

OBSTÁCULOS INSTITUCIONAIS À DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO*

José Mario Pires AZANHA**

RESUMO: O A. exemplifica como os obstáculos à ação democratizadora se apresentam no plano prático utilizando dois exemplos da evolução do ensino paulista: a Reforma Sampaio Dória em 1920, e a Reforma Ulhoa Cintra em 1967. Em uma segunda parte do trabalho analisa como o mesmo problema, o ideal democrático, encontrando obstáculos no plano prático, se apresenta no atual Governo Estadual. Democratização do ensino tem agora um sentido mais amplo, visando não só ao acesso à educação, mas também à participação do magistério nas decisões educacionais. A escola democratizada terá seu próprio projeto e plano de educação. Nesse sentido a atual SE imprimiu um Documento Preliminar para Reorientação das atividades da Secretaria visando à autonomia e à melhoria do ensino. No entanto, estes propósitos são frustrados porque, ao mesmo tempo, mantém-se a organização da SE que é autoritária e excessivamente centralizadora de funções e recursos nos órgãos de cúpula. O A. mostra ainda a necessidade de dismantlar essa estrutura administrativa para que o Governo possa cumprir a sua promessa de democratização do ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Democratização do Ensino. História da Educação.

Em primeiro lugar, quero cumprimentar a Comissão de Educação da Assembléia Legislativa pela iniciativa de promover este inquérito sobre a situação da educação em São Paulo. A oportunidade da promoção não poderia ser melhor porque coincide com a chegada ao Poder Executivo Estadual de um partido que sempre esteve na oposição. Esta assunção ao poder gerou obrigações políticas e morais inarredáveis porque são compromissos também inarredáveis com o próprio momento histórico.

Nestas circunstâncias, o erro ou a omissão na condução dos negócios públicos — quase sempre impunes nos últimos anos — são agora impossíveis de se admitir e imperdoáveis se ocorrerem. Por isso, a ninguém que

* Documento enviado à Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo atendendo a convite para depôr no âmbito do inquérito sobre Educação em São Paulo, promovido por esse órgão, em setembro de 1983.

** Professor Assistente Doutor do Departamento de Filosofia da Educação e Ciências da Educação. Faculdade de Educação. USP.

encarou com esperanças o acesso da oposição ao poder, é permitido deixar de dar qualquer colaboração que lhe seja solicitada. É por essa razão — e não porque veja qualquer mérito na minha contribuição — que resolvi aceitar o convite para fazer este depoimento. Embora esteja pessoalmente convencido de que ele seja dispensável no âmbito deste inquérito, o meu modo de entender o serviço público impediu-me de uma recusa que seria até confortável, pois não há como evitar eventuais dissabores numa manifestação desta natureza.

A leitura atenta do documento explicativo dos objetivos deste inquérito convenceu-me de que melhor seria nesta breve exposição combinar, tanto quanto possível, a minha experiência na Administração Pública com exercícios acadêmicos que constituem a minha obrigação funcional. Nesse sentido, entendi que no âmbito do temário do inquérito eu deveria limitar-me ao assunto “Democratização do Ensino em São Paulo”, não só porque já em duas oportunidades participei de ações governamentais nessa área, como também porque já venho cuidando academicamente do assunto. Nos dois casos, convenci-me, entretanto, de que a focalização do tema só é fecunda quando incide sobre a questão dos obstáculos aos esforços à ação democratizadora. Aliás, num trabalho que apresentei a um Simpósio promovido pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, tive oportunidade de assinalar que a conclusão principal de um outro Simpósio promovido pela UNESCO, que reuniu especialistas de todo o mundo, foi a de que:

“... o significado geral de ‘democracia’ é tão claro e livre de ambigüidade quanto a linguagem corrente permite; é a expressão de um *ideal*, um *modelo* e um *desígnio*, um reflexo de aspirações humanas. As disputas ideológicas não se levantam deste significado geral e do tipo ideal de relações humanas que ele expressa; as disputas dizem respeito às *condições* que levam ao progresso até este ideal, aos *meios* pelos quais ele pode ser alcançado, à ordem das *providências* a serem tomadas no seu desenvolvimento. Como conseqüência, as atuais controvérsias ideológicas não se concentram no *significado* de ‘democracia’, mas nas teorias sobre as condições de seu desenvolvimento e os meios de sua realização” (Naess e Rokkan, 1951, p. 457)⁽¹⁾.

Esta conclusão serviu-me na época para compreender que no quadro histórico da evolução do ensino paulista houve, no passado, dois momentos que ilustraram de modo muito significativo essa idéia, isto é, que enquanto no plano discursivo homens de todas as tendências se apresentavam como defensores do ideal democrático de educação, no plano prá-

(1) NAESS, A. e ROKKAN, S. — “Analytical survey of Agreements and Disagreements” in MCKLEON, R. — *Democracy in a World of Tensions*. A Symposium prepared by UNESCO, The University of Chicago Press, 1951.

tico eles se dividiam de forma radical sobre a forma de conduzir o esforço democratizante. Permitam-me, numa primeira parte deste depoimento, fazer uma breve referência a esses momentos. Na segunda, tentarei analisar como o mesmo problema se apresenta no atual Governo Estadual.

I

Em 1920, Sampaio Dória, então Diretor da Instrução Pública, em face da situação altamente deficitária do ensino primário, tentou uma ampliação de vagas que fosse capaz do atendimento pleno da demanda escolar. Como essa ampliação não era possível por causa da escassez de verbas, Sampaio Dória reorganizou o ensino primário, deslocando a obrigatoriedade escolar dos 7 para os 9 anos, concentrou os programas de ensino e reduziu o curso primário de 4 para 2 anos.

Sampaio Dória, na defesa das medidas que propunha, fora muito claro, pois entendia que ou o ensino primário atingia toda população escolar ou cometia-se uma "heresia democrática". Ele compreendia muito bem que a escola democrática acessível apenas a uma parte da população era um engodo e uma injustiça, e que, para evitar esse engodo e essa injustiça, era preferível o que ele chamou de "escola aligeirada", mas, para todos.

Não é difícil imaginar as violentas reações que tais medidas então provocaram. Educadores, políticos e a imprensa, não obstante também se proclamassem democratas, combateram duramente a reforma Sampaio Dória, alegando, em resumo, que a expansão da matrícula, embora desejável numa democracia, era intolerável nas circunstâncias em que fora feita, porque importaria num rebaixamento da qualidade do ensino.

Aliás, essa forma de argumentação é recorrente cada vez que o esforço democratizante do ensino se consubstancia em medidas concretas de ampliação de vagas a qualquer custo.

Em 1967, quando o Prof. Ulhoa Cintra era Secretário de Estado da Educação, repetiu-se a história. Quase 50 anos depois de Sampaio Dória, a exigência democratizadora havia se deslocado do primário para o ginásio. Então, o acesso à escola secundária era barrado por exames de admissão severíssimos porque, na verdade, não havia vagas para todos. Sob a capa da defesa de um alegado alto padrão de ensino, sonegava-se o ensino ginásial à parcela menos favorecida da população. No entanto, a Administração Ulhoa Cintra teve a ousadia de dar conseqüências práticas às alegações democratizadoras do então Governo Estadual e as vagas ginásiais expandiram-se de modo a absorver toda a clientela escolar. Novamente, os democratas de discurso investiram contra as providências tomadas; novamente alegando a defesa do nível de ensino.

A lição que esses episódios encerram confirma a conclusão do simpósio da UNESCO. Neste século, excluindo-se os regimes nazista e fascista, todos os partidos políticos e todas as facções ideológicas utilizaram-se do discurso democrático para alcançar ou justificar o poder. Mas, pelo me-

nos no campo da prática da educação, esse discurso, muitas vezes, revelou-se inoperante e incoseqüente. Sempre houve alguma razão disponível para tentar justificar o adiamento do cumprimento da promessa democrática.

II

O atual Governo Estadual também alcançou o poder comprometido com a promessa democrática em todos os setores da ação governamental e principalmente no campo da Educação porque esta foi colocada como prioritária durante toda a campanha eleitoral. Os propósitos de descentralização e participação foram insistentemente reafirmados como elementos fundamentais do processo democrático.

Ora, no campo do ensino, hoje, a tese da democratização já não diz respeito à abertura de oportunidades educacionais para todos, porque já não se discute mais, nem mesmo nos meios mais retrógados, o direito de todos ao acesso ao ensino de 1.º grau e, pelo menos da grande maioria, ao ensino de 2.º grau. Hoje, as reivindicações vão além do direito de acesso, já historicamente conquistado. A questão, agora, é de como complementar a democratização das oportunidades pela democratização da própria escola, instituindo um padrão de ensino que dê substância aos anseios de participação do magistério nas decisões educacionais; anseios tão duramente abafados nos últimos anos. Em face disso, a promessa eleitoral de assegurar a participação de todos os interessados em cada setor da ação governamental teria, obrigatoriamente, que traduzir-se em providências efetivas garantidoras dessa participação. Com relação à escola essas providências deveriam conduzir à criação de condições para que ela se transformasse numa instituição autônoma e democratizada. É evidente que o alcance de um tipo de organização escolar democratizada não significa que no âmbito da escola todas as decisões tenham que ser coletivas, nem que a autonomia da escola fará dela algo isolado da rede e do sistema escolar. A escola internamente democratizada organizará o seu próprio projeto de educação e o seu próprio plano de melhoria, mas a partir de diretrizes gerais capazes de assegurar a unidade do processo educativo com relação aos seus objetivos fundamentais. Aliás, foi neste sentido e com esse propósito que a Secretaria da Educação imprimiu e distribuiu cerca de 200.000 exemplares do Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da Secretaria e no qual trata das relações entre autonomia e melhoria do ensino, como condição aquela e conseqüência esta de um mesmo esforço participativo.

Este é o quadro em que se delinea hoje o desafio da democratização do ensino em São Paulo. Não se trata mais, nem apenas, da simples expansão de vagas. Mas de uma ação sistemática para impulsionar e orientar, no sentido da autonomia, um setor da vida social que até agora procurou-se apenas domesticar.

Quais são, em face desse quadro, as perspectivas de que o Governo do Estado possa honrar o seu compromisso de democratização da educa-

ção? A resposta a esta questão não pode mais ser um simples reafirmar de intenções no plano do discurso. É preciso que a resposta se fundamente no levantamento objetivo das condições reais que existem para que a prática da cúpula administrativa flua no sentido de liberar as iniciativas das escolas e não de impor soluções muitas vezes inviáveis, de orientar a busca da própria melhoria e não de ordenar. Por enquanto, essas condições não existem.

A atual estrutura básica da Secretaria da Educação foi concebida e implantada para funcionar autocraticamente. Esta apreciação não é mero recurso retórico. Para que se avalie a sua objetividade é suficiente assinalar o excesso de órgãos centrais e o plétórico elenco de suas atribuições. Tomemos um deles, como exemplo muito significativo dos obstáculos institucionais à democratização da escola no Estado de São Paulo, que persistem não obstante a mudança de governantes.

À Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE), órgão que conta com cerca de 150 técnicos, cabe:

- realizar estudos para a formulação da política e das diretrizes a serem adotadas;
- elaborar ou participar dos planos e programas da Pasta, bem como acompanhar sua execução;
- prestar orientação técnica aos órgãos da Secretaria;
- elaborar proposta de um sistema de acompanhamento e avaliação de forma a garantir a coerência e continuidade dos objetivos das diferentes unidades da Pasta;
- preparar despachos e atos normativos do Secretário, em matéria técnico-administrativa;
- exercer outras atividades determinadas pelo Secretário;
- realizar estudos de análise administrativa e propor medidas de racionalização dos procedimentos administrativos nos diferentes níveis e áreas da Pasta;
- acompanhar a evolução dos dados da rede física, manter contatos e trocar informações com a Companhia de Construções do Estado de São Paulo — CONESP;
- analisar dados sócio-econômico-demográficos necessários à formulação do plano de educação da Secretaria;
- acompanhar e analisar a evolução do ensino de 1.º e 2.º Graus, Educação Pré-Escolar, Educação Especial e Ensino Supletivo;
- analisar os problemas de ensino relacionados às áreas tecnológicas;
- elaborar sugestões quanto à orientação a ser imprimida aos projetos que dizem respeito ao ensino profissionalizante de 2.º Grau;
- opinar previamente sobre os convênios a serem firmados com a Secretaria;
- acompanhar a execução dos convênios firmados com a Secretaria;
- acompanhar a evolução dos projetos desenvolvidos na Pasta;

- coletar dados nas unidades administrativas da Pasta e/ou em outras fontes;
- efetuar a análise dos dados coletados;
- produzir informações e promover a sua divulgação interna;
- desenvolver estudos que tenham por objetivo o aperfeiçoamento de seu sistema operacional.

Nenhum órgão com tal elenco de atribuições poderá orientar o processo de democratização interna da escola porque o pleno funcionamento do órgão pressupõe uma escola domesticada e simples cumpridora de ordens e não uma escola autônoma, buscando os seus próprios caminhos de melhoria do ensino. A estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação, instituída pelo Decreto n.º 7.510/76, foi concebida por tecnocratas a serviço do regime de força em que se estava então. A permanência dessa estrutura é obstáculo intransponível a um autêntico esforço democratizante. Há uma contradição entre a ação possível a partir da estrutura existente e a verdadeira autonomia da escola. Sem o desmantelamento da atual estrutura administrativa o discurso do Governo Democrático de São Paulo é semanticamente vazio. A pretensão de que a simples substituição de pessoas assegurará o trânsito de uma escola domesticada para uma escola autônoma e democratizada é, na melhor das hipóteses, uma ilusão. Na pior, uma impostura política. A tese de que a vitória nas urnas criou o direito à ocupação dos cargos é, no mínimo, cínica. Ao magistério pouco importa quem exerça o mandonismo autocrático e a atual estrutura é incompatível com outra forma de exercício do poder. O pior estilo de clientelismo não é o exercido pela ação de um ou outro político "fisiológico", mas aquele que consiste na preservação de uma estrutura para usufruto das oportunidades empregatícias que ela propicia, e isso está sendo feito.

Numa contra-argumentação à análise que aqui é feita, poderia alegar-se que a reformulação administrativa está prevista num dos Projetos Prioritários da Secretaria da Educação estabelecidos pela Resolução SE n.º 154 de 1.º/08/83. A bem da verdade, é preciso que se diga que esse projeto, que tem como objetivo a descentralização em vários setores da atuação da Secretaria, já vem sendo executado com relação à merenda e às construções escolares. Mas, com relação à reforma administrativa visando à descentralização nada foi feito ainda e é pouco provável que se faça porque isso importaria na liquidação dos "feudos" em que se constituíram os atuais órgãos da estrutura básica. Além disso, a tentativa de excluir os Projetos Prioritários da interferência paralisante dos órgãos centrais, tentativa que foi consubstanciada na Resolução n.º 155, da mesma data, já foi frustrada com a revogação desse ato dias depois de baixado. Essa revogação demonstrou a rapidez e a força da reação dos órgãos cujo funcionamento nada mais significa que a simples ocupação do poder e não o seu exercício a bem do serviço público. A descentralização das atribuições de órgãos como a CONESP e o DAE significa a eliminação de

oportunidades de corrupção e isso é muito louvável, mas a descentralização das atribuições de órgãos como a ATPCE, a CENP e o DRHU é muito mais difícil porque exige uma mudança de mentalidade e uma concepção democratizada do exercício do poder. No entanto, o comportamento desses órgãos até agora não indica que essa mudança possa ocorrer e, contudo, ela é essencial para que realmente haja uma transformação política no relacionamento entre a cúpula administrativa e as escolas. Sem isso a questão da participação terá apenas um tratamento retórico.

Poderia estender-me sobre o assunto mostrando como os órgãos centrais (com exclusão das Coordenadorias de Ensino) precisariam ser reduzidos nas suas dimensões, atribuições e categoria funcional, se realmente houvesse a intenção de "inverter o sinal" na educação de São Paulo ou se aqueles que realmente têm essa intenção tivessem poder para agir conseqüentemente. O elenco das atribuições da Coordenadoria de Normas e Estudos Pedagógicos, por exemplo, é de tal modo abrangente que até mesmo o plano de trabalho de cada unidade escolar dependerá de diretrizes centrais para sua "elaboração, execução, coordenação, controle e avaliação". Como será possível compatibilizar a autonomia da escola com a centralização das decisões que seriam o próprio exercício dessa autonomia? De tal modo, a CENP está imobilizada nas sufocantes atribuições que tão zelosamente pretende reter (talvez para justificar os técnicos que congrega em número superior a 500) que ainda não teve tempo de reformular projetos da administração anterior, os únicos de que dispõe como justificativa dos vultosos recursos alocados e inoperantes. O razoável seria a distribuição desses recursos para que Divisões de Ensino, Delegacias e escolas desenvolvessem seus próprios projetos, como aliás o Secretário da Educação fez com verbas alocadas ao Gabinete, mas cujo exemplo não frutificou. No momento em que se incentivam as escolas a elaborarem seus próprios planos de melhoria é preciso prover os recursos para apoio desses planos e não continuar numa linha de trabalho tantas vezes denunciada como inconseqüente e de desperdício dos escassos recursos existentes.

O fato de ter, até aqui, limitado esta análise à situação interna da Secretaria da Educação poderia sugerir que o problema não diz respeito ao Governo como um todo, mas apenas àquele órgão. Não é bem assim, entretanto. A retenção pela Secretaria da Fazenda de cerca de 22 bilhões de cruzeiros da Quota Estadual do Salário-Educação (dados de julho/83) representa a permanência de uma prática do Governo anterior que, além de manifestamente ilegal, pois contraria o Decreto Federal n.º 88.374/83, a Lei Estadual n.º 906/75 e o artigo 2.º da Lei Estadual n.º 1.297/77, compromete uma conquista popular anterior a este Governo — que é garantia de vagas para todos na escola de 1.º grau. Até quando acompanhei o andamento do assunto, os esforços da Secretaria da Educação foram infrutíferos para alterar esse quadro que é um desmentido às alegações sobre a prioridade que teria a educação no Governo Democrático de São Paulo. Mais grave ainda, é que esse fato indica também a prevalência de

critérios tecnocráticos na tomada de decisões com relação aos dispêndios públicos quando o assunto é essencialmente político.

Esta breve análise que apenas aflora os problemas, demonstra a inviabilidade da democratização interna das escolas, base da transformação qualitativa do ensino e demonstra também que a própria democratização do acesso, já anteriormente consolidada, corre risco de uma regressão. No entanto, o Governo não pode fracassar nos setores de Educação e Saúde sem comprometer o próprio projeto político das oposições.