

A VISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DOS SUJEITOS EM DIFERENTES LUGARES SOCIAIS: AS MUDANÇAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL

MOUSQUER, Maria Elizabete Londero - Prof^a Dr^a do Centro de Educação/UFSM
mousque@terra.com.br

DRABACH, Neila Pedrotti – Mestranda em Educação/UFSM
neiladrabach@hotmail.com

Área Temática: Educação: Políticas Públicas e Gestão da Educação
Agência Financiadora: não contou com financiamento

Resumo

Em um momento histórico em que nos deparamos com crises nas diferentes esferas sociais, com processos corrosivos dos direitos humanos, a tarefa de repensar os processos democráticos torna-se sobressalente, certificando-se de que este terreno é vasto de indagações, pelo fato de que todos se encontram implicados como sujeitos. No campo educacional, os processos democráticos que tentam instituir-se são atravessados por inúmeros fatores que se constituem como entraves, à medida que este espaço-tempo se apresenta como um espaço de luta privilegiado no processo de conquista da hegemonia política e cultural na sociedade. Partindo destes pressupostos, este estudo, ancorado em uma perspectiva dialética de compreensão dos fatos, apresenta uma interpretação de uma realidade, resultante de pesquisa em andamento sobre *a valorização da diversidade e contexto como alternativa para a gestão de processos democráticos na escola pública*. Esta investigação apresenta como resultado preliminar o fato da gestão democrática do ensino público no Estado do Rio Grande do Sul apresentar-se com práticas ainda incipientes e banalizadas no seu conceito original de democracia. Para tal, o texto estrutura-se a partir de dois momentos circunstanciais. No primeiro, pretendemos discorrer sobre o conceito de políticas públicas educacionais e seus desdobramentos em processos de gestão educacional. No segundo momento, apresentar o campo onde estas políticas assumem as configurações sociais de uma determinada cultura política e seus condicionantes. Nosso propósito é o de explicitar e argumentar a favor de uma democracia participativa com vistas a fazer aflorar lacunas propícias para o desenvolvimento de processos constitutivos de políticas como possibilidades motivacionais de superação frente aos sinais de presenças antidemocráticas.

Palavras-chave: governo estadual, gestão da educação, democracia, políticas educacionais

Considerações Iniciais

Quando o olhar se volta para o tema sobre políticas públicas, este mesmo olhar direciona-se para a sociedade em foco e, conseqüentemente, para o fato de ela ser ou não

salvaguardada por um Estado de Direito Democrático. Ao restringir a direção do olhar para a sociedade brasileira e deixar de lado a narrativa histórica da democracia moderna, a tarefa passa a ser, pelo momento histórico circunscrito por crises e processos corrosivos dos direitos humanos, o de repensar os processos democráticos, na certeza de que este terreno é um campo vasto de indagações pelo fato de todos se encontram implicados como sujeitos.

Entendemos por sociedade democrática aquela que não esconde suas divisões e conseqüentes incongruências, mas procura trabalhá-las, já que considera legítimos os conflitos e procura instituí-los como direitos. O tema proposto neste trabalho nos obriga a pensar essas divisões presentes historicamente na sociedade brasileira considerando que muitas delas são resultados de forças hegemônicas que mantiveram o controle sobre o sistema político e que ainda continuam se manifestando, visivelmente, através da falta de prerrogativas de um congresso que vota as propostas tendo em vista elementos materiais e o clientelismo, retirando o poder das formas de organizações locais e gerando ineficiência administrativa na implementação de políticas públicas.

É desse contexto que emergem as políticas sociais implementadas pelo Estado, entre as quais estão as políticas educacionais e os sujeitos protagonistas dessa história. Este reconhecimento espaço-temporal permite uma reflexão sobre o campo institucional-educativo e os espaços sociais diferenciados onde os sujeitos se movimentam. A arena demarcada nesse exercício reflexivo proposto constitui-se no espaço político partidário onde surgem, na maioria das vezes, arranjos políticos que produzem uma confusão conceitual no que diz respeito à falta de clareza entre políticas públicas de Estado e programas de governo.

Posto muitas vezes de forma intencional, recheado de embates sobre diferentes formas de dominação, através da imposição de valores e significados simbólicos de um grupo sobre outro, esta falta de discernimento é atravessada por um discurso que contempla a ufania da modernidade, do progresso, da liberdade e da qualidade. Sob pena de drástica redução das funções de cunho social e conseqüente distorção e até mesmo a erosão de muitas das atuais políticas públicas prescritas constitucionalmente.

O presente trabalho está estruturado a partir de dois momentos circunstanciais. No primeiro, pretendemos discorrer sobre o conceito de políticas públicas educacionais e seus desdobramentos em processos de gestão educacional. No segundo momento, apresentar o campo onde estas políticas assumem as configurações sociais de uma determinada cultura política e seus condicionantes. Este estudo, ancora-se em uma perspectiva dialética de

compreensão dos fatos, partindo do entendimento de que as dimensões econômicas, científicas, técnicas e políticas da educação “se constroem de forma articulada por diferentes mediações e, por se darem numa sociedade de classes, se produzem dentro de contradições, conflitos, antagonismos e disputas” (FRIGOTTO, 2006, p. 241). Para tanto, apresentamos uma interpretação de uma realidade, resultante de pesquisa em andamento sobre *a valorização da diversidade e contexto como alternativa para a gestão de processos democráticos na escola pública*. Esta investigação apresenta como resultado parcial o fato da gestão democrática do ensino público no Estado do Rio Grande do Sul apresentar-se com práticas ainda incipientes e banalizadas no seu conceito original de democracia. Nosso propósito, neste texto, é o de explicitar e argumentar a favor de uma democracia participativa com vistas a fazer aflorar lacunas propícias para o desenvolvimento de processos constitutivos de políticas como possibilidades motivacionais de superação frente aos sinais de presenças antidemocráticas.

As políticas educacionais da educação e seus condicionantes para a construção de processos de gestão

Quando se discute a questão da gestão educacional, muitas controvérsias polemizam o debate, dentre elas a falta de clareza nos significados e atribuições que se referem a políticas educacionais e gestão educacional.

Atualmente, as políticas públicas estão enraizadas na concepção do domínio da razão instrumental, em que o próprio homem, na sua dinâmica constitutiva, apropria-se dos interesses dessa mesma racionalidade, obedecendo a critérios definidos pelos interesses materiais e sociais da vida moderna. Esse interesse está sendo cada vez mais identificado com a lógica de uma racionalidade econômica resultante do sistema capitalista. O ritmo de valorização é de uma velocidade ímpar e impede que as questões relativas à justiça social e à autoridade política do mundo da vida transcendam para a vivência cotidiana.

A exploração intensificada pela economia capitalista global e seus efeitos nefastos constituem-se em empecilhos à possibilidade de elaboração de uma perspectiva mais humanizadora, pelo fato de que neste sistema de produção a lógica da reprodução capitalista se sobrepõe à lógica da reprodução social, que é própria das relações construídas no mundo da vida. A capacidade de reação, frente à situação estabelecida, fica refreada pelos efeitos do mundo sistêmico, pois o homem não consegue acompanhar o ritmo imposto pelas

determinações daí decorrentes, não percebendo os limites que impedem o desvelamento da racionalidade própria do agir humano. As permanentes intervenções determinadas pela racionalidade instrumental têm conduzido o ser humano a um processo cada vez mais exploratório, dificultando a fecundidade das políticas públicas. No caso em questão, o das políticas educacionais, percebe-se que elas são determinadas por uma lógica operacional condizente com os padrões vigentes. Independentemente da formulação e execução de novas políticas públicas, acrescidas de uma euforia em torno da qualidade do ensino, permanece o mesmo enfoque problemático. O poder constituído continua nas mãos dos administradores ditados pelos interesses econômico-capitalistas, legitimado por um racionalismo objetificador.

Em decorrência dos efeitos sistêmicos, a política educacional sofre diretamente as intervenções de todo o tipo de influências e perde o seu fundamento que é a aplicação da ciência política da educação. Em sentido mais prático, quando falamos em Política Educacional estamos nos referindo às idéias e ações voltadas para o desenvolvimento do campo educacional, em sentido amplo. Ela é partícipe da política social mais ampla, que possui suas peculiaridades históricas e legais que a distinguem das demais.

As políticas educacionais, nesta perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico. Dizem respeito a áreas específicas de intervenção, daí porque se fala em políticas de educação infantil, educação básica, educação superior, etc. Cada uma delas, por sua vez, pode se desdobrar em outras. Isso significa dizer que, a depender do ponto de vista de onde se examina uma determinada esfera de intervenção estatal, a relação entre o todo e as partes se modifica, na proporção direta do que é maior ou menor nos diferentes campos de atividade (VIEIRA, 2007, p. 56).

Neste sentido, dado a complexidade que envolve e diferentes implicações referentes às políticas, as mesmas acabam imprimindo um caráter um caráter partidário e ideológico na educação, e, num primeiro momento, a questão mais geral deixa de ser a democracia e a dimensão pública que deveria ir se estabelecendo ao longo do processo. É assim que se estabelecem as políticas de um governo, diferenciando uns dos outros, com práticas diferenciadas na gestão pública.

Segundo Vieira (2007), no momento em que as políticas se traduzem em intenções públicas transformadas em práticas passam a se denominar gestão. Mas para a sua eficácia, a gestão pública deve atender três dimensões: valor público, as condições de implementação e as condições políticas. Valor público dá conta da intencionalidade das políticas. Quando a

Constituição diz que a educação é um direito de todos e dever do Estado ela está professando um valor público. E elas só poderão ser operacionalizadas através de ações que concretizam a gestão. O problema recai nas condições de implementação e as condições políticas (investimentos, financeiro que por serem territórios da prática, acabam sendo negligenciados). Se as políticas não atenderem essas três dimensões a gestão não será bem sucedida e acaba recaindo em letra morta.

Assim como os Três níveis (federal, estadual, municipal) da administração escolar devem trabalhar de forma coordenada e desenvolver consensos, da mesma forma, não se pode desvencilhar a política educacional de gestão educacional e, respectivamente, da gestão escolar. A circularidade deve estar presente de forma a estabelecer expectativas de resultados ambiciosos a todos os alunos. Cada passo que se conseguir avançar terá importante significado no processo de promoção do homem. O que se tem que ter presente é que esta tarefa não está isenta de obstáculos e dificuldades. Conjuguar as três dimensões acima citadas envolve comprometimento no ato de planejar, no acompanhamento do processo e respectiva avaliação. E aí nos deparamos com o “calcanhar de Aquiles”, pois cada um dos níveis opera de acordo com a sua agenda, de forma centralizada. A escola por si só fazendo uso de sua autonomia, não tem a força necessária para mover esta engrenagem e acaba hipertrofiada na sua intervenção social.

A gestão democrática, como um dos temas mais discutidos nos processos educacionais atuais, estabelecida nos princípios constitucionais de 1988, assume a responsabilidade de dar conta de uma determinada “qualidade de ensino”. Em nome da autonomia, a escola é chamada a dar conta de toda a responsabilidade da tarefa educativa, correndo o risco de cair no emaranhado de exigências sociais e, conseqüentemente, desrespeitada na sua especificidade como local de ensino e aprendizagem.

Condicionantes no processo de gestão democrática na educação pública do RS

Refletir sobre a educação no contexto atual reporta-nos ao esforço de compreender os desdobramentos das mudanças nas esferas econômica, política e social no campo educacional. Em função de este campo representar expressiva função no desenvolvimento de projetos de sociedade, a sua gestão é alvo de alterações, à medida que se modificam os quadros de referências da sociedade. Sendo a política educacional o cerne do sistema de ensino público, é

aí que se instalam e definem os rumos e funções da educação, de acordo com os interesses e projetos político-econômicos predominantes na sociedade.

Focalizando o contexto histórico imediato, não há dúvida de que a partir dos anos 90 quase todos os países da América Latina sofreram reformas educativas resultantes de um processo de indução externa articulada com as políticas internacionais, mediante a constatação das deficiências do sistema educativo e das mudanças institucionais que alteraram a estrutura do Estado.

No que diz respeito à democratização da educação e à gestão do ensino público, hoje não mais se contesta o fato de que o exercício da gestão tem de ser democrático e participativo. As bases legais da gestão democrática do ensino público foram estabelecidas. O que não se pode negar é que este processo em si mesmo, não apresenta força obrigatória e vinculante capaz de organizar e instituir uma dinâmica democrática.

Com o olhar voltado para o campo de estudos e pesquisas em Políticas Públicas, observa-se que estas têm sido o resultado da ação do Estado em relação às demandas “que emergem da sociedade e de seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (CUNHA & CUNHA, 2002, p.12). Às áreas de atendimento das políticas públicas são, comumente, entendidas como educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc.

No entanto, nos marcos de uma sociedade de conflitos, desigualdades sociais e de poder, o “pano de fundo” das políticas públicas ultrapassa as demandas sociais, sendo o resultado de uma gama maior de fatores de diferentes naturezas. Segundo Ahlert (2004, p. 48), “elas são o resultado do jogo de poder determinado por leis, normas, métodos e conteúdos que são produzidos pela interação de agentes de pressão que disputam o Estado”. Identificados como agentes de disputa, estão os partidos políticos, os empresários, os sindicatos, as organizações sociais e civis.

O trajeto percorrido pela gestão democrática do ensino público no Estado do Rio Grande do Sul desde 1995 pode ser cotejado com as vivências entre sujeitos e suas circunstâncias individuais e coletivas, conjunturas, sistemas, estruturas e com o próprio fazer histórico. Essa articulação constitui processos dialéticos de interação e, por isso, capazes de produzir novos sentidos.

Ao situarmos a política educacional, como uma política de corte social, desenvolvida no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, percebemos claramente que ela atende a uma

gama de interesses específicos, em detrimento às demandas sociais. Compreendendo estas políticas como frutos de uma política de governo (gestão 2007 – 2010) nela encontram-se atravessados os princípios de atuação deste plano governamental.

Cabe esclarecer que no Estado do Rio Grande do Sul, a partir da segunda metade da década de 90, apresenta bastante visível a diferente posição assumida pelos governos sobre a intencionalidade da educação e a sua função social, embora haja o reconhecimento do campo de possibilidades que se abre a partir das rupturas e dos conseqüentes espaços para ação coletiva.

Os índices apresentados pelo Índice de Desempenho da Educação Básica - IDEB no RS, no ano de 2007, apresentam um baixo desempenho dos estudantes gaúchos na educação básica, mostrando um declínio nos últimos anos. Desta forma, o governo do Estado inconformado com esta situação, apresenta algumas medidas drásticas como forma de tentar sanar os problemas através de medidas de racionalização de custos e recursos humanos e, ao mesmo tempo, elevar os índices sinalizados pelos indicadores quantitativos. A primeira medida adotada no segundo ano de governo foi a de enturmação outorgada pela Secretaria de Educação. Tal medida promoveu o fechamento de 122 escolas e 8300 turmas¹. Diante desta medida, apresentava-se no site do governo (www.estado.rs.gov.br/index/php) a argumentação de que

a determinação de reorganizar o quadro das turmas visa utilizar melhor os recursos públicos da União e do Estado para a manutenção das escolas. Essa determinação de reorganizar as turmas, popularizada com o nome de *enturmação*, se concretiza na fusão de turmas, o que estabelece um novo padrão de gestão de recursos humanos, como vistas à melhoria dos desempenhos de aprendizagem nas escolas gaúchas (Site).

O que nos parece é que esta medida toma como razão primeira o objetivo de redução de custos, baseado no critério custo-aluno, permitindo-se alargar o número de alunos por professor. Assim, a base de orientação da organização do trabalho pedagógico centraliza-se na questão econômica em detrimento das necessidades do processo de ensino e aprendizagem na educação básica.

¹ Dados apresentados pela Deputada Marisa Formolo em Assembléia Pública da Secretaria de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, realizada na Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria, no dia 30 de maio de 2008.

Dentre outras medidas, uma delas diz respeito a uma mudança polêmica no critério de escolha dos diretores de escola. A proposta da Secretaria da Educação é manter a eleição direta, mas exigir dos candidatos que façam um curso preparatório e obtenham uma espécie de certificação de que estão capacitados para gerenciar uma escola. Os eleitos também terão de assinar um contrato de gestão com a Secretaria da Educação, comprometendo-se com metas ligadas à melhoria da qualidade do ensino, medidas pela avaliação do desempenho dos alunos. Os diretores que não cumprirem as metas serão penalizados.

O projeto de qualificação da escola pública que o governo pretende implantar passa pela premiação, em dinheiro, para os professores de escolas que atingirem todas as metas. Em vez de premiar os professores pelo desempenho individual o governo planeja instituir uma espécie de salário para toda a escola, forçando o grupo todo a buscar resultados satisfatórios. A partir de agora, o próximo passo diz respeito a mudança na estrutura da carreira do magistério. Entre as medidas previstas neste novo plano gestor do magistério estadual está a seleção do corpo docente através do desempenho em sua área específica de conhecimento e atrelar o desempenho dos alunos à remuneração e à promoção na carreira do professor.

Este enfoque sobre o trabalho docente conduz ao esvaziamento de sua função. Em um momento que se exige uma formação cada vez mais ampliada, sujeitos que não apenas dominem conteúdos, mas que desenvolvam capacidade crítica e reflexiva para produzir conhecimento, compreender e atuar frente às demandas sociais, seja integralizando-as ou transformando-as, exigir do professor apenas a capacidade de dominar conteúdos, significa retroceder frente ao princípio de que a escola é “local de produção do saber e o educador também deve discutir e produzir sua prática pedagógica” (CADERNOS DE FORMAÇÃO, 1991, p. 03).

As medidas tomadas pela atual gestão governamental estão voltadas essencialmente para o atendimento de políticas regidas pelas leis de mercado, através da implantação da chamada “Meritocracia”. São elas que irão garantir a revolução no trabalho dos servidores públicos em todas as esferas do Estado. Desta forma o processo pedagógico deverá ser conduzido pelo trinômio: *eficiência, competitividade e produtividade*.

São políticas que não consideram as desigualdades existentes na sociedade e com isso aprofundam ainda mais estas diferenças, pois penaliza o aperfeiçoamento profissional de um trabalho coletivo qualificado em nome da gratificação individual. A meritocracia e a avaliação

de desempenho eliminam avanços obtidos com os planos de carreira que valorizam aqueles que buscam a qualificação profissional e desenvolvem um trabalho centrado em valores coletivos.

Há muitos fatores que envolvem o processo de aprendizagem, centralizar este processo apenas no professor, significa isentar o Estado e a sociedade de sua parcela na educação. Dessa forma, desvia-se o foco das condições de ensino para o resultado do ensino, eximindo-se de maior investimento na educação.

Em relação a estas determinações governamentais, a educação torna-se cada vez mais vulnerável à invasão de elementos estranhos à sua própria natureza, pelo fato de que não possa decidir autonomamente as regras que devem regular o próprio ensino. Os assuntos educacionais envolvem conflitos e negociações importantes entre grupos com visões antagônicas sobre ensino de qualidade e o confronto entre as diferentes posições políticas.

Estar atento aos movimentos que configuram essa tensão no campo educacional permite identificar até que ponto os ideais democrático-sociais estão sendo traduzidos em práticas efetivas ou estão sendo cooptados por interesses antagônicos, tornando-se apenas em meras ilusões de conquistas emancipatórias.

Frente a estas mudanças polêmicas propostas pela Secretaria da Educação não se pode deixar de trazer aqui a questão da autonomia. Quando falamos em autonomia, estamos defendendo que a comunidade escolar tenha um grau de independência e liberdade para coletivamente pensar, planejar e executar o seu próprio projeto definido a partir de seus objetivos. Neste sentido, a imposição de políticas que não respeitam o consenso construído coletivamente a partir do entrelaçamento dos níveis governamentais e composições dos diferentes segmentos da sociedade, fere os princípios da democracia. Para Barroso (2001, p. 16), o conceito de autonomia

Está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a 'independência'. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa), pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras.

Significa, portanto, que a autonomia das escolas é sempre uma autonomia relativa, uma vez que ela é condicionada pelos poderes públicos e também pelo próprio contexto onde ela se efetiva, o que não significa ficar limitada a dispositivos legais e/ou submissa a atos e resoluções decretadas. Ela está intrinsecamente ligada à criação de condições que permitam as autonomias individuais do sentido coletivo.

Neste sentido, admitindo a concepção dialética da história, considera-se que tal situação não está pré-determinada, podendo adquirir contornos diferenciados. Embora as políticas educacionais contenham pressupostos de identificação com os interesses políticos partidários e econômicos em detrimento aos interesses sociais, ressalta-se que este processo resguarda possibilidades de construção de um espaço público democrático, uma vez que a concretização das políticas públicas só é possível no momento em que se traduz em de práticas sociais.

Considerações finais

Frente aos dispositivos que se desenvolvem no campo educacional, fruto dos distintos agentes de disputa que compõe este espaço-tempo, os quais atuam em sentido contrário aos desejados como ideais de educação, muitas vezes nos deparamos com situações de imobilismo e descrença em processos democráticos. Associado a isso, as falsas promessas de governos, que demonstram estar mais comprometidos com o desenvolvimento econômico do que com o social nos faz lembrar as palavras de Santos (2007, p. 18): “Vinte anos atrás, quando a primeira página dos jornais dizia "reforma da saúde" ou "reforma da educação", era para melhor. Hoje, quando abrimos o jornal e vemos uma notícia sobre reforma da saúde, da educação, da previdência social, é certamente para pior”, resultando em uma discrepância cada vez maior entre as expectativas e as experiências concretas.

Nascida sob a égide dos princípios liberais burgueses de sujeito e de sociedade, a relação entre a função social da escola e as demandas do sistema capitalista cada vez mais se estreitam. A complexidade de que se enredam e estão imbricadas as relações de reprodução social e reprodução capitalista, torna ainda mais tênues as lacunas para a construção de alternativas à construção de um processo educativo mais voltado à construção em detrimento da reprodução.

No entanto, sem perder a crença na luta por um alargamento da base democrática a partir de uma maior mobilização dos atores sociais envolvidos na política social local,

questionarm-nos frente ao quadro que as políticas públicas educacionais nos apresentam é imprescindível a fim de que possamos partilhar dos rumos e perspectivas do sistema educacional, tendo condições de explicitar nossos desejos e ações enquanto profissionais da educação. A educação como prática problematizadora da realidade não pode deixar de existir, sob pena de deixarmos morrer a nossa capacidade de construção de nós mesmos e da possibilidade de edificação de uma lógica contrária aos princípios que regem nossa sociedade, no contexto atual.

REFERÊNCIAS

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2001.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E. S. M.. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.) **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos Científicos e Técnicos da Relação Trabalho e Educação no Brasil de Hoje. In: Lima, J. C. F., NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p.241-288.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V. 23 n.1 jan/abr. 2007.