

A invenção da democracia no espaço escolar¹¹⁴

*Lilian Ramos*¹¹⁵

RESUMO

O tema da democracia na escola ganha novos contornos após a Constituição de 1988, a qual determina a gestão democrática do ensino público. A LDB no. 9394/96 aprofunda esse conceito ao definir a participação dos profissionais da educação e da comunidade local na elaboração do projeto pedagógico e nos Conselhos Escolares. A nova legislação traz a necessidade de inventar a democracia no espaço escolar, cabendo aos profissionais da educação colocá-la em prática, posto que a democracia não é concedida e sim conquistada.

Palavras-chave- gestão democrática, inclusão escolar, movimentos instituintes

ABSTRACT

The theme of Democracy in Brazilian schools acquires a new meaning after the 1988 Constitution, which determines the democratic management of public education. Law. 9394/96 deepens this concept by defining the role of education professionals in preparing the school education program and obtaining the participation of the community in School Councils. The new legislation brought the need to invent democracy in schools, since democracy is never simply granted, but earned.

Keywords- democratic management, comprehensive schools, instituting movements

¹¹⁴ Versões iniciais desse texto foram apresentadas em palestra na Universidade de Porto Rico em março de 2011, e também no evento Democracia, Estética e Escola realizado na UFRRJ/IM em outubro de 2013.

¹¹⁵ Professora Adjunta da UFRRJ. Doutora em Educação. Membro do Grupo de Pesquisa Devires da Educação na Baixada Fluminense. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. e-mail- lpcramos@terra.com.br

“Mais que as ideias, são os interesses que separam as pessoas”
Alexis de Tocqueville

A educação brasileira nos períodos colonial e imperial foi marcada pelo caráter aristocrático. Apesar de garantida como direito em nossa primeira constituição de 1824, sua expansão foi lenta devido à ausência de dotações específicas para a área e à existência da escravidão, que limitava seu acesso aos homens livres e excluía a maior parte da população dos bancos escolares. Os interesses dominantes no período não garantiam à grande maioria da população o acesso aos direitos básicos de cidadania, apesar da Constituição afirmar o contrário.

A herança colonial brasileira transfere para o país emergente da Proclamação da República uma situação educacional precária: em 1890, 85% da população era analfabeta, baixando para 75 % na década seguinte. Esse percentual cai na década de 1910, mas ainda assim acima da metade (65%) da população brasileira de 15 anos ou mais havia sido excluía totalmente da escola em 1920 (RIBEIRO, 1982, p.78-9). O que não chegava a se constituir em problema social devido à industrialização incipiente.

O processo de urbanização e industrialização brasileiro intensifica-se após a I Guerra Mundial, aumentando a demanda por mais e melhores escolas. Somem-se a esse fator os movimentos culturais e pedagógicos ocorridos nos anos 20 e 30, e torna-se possível entender o salto educacional ocorrido no primeiro governo Vargas (1930-1945), o qual adota o modelo econômico nacional desenvolvimentista, carreando consigo a necessidade de um grande aumento no número de escolas primárias e secundárias. A Constituição de 1934 dedica, pela primeira vez, um capítulo à educação, atribuindo à União a competência de traçar as diretrizes de uma educação nacional e aos estados a gestão de seus sistemas de ensino.

Com a criação do sistema público de ensino, coloca-se finalmente em prática no Brasil a idéia de que a educação é um direito de todos. O tema da democracia não constitui propriamente uma novidade para os educadores, tendo sido amplamente explorado por Anísio Teixeira em suas obras e no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, além de várias outras contribuições. Os Pioneiros preocupavam-se com a organização do

nascente sistema público de ensino, convencidos de que democracia se aprende na escola. Não apenas em teoria - e sim uma democracia praticada, com a participação dos estudantes nos Grêmios Estudantis e dos professores na administração de suas escolas.

O Estado Novo de Vargas (1937-1945) interrompeu esse processo, e o país só voltou à normalidade democrática após esse período. O Golpe traz uma nova Constituição, que mantém a obrigatoriedade do ensino primário, institui o ensino obrigatório de trabalhos manuais em todas as escolas (art.128) e cria o programa de ensino pré-vocacional e profissional, destinado “às classes menos favorecidas”, considerado o primeiro dever do Estado (art.128). Apesar do incremento dos recursos destinados à educação e da ampliação da rede escolar, os grandes problemas educacionais do período são a seletividade inicial, por falta de vagas, e a posterior, pela reprovação escolar que atinge aproximadamente metade dos alunos matriculados, de 1930 a 1945 (RIBEIRO, 1982, p.120; 129-30).

Houve expansão no ensino elementar, mas 25.8% da população em idade escolar continuavam fora da escola em 1955. Some-se a isso a seletividade que se vai operando no decorrer da escolaridade e tem-se um quadro de pouca alteração em nosso sistema de ensino. Logo ao final do ensino primário o aluno enfrentava a barreira do Exame de Admissão ao ginasial. O ensino médio, apesar do aumento verificado, conseguia atender a apenas 18.2% da população em 1945. Quanto aos índices de analfabetismo, há uma diminuição percentual no período: de 56% em 1940 para 50.5% em 1950 e para 39.4% em 1960 (Ibid. p.123-30).

A concentração populacional na zona urbana aumenta consideravelmente, a partir de 1940, agravando o problema do analfabetismo. Após a queda de Vargas, uma nova Constituição entra em vigor, em 1946, determinando ser competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Dois anos depois, começa a tramitar, no Congresso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, só aprovada, após intensos debates, sob número 4.024, em 1961, já no governo Jânio Quadros.

A posse de Juscelino Kubitschek, em 1956 conduz o país ao seu período áureo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização com abertura ao capital estrangeiro. A necessidade de aumentar a escolaridade da população, aliada a uma

movimentação dos setores progressistas ligados à Igreja Católica e aos partidos de esquerda, dá origem a um amplo movimento de valorização da cultura popular e de educação de adultos, entre os anos de 1958 e 1964, para o qual contribuíram Paulo Freire e inúmeros outros educadores.

A acentuação da distância entre o modelo político, com base no populismo criado por Vargas, e o modelo econômico, com base na internacionalização da economia, gerou uma crise política que culminou no movimento de 64 (ROMANELLI, 1982:58-9), precipitando o golpe que implanta uma longa ditadura militar (1964-1985). Na intenção de reorganizar política e culturalmente o país, o governo impõe arbitrariamente duas leis de reforma do ensino: a Lei 5540/68, que institui o sistema de créditos e o caráter classificatório do exame vestibular no ensino superior; e a Lei 5692/71, de reforma do ensino de 1º e 2º graus. Esta amplia a obrigatoriedade escolar de 4 para 8 anos, suprimindo o exame de admissão. As escolas secundárias e técnicas são fundidas numa escola única, de característica profissionalizante, e o curso supletivo é reestruturado.

Apesar da evidente tentativa de romper com o caráter elitista e excludente do nosso sistema educacional, a expansão da escolaridade básica ficou restrita aos estados e municípios que possuíam recursos materiais e humanos para atender a esta mudança. Pelo mesmo motivo, a profissionalização obrigatória não ocorreu de forma satisfatória nas escolas públicas; nem nas particulares, que optaram por dar continuidade na prática ao caráter propedêutico do secundário, voltado para a preparação e o prosseguimento nos estudos em nível superior, atendendo às aspirações das famílias dos alunos. Diante das evidências de dualismo do sistema de ensino brasileiro a Lei 7044/82 termina por dispensar as escolas secundárias da profissionalização obrigatória.

Somente as escolas técnicas, que se achavam equipadas nos aspectos físicos e materiais, atendiam de fato ao quesito de profissionalizar os estudantes secundaristas. Apesar das deficiências verificadas, a grande maioria das escolas públicas seguiu oferecendo cursos secundários de caráter profissionalizante, o que fez com que as classes médias delas se afastassem. Ou seja, na prática escolar prevaleceu a noção de que os adolescentes oriundos das classes populares poderiam ter acesso ao secundário nas escolas públicas.

Mas, para atender a esta nova demanda e aos interesses da classe empresarial ao mesmo tempo, a organização curricular daquele nível de ensino perdeu o seu caráter propedêutico e estruturou-se em torno do mundo do trabalho. Isso dificultava o prosseguimento dos estudos em nível superior.

A ditadura militar começa gradativamente a ser substituída por uma lenta abertura política. A Constituição de 1988, ponto culminante do processo de redemocratização, forneceu o tom para as mudanças desejadas na sociedade brasileira. Contendo grandes avanços na área social, alguns de seus artigos abriram caminho para a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, já no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A Constituição Federal de 1988 destina 18% do total de recursos arrecadados com impostos federais à educação. O art.7º considera direito dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre outros, assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até os seis anos de idade, em creches e pré-escolas (XXV), e determina a proibição do trabalho aos menores de catorze anos (XXXIII). O art. 206, I, prevê igualdade de condições para acesso e permanência na escola para todos. E o art. 208 garante o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que se encontram fora da idade escolar obrigatória, prevendo a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio. É visível a mudança de perspectiva adotada na nova Carta - os interesses de todos os cidadãos, e não apenas de uma minoria, passam a ser garantidos.

Eis aí um avanço considerável. Porém a persistência de altos índices de trabalho infantil e juvenil, proibido por lei e tolerado pelo costume, emperra um avanço mais significativo. A progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade ao ensino médio traz um aumento no número de vagas naquele nível de ensino, mas as denúncias de queda na qualidade do mesmo, atestadas pela entrada em cena de exames nacionais (como o SAEB e ENEM), são uma constante. Estes foram adotados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em cumprimento às recomendações do Banco Mundial para países em desenvolvimento na área educativa.

O Art.205 da Carta Magna assegura a educação como um direito de todos e um dever do Estado, a ser promovida e incentivada com a colaboração da família e da sociedade. O Art. 206 (V) determina a gestão democrática do ensino público. Assegura a valorização dos profissionais do ensino (V) e a garantia do padrão de qualidade do ensino (VII), mas o problema da repetência continua sendo um espectro a rondar o ideal de democratização da escola, e os professores do ensino básico seguem sendo mal remunerados. Como se percebe, a Constituição assinala alguns avanços na concepção da educação como prática social, especialmente, ao indicar a colaboração da sociedade na sua promoção. Seus reflexos se farão sentir na forma de uma democratização da gestão escolar, não obstante as fortes resistências ao nível municipal contra a eleição de diretores e a participação da comunidade local na tomada de decisões.

Esses princípios são desdobrados e ampliados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Apesar das críticas recebidas pela sua versão final, a Lei conserva alguns ranços, mas contém avanços inegáveis (DEMO, 1999), no que concerne ao compromisso político como a educação das classes populares. O acesso à educação básica sem limite de idade (Art. 4º, I), a extensão da obrigatoriedade e gratuidade à educação média (II), o atendimento gratuito de 0 a 6 anos (IV), a ampliação da oferta de EJA e a gestão democrática da educação, assunto ao qual retornaremos.

A Educação foi a grande conquista da década de 1990 no Brasil. Os avanços obtidos responderam, em grande medida, pela evolução significativa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, naquele período. No início dos anos 90, de cada dez crianças de 7 a 14 anos de idade, duas estavam fora da escola; entre os pobres, uma em cada quatro crianças. A criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e da Bolsa-Escola e a aprovação da nova LDB fizeram a diferença, propiciando destaque ao Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em âmbito internacional.

Hoje, 98% das crianças brasileiras estudam, percentual próximo ao dos países mais desenvolvidos. Até meados da década de 1990, o Brasil produzia grandes levadas de analfabetos todos os anos. Eram crianças e adolescentes que chegavam à faixa de 10 a 14 anos de idade sem ter frequentado uma sala de aula e sem saber ler. Com a universalização

efetiva do acesso à educação fundamental, praticamente cessou a formação de novos contingentes de analfabetos.

O imenso represamento de alunos no meio do ensino fundamental deu lugar a um progressivo aumento da escolaridade – em torno de 10% ao ano. Isto significa dobrar o número dos que concluem o fundamental: hoje, apenas cerca da metade das crianças e jovens matriculados o fazem. A matrícula no ensino médio, antes estagnada por falta de alunos, explodiu logo em seguida, devido à onda crescente de concluintes do fundamental. No início da década de 1990, havia cerca de 3,7 milhões de alunos matriculados no ensino médio. Menos de dez anos depois, eram 9,1 milhões. As escolas técnicas somavam 140 e as universidades federais foram grandemente expandidas com a concessão de verbas públicas para este fim. O FUNDEF foi convertido em FUNDEB, abrangendo toda a educação básica, inclusive a Educação de Jovens e Adultos. E a transformação do Bolsa Escola em Bolsa Família tirou milhões de brasileiros da miséria. Foram significativos avanços obtidos no Governo Lula da Silva (2003-2010).

O desafio de implantar a gestão democrática do ensino foi detalhado na Lei no. 9394/96, ao definir no Art. 14, § I, os seguintes princípios: “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”; e § II: “participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Como estes conselhos inexistiam na maioria das escolas até a promulgação da Lei, sua criação está ocorrendo em ritmo bastante lento nos diferentes municípios.

Por outro lado, o art. 13 da Lei, § VI, define que “os docentes incumbir-se-ão de (...) colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”. Tendo em vista a precariedade do trabalho docente, obrigando os profissionais a possuir mais de um vínculo empregatício, o desafio ficou mutilado, sem uma das asas para realizar o voo de superação. Mas isso não significa que ficamos subtraídos de nossas responsabilidades.

A Lei, por sua vez, condiciona a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino ao desenvolvimento do projeto pedagógico, conforme o número de alunos que frequentam a escola, (art.75, §3), e as escolas vêm-se esforçando para

cumprir a exigência, habilitando-se assim aos recursos em questão. O PPP exige a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar para a sua definição e execução, o que nem sempre tem ocorrido, conforme apontam os resultados de pesquisa publicados nos periódicos da área. Para cumprir a Lei, muitos estabelecimentos e até mesmo sistemas de ensino simplesmente copiam os projetos de outros, sem levar em consideração as peculiaridades e necessidades locais.

Com essa nova legislação, estava lançado o desafio da invenção da democracia no espaço escolar. Invenção porque nunca a tivemos na prática, apesar de ardorosamente defendida em teoria desde os anos 1930. Os percalços dos períodos ditatoriais não foram suficientes para matar a semente plantada pelos Pioneiros da Educação Nova em 1932. Contudo, como pudemos observar, alguns "ranços" ainda precisam ser removidos para que os avanços obtidos na letra da lei possam ser plenamente atingidos. Um deles, talvez o mais difícil porque reclinava sobre a tradicional prática do clientelismo, é a extinção da idéia de que o cargo de diretor escolar é uma cargo político, devendo ser preenchido ao sabor dos grupos de novos senhores emergentes após cada eleição. Esta prática, ainda bastante comum no país, resulta na descontinuidade das ações nas unidades escolares, lançando por terra alguns trabalhos voltados para a instituição de novos valores e novas práticas.

Estamos cientes de que a implantação de uma gestão plenamente democrática nas escolas é uma idéia a ser permanentemente perseguida pela comunidade escolar, pois sabemos por experiência que a eleição de diretores não produz automaticamente uma gestão democrática. É necessário engajar todos os segmentos da escola (direção, corpo docente, corpo discente, funcionários, pais e comunidade próxima) nesse desafio, potencializando a participação real, e não apenas formal, de todas as partes. Como estas ações não fazem parte das tradições da maioria de nossas escolas, trata-se de um movimento instituinte de implantação de novos hábitos, novas mentalidades. E sabemos muito bem das dificuldades de produzi-lo e mantê-lo vivo.

Mesmo as escolas que já aderiram ao princípio da democratização enfrentam dificuldades de toda sorte na sua implantação. São as exigências burocráticas, as dificuldades financeiras e materiais, e toda sorte de problemas advindos da colocação em

prática de novas idéias instituintes que buscam se enraizar nos feudos de antigas idéias instituídas.

Estas dificuldades e obstáculos precisam ser transpostos, não apenas pela necessidade de colocar em prática os preceitos legais, mas também e principalmente por um princípio ético e moral. Nem que para isto seja necessário (re)inventar a democracia no espaço escolar. Pois, afinal, a democracia é uma invenção, um legado dos pensadores ingleses e franceses do século XVIII para a humanidade. Mas este legado não passa de uma aglomerado de idéias se não puder ser transformado numa invenção e numa conquista de todos e de cada um de nós. Nessa luta contra as idéias autoritárias não há espaço para paternalismos ou pensamentos ingênuos. Ninguém nos concederá a democracia gratuitamente para nosso usufruto - ela só existirá se nós a inventarmos cotidianamente em nossa vida pessoal e profissional, tornando-a instituída.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 4024/61. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- BRASIL. Lei nº 5540/68 de reforma das universidades brasileiras.
- BRASIL. Lei nº 5692/71 de reforma do ensino de 1º e 2º graus.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8069/90 de 13 de junho de 1990. *Estatuto da Criança e do adolescente*.
- BRASIL. Lei nº 9394/96 de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- DEMO, P. *A nova LDB: ranços e avanços*. São Paulo: Papirus, 1999.
- HADDAD, F. Os oito avanços do governo Lula. Entrevista concedida ao jornal *Folha de São Paulo*, 2000.
- MEC. <http://portal.mec.gov.br/index.php>? Em 21/04/2010 - Assessoria de Comunicação Social do MEC.
- RIBEIRO, M. L. S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. São Paulo: Moraes, 1982.
- ROMANELLI, O. O. *História da educação no Brasil*. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 1982.