



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

Gestão de sistemas educativos e unidades escolares

qualidade de ensino e educação democrática

Maria Sylvia Simões Bueno

Como citar: BUENO, M. S. S. Gestão de sistemas educativos e unidades escolares: qualidade de ensino e educação democrática. *In*: ROIO, M. D. **A Universidade entre o conhecimento e o trabalho: o dilema das ciências**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2005. p239-244. DOI: <http://.doi.org/10.36311/2005.85-86738-27-1.p239-244>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

GESTÃO DE SISTEMAS EDUCATIVOS E UNIDADES ESCOLARES: QUALIDADE DE ENSINO E EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA

Maria Sylvania Simões BUENO¹

Quando se fala em qualidade de ensino e educação democrática, no âmbito da gestão educativa, estão sendo contempladas concepções plurais cuja multiplicidade é ampliada e corrompida pelos referenciais teóricos e ideológicos dominantes no mundo contemporâneo e estreitamente abraçados pelos arquitetos políticos do sistema educacional brasileiro.

Stoer e Cortesão, em seu livro *Levantando a pedra*, de 1999, subtítulo "Da Pedagogia Inter/Multicultural às Políticas Educativas numa época de transnacionalização", fazem uma introdução metafórica bastante estimulante, que apresenta o conteúdo do livro e justifica seu título. É esse texto que tentarei sintetizar, enxugando o entusiasmo verbal dos autores portugueses e procurando não mutilar sua mensagem.

Referem-se os autores à paisagem marinha oferecida pela maré vazante, com a emergência de pedras e rochas recobertas de musgos, algas e pequenos animais, numa aparência de eterna permanência no tempo e no espaço, em sua úmida tranquilidade e segurança. Se, porém alguém ousar, durante um passeio, revirar essas pedras ou levantar uma das rochas menores, um novo mundo será revelado. Um mundo insuspeitado de turbulências fervilhantes de vida, feitas de coexistências, partilhas, conflitos, de lutas pelo domínio de espaços, de sobrevivência, de poder. O sobressalto sem dúvida será maior para alguém que construiu, para si próprio, a idéia de que a pedra não pode, não deve, ser mais do que revela na superfície musgosa ou coberta de algas, à luz do dia. No entanto, esse desvelamento, para além da aparência imediata, pode mostrar a mesma realidade em outras perspectivas e ampliar o poder de compreensão sobre suas múltiplas faces.

Pensar a educação através de uma imagem como essa pode ser, na visão dos autores, potencialmente ambígua e até perigosa. Se, de um lado, oferece a idéia de complexidade do insuspeitado que se oculta sob as rotinas e imagens oficialmente construídas, de outro a leitura poética (ou ideológica) pode convidar a análises menos profundas e rigorosas dessa mesma situação. É sempre necessário, para a

¹ Departamento de Administração e Supervisão Escolar e Programa de Pós-graduação em Educação – UNESP/Marília.

compreensão de realidades múltiplas, desocultar os processos que sob elas se tecem, sem temer a convivência com a subjetividade.

A gestão democrática de sistemas educativos e unidades escolares, objetivando uma educação de qualidade para todos, vem constituindo, de longa data, o bordão do discurso político brasileiro, na área educacional, pretendendo dotar de um poder sobrenatural a idéia de democracia que, na verdade, abarrotada e congestionada por um excesso de significados e distorcida por apropriações abusivas, presta-se hoje a qualquer bandeira pirata. Compreendê-la e propô-la torna-se algo temerário e complicado. Estudar o que se faz em seu nome é uma tarefa instigante e necessária, que exige o revirar de muitas pedras e rochas.

Ao empreender um passeio virtual pela praia das proposições atuais da administração educacional brasileira para a gestão de sistemas e escolas, são reencontrados os velhos e permanentes argumentos contra a desigualdade e a exclusão, contra a verticalidade burocrática e o autoritarismo, e em favor da descentralização, da participação e da autonomia. A par desse aparente e imutável mais do mesmo, há algumas associações interessantes entre descentralização e qualidade, participação e transpiração, autonomia e autofinanciamento, cidadania e produtividade. Há, ainda, uma revisão de categorias que tem por eixo a centralidade do mercado na sociedade globalizada e o estímulo ao empenho, na área educacional, da construção de uma nova subjetividade.

A posição do Brasil na periferia de um contexto globalizado torna-o muito permeável à mundialização de discursos ideológicos, que impregnam com facilidade suas políticas educativas sob a capa de padrões ditos gerais e aparentes convergências. Nesse quadro, a idéia de um novo gerencialismo que associa a qualidade educacional à “cultura da excelência” busca em experiências exitosas os referenciais para as reformas educativas. O uso de paradigmas empresariais que já contemplam a nova subjetividade a ser construída é uma simples decorrência.

A descentralização – pedra de toque da idéia de gestão democrática - envolve concepções, tais como: a modernização gerencial; um novo perfil para o centro; a racionalização e revolução na produtividade dos recursos; a desconcentração do fazer; a construção de parcerias. Em seu nome, o poder governamental decreta autonomias e normaliza a participação.

Sob esse perfil, quando a especificidade humana da educação é substituída por uma dimensão mercantil e pragmática, nada mais lógico do que abandonar a pesquisa acadêmica em política e administração da educação e alimentar os “circuitos de gestão” destinados a formar

diretores e supervisores via *expertise* (?) de “capacitadores” empresariais, como o IDORT e a Fundação Getúlio Vargas.

A atitude refratária de boa parte da Academia em abraçar todas as lições do modelo empresarial exige, no entender da administração educacional, a busca de fontes mais confiáveis.

A argumentação utilizada é a de que a eficácia da gestão pública encontra obstáculos internos inerentes às práticas, às tradições e ao aparato jurídico-institucional do próprio setor público. A eficácia da gestão privada associa-se a sua maior flexibilidade e, em decorrência, a mais qualidade, a administração eficiente de recursos e a produtividade. Como desdobramento, justifica-se a busca de novos arranjos de gestão dos serviços públicos, a criação de condições de gestão capazes de maximizar recursos e proporcionar serviços sociais de qualidade para todos, a exploração da relação público-privado, envolvendo a combinação e composição institucional de elementos das duas dimensões. Constitui-se, assim, um novo setor, não estatal e não lucrativo, um espaço eminentemente público fora do âmbito do Estado, a possibilidade de transferência parcial ou total da ação pública estatal para agentes da sociedade civil, seguindo uma lógica atrelada à flexibilização do mercado.

A discussão da autonomia, nesse quadro, minimiza sua dimensão de ideal pedagógico, de elemento constitutivo da própria natureza da educação, adquire a ambigüidade necessária ao perfil do Estado avaliador e controlador e é imbricada à idéia de disciplina, à idéia de modelos de gestão elaborados a título de diretrizes e decretados de modo vertical.

Receitas de gestão, associadas a experiências exitosas, são veiculadas em textos de divulgação e seminários festivos.

Vou dar dois exemplos interessantes:

A cidade X adotou duas reformas educativas. A primeira, centrada na melhoria da gestão e, a segunda, iniciada efetivamente sete anos após a primeira, descentralizou alguns poderes e focalizou a melhoria da aprendizagem.

A primeira reforma criou conselhos eleitos, conduzidos pelos pais, com o poder de contratar e dispensar o diretor de escola. O conselho trabalhou com o diretor na preparação e monitoramento de um plano de desenvolvimento da escola. Os cargos efetivos de diretor foram substituídos por contratos de quatro anos. Aos diretores foram dados amplos poderes para contratar professores, autonomia na alocação orçamentária e controle alargado sobre as decisões curriculares.

Cinco anos depois, havia uma percepção difundida de que as melhorias educacionais não estavam acontecendo rapidamente. Como resultado, o prefeito assumiu o controle e nomeou um conselho distrital escolar central e uma equipe gerencial de estilo corporativo. Ao conselho centralizado foi dado o direito de impor sanções nas escolas de performance empobrecida, incluindo a dispersão dos conselhos escolares e avaliação e demissão de dirigentes (em conjunção com os conselhos). Uma de suas primeiras ações foi colocar 109 das 557 escolas públicas do município sob investigação, devido a sua pobre performance acadêmica.

A segunda reforma também estabeleceu um corpo central responsável pela revisão e avaliação da performance de cada escola, com recomendações para ações de melhoria de performance. Finalmente, ampliou a autonomia orçamentária de cada escola, incluindo dar a cada diretor a liberdade de escolher fora uma ampla variedade de serviços escolares.

As escolas do município Y atendem a uma enorme população pobre e educacionalmente prejudicada. Frustrada com a persistente performance acadêmica pobre dos estudantes, em 1995, a cidade decidiu conceder autonomia individual limitada às escolas, com o objetivo de estimular reformas educativas em nível escolar. Cada escola formou um conselho consultivo escolar, constituído pelo diretor, professores, pais e membros da comunidade. As principais funções de cada conselho eram diagnosticar tecnicamente as necessidades, harmonizadas com as reformas, e monitorar o progresso na aprendizagem dos estudantes. Embora o conselho fosse legalmente de natureza consultiva, suas opiniões eram consideradas como diretrizes.

Cada escola foi instada a adotar uma gestão centrada na escola a partir de um menu de oito diferentes modelos de reestruturação escolar. Enquanto a orientação pedagógica dos modelos diferia, eles compartilhavam várias características: ampliar a autonomia da escola (especialmente em assuntos pedagógicos); uma visão comum de objetivos escolares refletidos no plano de desenvolvimento da escola; contratos de performance com metas específicas quantificáveis entre o diretor da escola e a administração central; desenvolvimento de atividades complementares ao ensino, em nível escolar; grupos de trabalho dentro da escola; e constante monitoramento do progresso, incluindo o uso de exames standardizados.

O departamento central de educação continuou a desempenhar um papel significativo no estabelecimento de altos padrões (por exemplo, hoje todos os estudantes de terceira e oitava séries precisam realizar exames em matemática e ciências, para serem promovidos). O departamento de educação estava também responsável por: a)

determinar padrões mínimos e núcleos curriculares; b) facilitar o desenvolvimento do ensino, oferecendo um amplo menu de opções de treinamento e oportunidades; c) prover financiamento adicional para cobrir os custos da implementação dos planos de desenvolvimento escolar (com maiores quantias para escolas que atendiam aos pobres); e d) estabelecer sistemas de avaliação e monitoramento, para fornecer constante *feedback* sobre a performance individual das escolas.

De que escolas e municípios estamos falando? É possível reconhecer muitas dessas práticas, incluindo sua ordem de execução, em instituições e locais muito próximos de nós. No entanto, estamos falando de Chicago e Memphis, nos EUA (BURKI; PERRY; DILLINGER, 1999).

Qual a razão de tantas coincidências? É possível fazer transplante de “modelos de sucesso”? A democratização da escola é resultante de “boas receitas”? Ou, como costumava dizer Roberto Campos, “o que é bom para os EUA é bom para o Brasil?”

Azanha (1987), em sua reflexão sobre a autonomia da escola, assinala que nenhuma metodologia, abstratamente formulada e ensinada, dará resposta a problemas de um cotidiano multiforme, sentido e vivenciado por atores nele mergulhados. São eles os únicos construtores da qualidade da escola. Tudo o mais é apoio e sustentação. A escola não é capaz de se organizar para perceber e superar suas próprias deficiências? “Se isso for verdade é também ilusão imaginar que tal escola - incapaz de autoconsciência e auto-esforço - venha a se beneficiar efetivamente pela imposição de qualquer plano regional ou central de melhoria de ensino.”(p.125)

Para ele,

O fundamental é que a autonomia de nossas escolas públicas esteja impregnada de um ideal pedagógico que constitua a base de uma tarefa educativa, cuja excelência há de ser medida pela sua capacidade de instalar uma autêntica convivência democrática e, por isso mesmo, de formar homens críticos, livres e criativos, até mesmo a partir de condições sociais, políticas e econômicas adversas. (p. 130)

Democratizar a educação não é simplesmente reafirmar intenções no plano do discurso. É preciso 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. A estrutura básica da administração educacional brasileira, apesar das plásticas e maquiagens, foi concebida e implantada para funcionar autocraticamente. É só ler as competências e atribuições dos chamados órgãos centrais ou, melhor ainda, dar uma passada de olhos no Diário Oficial... Nenhum sistema com esse perfil e essa dinâmica poderá orientar o processo de democratização interna

da escola uma vez que seu pleno funcionamento pressupõe uma escola domesticada e simples cumpridora de ordens e não uma escola autônoma, buscando os seus próprios caminhos de melhoria do ensino.(AZANHA, 1995).

O mais inquietante é que, quando a administração educacional recorre a símbolos e recursos de apoio que ocultam sua verdadeira natureza, não pretende, via de regra, democratizar a educação. Pretende gerir de forma controlada – e legitimada – a exclusão.

REFERÊNCIAS

AZANHA, J.M.P. *Educação, alguns escritos*. São Paulo: Nacional, 1987.

_____. *Educação, temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BURKI, S. J.; PERRY, G.; DILLINGER. *Beyond the center: decentralising the state*, Washington, D.C.: World Bank, 1999.

STOER, S.; CORTESÃO, L. *Levantando a pedra*. Porto (Portugal): Afrontamento, 1999.