p. 248), “visualizar com algum grau de concretude os principais obstáculos a serem superados ao romper com o tradicional, o ultrapassado e o impregnado em indivíduos, grupos e organizações”. Nesse processo é imprescindível avaliar a realidade que se quer transformar a partir da análise crítica das estruturas internas, de custos, de desgastes, para que se possa introduzir, viver e conviver com as mudanças que se fazem urgentes no campo da educação e de sua gestão.

A base da transformação da escola está, principalmente, em seus profissionais, que, armados de uma visão crítica das políticas educacionais e da realidade determinada pelo capital, representam o ponto de partida para a formação de um coletivo que construa uma escola a serviço dos interesses sociais.

Esta não corresponde à realidade da prática investigada, pois é possível identificar que o conhecimento da legislação educacional fica centrado nas figuras do diretor e dos supervisores escolares, ou somente nas SMEDs, indicando a reprodução de práticas centralizadoras em detrimento da construção de projetos participativos.

O que chama a atenção, neste particular, é a idéia de que a centralização, para os diretores, especialmente, aparece como garantia de melhor funcionamento

da escola, o que representa uma visão calcada no modelo de administração de empresas apoiado, na sua estrutura, na divisão do trabalho, na hierarquia de cargos, numa pedagogia burocratizada definindo fronteiras entre as ações intelectuais e as instrumentais, requerendo, como consequência, processos centralizados de decisões.

Neste caso, não há uma prática com base na descentralização, e as atuais políticas educacionais mais se identificam com um processo de desconcentração, pelo qual se transfere o espaço de decisão do nível central para as unidades executoras. Trata-se, neste caso, de uma transferência de autoridade para níveis inferiores numa mesma organização, pela qual os Secretários de Educação e os diretores, numa postura não democrática, assumem seus cargos como autoridades nos assuntos educacionais, impedindo a prática de gestão participativa.

Enquanto a descentralização implica uma reconfiguração espacial do uso e do controle do poder, a desconcentração implica considerar a estrutura em que se tomam as decisões, mantendo, portanto, a subordinação entre centro e periferia nos sistemas e, nesta perspectiva, temos de concordar com Gramsci que a escola reproduz as desigualdades sociais, na medida em que contribui para a reprodução da ideologia dos valores dominantes na sociedade capitalista, através da consolidação das desigualdades sociais (MOCHCOVITCH, 1988, p. 7).

Com isto, perdem-se, de forma substancial, os espaços da descentralização como modelo político-administrativo, concebida como a redistribuição de competências, de recursos, de encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema. Ao contrário, com a centralização, perde-se o compromisso com uma organização educativa voltada para a participação e para a formação de cidadãos críticos e criativos.

Um dos aspectos que chama a atenção nesta análise é o que se refere ao preparo dos professores no enfrentamento das novas determinações legais, visto que a experiência profissional, seja a experiência docente, seja a experiência em funções administrativas, apresenta-se como uma característica mais relevante do que a própria formação, indicativo de que a escola não se apoia na realidade concreta, representando um grande entrave para a construção de uma escola comprometida com a transformação social, pois avança o mundo do conhecimento com muita rapidez, sem que as instituições educativas acompanhem esse mesmo ritmo.

Do exposto, conclui-se que construir uma escola democrática voltada para a redução da exclusão social passa pela construção de uma identidade para a escola a partir da consciência real da educação pelo coletivo da mesma, em

busca de um processo de formação humana. Do contrário, a escola, praticando um discurso novo, cumpre uma prática descontextualizada, acrítica e reprodutora das diferenciações sociais. Afinal, no mundo capitalista dependente, a autonomia escolar, determinada pelas relações de produção enquadradas no projeto neoliberal da globalização, representa uma nova estruturação do capital, devendo ser, criticamente, analisada e construída pelos profissionais da educação, sob pena de a escola continuar formando excluídos sociais.

Referências

- ARROYO, Miguel Gonzalez. Administração da educação. Poder e participação. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, n. 2, p. 37, jan. 1979.
- BACELAR, Inalda Vieira. Escola, descentralização e autonomia. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 1, p. 1-82, jul./dez. 1997.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BORDIGNON, Genuíno. Democratização e desenvolvimento da educação: políticas e práticas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 9, n. 1, p. 71-87, jan./jun. 1993.
- CADERNOS DE PESQUISA. Globalização e Políticas Educaionais na América Latina. n. 100. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997.
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, Marcos César de (Org.). *A reivindicação do futuro*. São Paulo: Cortez, USF, 1996.
- _____. *A reprodução social: propostas de gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- DOWBOR, L.; IANNI, O. e REZENDE, P. E. A. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. (Org). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São Paulo: Cortez, 1997.
- KON, Anita. Tecnologia e trabalho no cenário da globalização. *Apud* DOWBOR, L.; IANNI, O. e REZENDE, P. E. A. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOCHCOVITCH, Luna Galano. *Gramsci e a escola*. São Paulo: Ática, 1988.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade? *Apud* DOWBOR, L.; IANNI, O. e REZENDE, P. E. A. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- NÓVOA, António (Coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1992.
- PEREIRA, Sueli Menezes. Refletindo a construção do projeto político pedagógico como espaço de participação. *Cadernos CEDAE*, Porto Alegre, n. 6, 2001.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo-mundo e espaço-mundo. *Apud* DOWBOR, L.; IANNI, O. e REZENDE, P. E. A. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SAVIANI, Demerval. *A nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, Jair Militão da. *A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola*. Campinas: Papirus, 1996.

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. *Supervisão da educação: do autoritarismo ingênuo à vontade coletiva*. São Paulo: Loyola, 1984.

SPOSATI, Adalgiza. Globalização: um novo e velho processo. *Apud* DOWBOR, L.; IANNI, O. e REZENDE, P. E. A. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001.

ÚRZUA, Raul e PUELLES, Manuel de. Governabilidade democrática e dos sistemas educacionais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 121-148, mar. 1997.

VIEIRA, Paulo Reis. Em busca da gestão estratégica da educação: notas para uma ruptura da perspectiva tradicional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 247-259, jul./dez. 1997.

Notas

¹ PUC – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Porto Alegre; UNISINOS – Universidade do Vale dos Sinos – São Leopoldo/RS e UFSM – Universidade Federal de Santa Maria – Santa Maria/RS.

² MEC – Ministério de Educação e Cultura

³ Conforme Dowbor (1999, p. 31,32), trata-se de uma globalização hierarquizada, pela qual, cerca de 500 a 600 grandes empresas transnacionais comandam 25% das atividades econômicas mundiais e controlam cerca de 80 a 90% das inovações tecnológicas. Estados Unidos, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha e poucos outros constituem um poderoso instrumento de elitização da economia mundial.

⁴ LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/BR

⁵ SMEDs – Secretarias Municipais de Educação

Recebido: 09.07.2002

Aceito: 19.08.2002