

A questão da autonomia da escola *

A discussão da autonomia – ou possibilidade de decisão sobre questões pedagógicas e administrativas – dentro das próprias instituições educacionais, é um velho tema presente no debate sobre a educação nacional, mas que tem estado limitado ao âmbito da Universidade.

Ao se discutir e repensar a questão do Sistema Nacional de Educação, sinto necessidade de refletir um pouco mais sobre a própria escola e seu grau de autonomia, não somente em relação ao ensino superior, mas, principalmente no que diz respeito às escolas de 1º e 2º Graus.

As novas concepções de política e administração da Educação, enfatizando princípios de gestão democrática, participação da comunidade, descentralização e autonomia, bem como a própria constatação de que há outros agentes educacionais na sociedade exigem, de um lado, a garantia de normas e padrões nacionais, válidos para todo o território, o estabelecimento de critérios comuns de organização do ensino que permitam a circulação de estudantes de uma para outra rede, sem dificuldades e entraves, o estabelecimento claro de competências dos diferentes níveis de governo e a articulação entre eles; mas, de outro lado, devem permitir que, no nível das comunidades, haja espaço institucional para a realização de projetos e propostas mais de acordo com a sua cultura, mais voltados para suas condições regionais e locais.

O Sistema Nacional de Educação, tal como tem sido tratado nas propostas para a nova LDB, a partir da competência de seus níveis superiores de administração, portanto, sempre do mais alto nível para os inferiores, omite, quase sempre, as bases do sistema, ou seja a ESCOLA. Por isso mesmo, quero provocar uma reflexão sobre um aspecto, que, na minha opinião, deve ser o ponto de partida desse novo Sistema Nacional de Educação: a ESCOLA.

Glaura Vasques de MIRANDA **

E que ESCOLA deve ser essa? Seus princípios estão, de certo modo, contidos na Nova Constituição. Refiro-me a uma intenção expressa de que venhamos a construir uma Escola Pública Democrática. A Constituição, ao referir-se a essa nova escola pública, procurou traduzir os anseios da própria sociedade de ter, de fato, uma escola menos autoritária e de melhor qualidade. Isso, porém, somente poderá ocorrer, se se atribuir, a essa Escola, um grau muito maior de autonomia, condição fundamental para o estabelecimento e execução de seu próprio projeto institucional.

Confrontando a escola pública de ensino fundamental com escolas de igual nível da rede particular, podemos perceber que estas têm podido desenvolver um projeto pedagógico de muito melhor qualidade – a preferência das classes socioeconômicas mais altas pelas escolas particulares confirma essa hipótese – e uma das razões que podem explicar essa diferença certamente está associada à sua autonomia. Enquanto as escolas particulares têm total autonomia de atuação, tanto do ponto de vista didático-pedagógico, como do administrativo, as escolas públicas, ao contrário, têm sido inteiramente tuteladas por órgãos centralizados do Sistema Educacional, que lhes ditam regras e normas padronizadas, e lhes fornecem materiais que nem sempre são os de que mais necessita.

* Texto apresentado no Seminário "Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Propostas e Controvérsias", promovido pelo Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro – Junho de 1989.

** Diretora da Faculdade de Educação/UFMG.

Parece, pois, evidente que a construção dessa nova Escola deve estar associada a um maior grau de autonomia, intimamente relacionado, é claro, ao exercício de uma gestão democrática, em que se inclui não somente a escolha dos seus dirigentes, como também a participação de todos os envolvidos diretamente no processo de ensino-aprendizagem e da comunidade na qual está inserida.

A recuperação da dignidade da escola pública, dignidade perdida nos últimos anos, mas fundamental à melhoria do seu padrão de qualidade, exige, por conseguinte, além da gestão democrática, um certo grau de autonomia que eu acredito que essa escola tenha tido no passado. Quando à escola tinham acesso praticamente as elites ou classes mais elevadas, havia essa dignidade a que me refiro, não somente porque os prédios públicos construídos para servirem de escola eram da melhor arquitetura da época, geralmente localizados em espaços amplos, e até nobres, mas também porque os professores que nelas trabalhavam eram escolhidos entre os mais capazes, recebendo remuneração condigna, que contribuía para fazer, deles, pessoas de elevado "status" social na comunidade.

Portanto, um dos aspectos fundamentais a serem buscados nessa nova LDB e no próprio Plano Nacional de Educação é a recuperação da dignidade da escola pública, perdida, nos últimos anos – na minha opinião, em função de políticas excessivamente centralizadoras, e influenciadas por critérios clientelistas. Para recuperá-la, é necessário pensar em aumentar o grau de autonomia da escola, hoje extremamente reduzido, ou quase inexistente, e que eu acredito que tenha havido no passado, antes de o Estado intervir de modo tão autoritário e tão centralizador em todas as funções de uma sociedade moderna.

A expansão da rede pública contribuiu tanto para a degeneração do espaço físico – hoje há escolas sem condições de higiene, de trabalho, de ensino, ou que se encontram no maior abandono, do ponto de vista de conservação e manutenção –, como para reduzir o nível de qualificação dos atuais docentes, em decorrência, sobretudo dos baixos níveis salariais, que não conseguem manter, nos quadros do magistério, aqueles docentes com maior capacidade profissional, ou os obriga a trabalhar em duas ou três escolas, para garantir um padrão decente de sobrevivência.

As bases dessa escola autônoma e democrática passa, então, pela garantia de algumas condições, que menciono a seguir, sem pretender esgotar a questão.

1. Condições materiais de funcionamento. A materialidade da escola, a que se refere Arroyo, parte da garantia ou da existência de prédios, espaços e equipamentos capazes de permitir, além de atividades de ensino-aprendizagem, atividades de esportes, lazer e cultura. Escolas principalmente agradáveis do ponto de vista físico, que sejam não somente capazes de atrair e motivar as crianças a ali comparecer e permanecer, mas que tenham condições de transmitir aos seus jovens alunos o respeito pela ecologia, pela Natureza, pela conservação do meio ambiente que as cerca, sem contribuir para a sua poluição. Uma escola que seja capaz de atrair as crianças das classes populares não apenas pela merenda escolar que lhes oferece, mas por ser um local atraente e convidativo.

2. Condições de elaboração e desenvolvimento de seu próprio projeto de escola, a partir da colaboração da comunidade na qual esteja inserida e da contribuição de todos os docentes, funcionários, alunos e representantes

de pais e outros agentes. Sem um projeto institucional coletivamente construído, a escola continuará a desenvolver programas elaborados por órgãos superiores do Sistema, geralmente insensíveis às prioridades da própria comunidade e às suas condições concretas de trabalho.

3. Condições de administração de seu próprio quadro de pessoal. Essas condições incluem quadros ampliados de pessoal docente e administrativo para cada uma das escolas, possibilitando-lhes fazer face às novas atribuições e responsabilidades por elas assumidas e não admitindo, com tanta facilidade, transferências para outras unidades de ensino, por critérios de preferência política. Além de permitir a constituição de uma equipe permanente de trabalho, que irá buscar uma contínua melhoria das condições de ensino da escola e um convívio adequado com a comunidade, através de um planejamento integrado, isso poderá viabilizar a realização de programas de aperfeiçoamento de sua equipe docente, mais apropriados às suas necessidades e carências e aos seus próprios planos de desenvolvimento.

4. Condições de exercício da gestão democrática, através de: a) possibilidade de escolha de dirigentes, por eleições que tenham a participação da comunidade; b) participação de todos os segmentos da escola (docentes, pessoal auxiliar, estudantes e representantes das associações de pais) em órgãos de decisão colegiada. Na constituição desses colegiados de escolas, é fundamental levar em conta não só a prevalência dos docentes na sua composição, pois, afinal, são os docentes e especialistas os responsáveis, em última instância, pelo bom funcionamento das escolas, mas, ainda, a não separação entre decisões pedagógicas e administrativas. Os limites entre o pedagógico e o administrativo não são tão claros como querem alguns, e, muitas vezes, são até artificiais e forçados por interesses particularistas, não interessando à gestão democrática, à gestão participativa que pretenda desenvolver um projeto institucional e integrado de escola.

5. Condições de intercâmbio com a comunidade. Isso pressupõe não só a participação da comunidade no processo de escolha de dirigentes da escola, mas, antes de tudo, a inserção da escola na própria comunidade. A escola, principalmente nas periferias das grandes cidades e nas pequenas cidades do interior, pode e deve desempenhar um papel importante como centro de desenvolvimento de atividades culturais e comunitárias.

6. Condições de auto-organização, nos limites, é claro, de normas gerais estabelecidas pelo Poder Público competente. Nos últimos anos, foi imposta à escola uma divisão de trabalho padronizada, com funções definidas pelos órgãos centrais do Sistema, sem possibilidade de interferência dos docentes e especialistas que ali tinham sua lotação. São por demais conhecidos os problemas de conflito entre docentes e especialistas, diretores e outros especialistas, etc. A escola padronizada não tem dado resultados positivos no País. Ela castra a criatividade dos docentes, gera conflitos de competência, aumenta o corporativismo interno e impede o aparecimento de experiências alternativas interessantes, principalmente para a classe trabalhadora. Além disso, dificulta o fortalecimento de órgãos de representação profissional unificados, que possam tornar-se nacionalmente fortes e com maior capacidade de articulação política.

Não quero alongar-me no enunciado dos problemas a que foi levada a escola, em decorrência da excessiva fragmentação do trabalho escolar e da reserva de domínio de espaços de atuação profissional no seu interior. Há inúmeras teses que descrevem com pormenores essa problemática, não somente na Faculdade de Educação da UFMG, como em outras Universidades do País. Quero, apenas, chamar a atenção para a importância de ser a equipe da escola aquela a propor a sua própria divisão de trabalho, a sua estrutura, aquela a designar os que vão exercer eventualmente funções internas dentro da escola, de acordo com as necessidades definidas pela própria comunidade.

Aliás, a universidade brasileira tem experiência interessante a esse respeito. Suas funções acadêmicas e administrativas são exercidas pelos próprios docentes, em sistema de rodízio e por escolha democrática. O rodízio em algumas funções da escola é extremamente salutar. Lugares cativos só excepcionalmente podem agradar a todos e dar resultados positivos. O rodízio, ao contrário, levando pessoas a exercerem diferentes funções de poder na escola, pode ser responsável por uma contínua renovação na atuação profissional. É por isso que eu defendo a autonomia para auto-organização, que pressupõe, inclusive, pedagogos generalistas para o desempenho de diferentes funções dentro das escolas, hoje reservadas aos chamados especialistas. A experiência da universidade brasileira nesse campo deve ser estendida aos demais níveis de ensino. Nela, todos os docentes são, em princípio, competentes para o exercício de qualquer função acadêmica ou administrativa.

7. Finalmente, essas escolas devem ter condições financeiras suficientes para fazer face a despesas imediatas de manutenção de prédios, de aquisição de materiais pedagógicos especiais e de emergência, de pequenas despesas de reforma de espaços, despesas para a realização de eventos culturais, para a participação em congressos, seminários e outros eventos, e até mesmo recursos para a preparação da merenda escolar. Não estou propondo que as escolas de 1º e 2º Graus devam ter total autonomia financeira, inclusive para a captação de recursos. Pretendo, sim, que os governos – sejam eles municipais, estaduais ou o federal – comprometam-se com o financiamento dessas escolas, fornecendo-lhes, no momento apropriado, os recursos orçamentários de que carecem para despesas de custeio de suas atividades. Isso libera as Diretoras, entre as inúmeras funções inerentes ao seu cargo, da promoção de rifas e festas para a obtenção de fundos para despesas básicas das escolas.

Entretanto, essa autonomia deve ser acompanhada de um novo sistema de avaliação. Se, de um lado, venho argumentando em favor do aumento de capacidade de decisão da escola e da melhoria de suas condições de trabalho, de outro lado, tenho de insistir na adoção de processos adequados de avaliação, tanto internos como externos, e capazes de cobrar competência, seriedade e melhor qualidade de ensino. Autonomia pressupõe, portanto, avaliação da instituição escolar, para garantir a aplicação correta dos recursos públicos e a qualidade do ensino.

Gostaria, antes de concluir, de fazer referência a duas experiências de participação, autonomia e co-gestão em escolas de ensino fundamental. A primeira, em uma escola pública de São Paulo, narrada por Ediógenes A. Santos nos Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, nº 68. Com todas as dificuldades enfrentadas

pelos alunos, docentes e pais na mobilização pela melhoria da qualidade de ensino, o autor conclui que, além de se haver chegado a um currículo mais voltado para as necessidades da comunidade, e "que contemplasse as dificuldades da clientela, possibilitando a diminuição do índice de evasão e repetência, o que ficou da mobilização foi a certeza de que deixaram de ser objeto para serem sujeitos de sua própria história". (p. 104)

A segunda experiência refere-se às escolas públicas do município de Belo Horizonte, que, partindo de um processo de eleição direta para Diretores de 128 escolas, estão experimentando um novo processo de administração escolar, muito mais autônomo e participativo. Embora não seja, ainda, uma experiência concluída, é possível prever a implantação de uma administração escolar com um grau muito maior de autonomia, como resultado desse processo.

Mencionando essas experiências quero deixar claro que não estou sonhando com uma utopia, mas afirmo acreditar que a autonomia que já é realidade nas escolas particulares pode estender-se às escolas públicas. Nelas, é possível recuperar aquela dignidade a que me referia antes, associada às características de uma gestão democrática, princípio constitucional. É claro que as primeiras experiências serão difíceis de implantar, serão influenciadas pelo clientelismo político e por outras interferências políticas, serão dificultadas pela própria compreensão do papel que deve exercer uma escola pública, mas tenho a certeza de que, na maioria dos casos, poderemos chegar a resultados muito promissores. Estamos, neste momento, acompanhando a experiência que realiza a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte na implantação da gestão democrática.

Finalmente, é importante acentuar que essa autonomia da escola exige total reformulação das atribuições dos órgãos centrais das redes de ensino, no sentido de se tornarem órgãos de apoio, de assessoria, de avaliação, de financiamento de projetos, de credenciamento de escolas particulares, etc. O processo de centralização progressiva que os governos foram impondo à administração escolar tem de ser revertido. O poder de decisão precisa voltar às escolas.

Referi-me muito à autonomia da escola, principalmente porque eu estava interessada em chamar a atenção para a necessidade de repensarmos a escola como centro ou base do Sistema Nacional de Educação. Não mencionei sequer a autonomia universitária, essência da própria instituição universitária. A esse respeito, preocupava-me a necessidade de deixar claro o significado de autonomia universitária, única forma de garantir que ela não seja progressivamente burlada. Acho fundamental explicitar o que se entende por autonomia didático-científica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e não deixar espaços vazios, que possam ser interpretados de forma contrária aos interesses das universidades públicas. Da mesma forma, a autonomia da escola de ensino fundamental precisa ser igualmente de seu alcance.

Somente a partir dessa ESCOLA – como ponto de referência ou como base institucional – podemos pensar nos níveis de articulação das redes públicas e privadas, e estabelecer, então, o que entendemos por SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.