

PNE, GESTÃO ESCOLAR E FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES.

Alice Happ Botler - UFPE

Introdução

Este artigo insere-se no debate a respeito do Plano Nacional de Educação em sua inter-relação com a gestão escolar e a formação continuada de professores, que integrou o VII Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste/ Encontro Estadual de Política e Administração da Educação/II Simpósio: Gestão da Educação, Currículo e Inovação Pedagógica, promovido pela ANPAE Nacional, ANPAE Nordeste, ANPAE Seção Pernambuco, Secretaria Executiva de Educação Profissional/PE e Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE.

Responde à demanda de aprofundamento da discussão a respeito dos rumos da educação brasileira para o próximo decênio, iniciada com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, que envolveu a sociedade política e parcela da sociedade civil vinculada à educação com vistas a subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação, recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados, agora em tramitação no Senado.

Procura dar ênfase ao aspecto da gestão escolar no contexto do novo PNE 2011/2020, do qual destacamos algumas metas e diretrizes de longo prazo acentuadas no planejamento educacional brasileiro na perspectiva de um *programa de estado* e não *de governo*, tal qual preceitua Oliveira (2009). Para tanto, apresentamos inicialmente alguns aspectos do PNE relacionados aos atuais indicadores educacionais e suas respectivas diretrizes e metas, particularmente as relacionadas à formação continuada de professores e, num segundo momento, focalizamos o debate a respeito da gestão escolar, com vistas a tecer comentários a respeito do lugar da gestão escolar no conjunto das políticas educacionais.

O Plano Nacional de Educação

Para tratar do PNE, compreendemos que algumas análises já foram realizadas a respeito dos avanços e limites das metas alcançadas no PNE 2001, a exemplo de Aguiar (2010) e do documento da ANPED (2011). Portanto, sem a pretensão de tecer comentários comparativos entre os dois documentos, destacamos a questão do atendimento à demanda por escolarização que, compreendemos, está praticamente atendida (98,2% de 6 a 14 anos de idade), apesar de que este dado ainda represente mais de 3,5 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos fora da escola (IBGE, 2012). Queremos reforçar a discussão entre a *quantidade* e a *qualidade* do atendimento educacional no país.

Neste sentido, interessa analisar as diretrizes e metas para a educação dos próximos dez anos, cujo princípio central nos parece ser marcado pelas formas de a sociedade *monitorar* e *cobrar* a educação. Este parece ser o espírito do novo documento, que se desdobra em metas de aumento no investimento em educação, ampliação de vagas em creches, remuneração de professores, erradicação do analfabetismo e ampliação da oferta de ensino em tempo integral, entre outras. Reflete, portanto, certa lógica gerencialista de governo.

Dentre as metas, destacamos a de ampliação da média do IDEB no ensino fundamental, dos atuais 5,0 (média nacional nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011), marca festejada por ter superado as expectativas, para 6,0 em 2021. Entendemos que 60% de aproveitamento do conteúdo formal adotado como currículo base para este nível de ensino ainda represente uma baixa expectativa sobre o produto do trabalho pedagógico a ser realizado no sistema educacional para os próximos dez anos. Na mesma linha de raciocínio, colocamos a meta que estabelece melhoria da média no PISA de 395 pontos (hoje) para 473 em 2021.

A crítica recai justamente por conta do já conquistado acesso de mais de 98% da população em faixa etária escolarizável à escola, o que indica que as redes de ensino já estariam desfrutando de melhores condições para a qualificação do atendimento de seus alunos. Há que se refletir a respeito da *cultura da baixa expectativa* em relação ao desempenho dos alunos, especialmente os das redes públicas de ensino. Reforçamos que, se há duas ou três décadas atrás o país amargava condições de atendimento da demanda escolar com escolas de quatro turnos, incluindo o intermediário (conhecido

como o *turno da fome*, em que crianças eram amontoadas nas salas de aula em período totalmente inadequado para qualquer forma de aprendizado), hoje isso não seria mais necessário do ponto de vista quantitativo da oferta. Apesar de sabermos que essa ainda é uma realidade em municípios brasileiros, os *indicadores educacionais* que pautam as políticas em vigor, indicam que a oferta de vagas nas escolas já dá conta da demanda por escolarização. Os indicadores, portanto, são passíveis de contestação já que não se pode padronizar as reais condições de oferta educacional.

Ainda assim, somos conduzidos a organizar políticas de forma a pautarmos o sistema educacional em bases comuns. Dentre as diretrizes do PNE 2011/2020, encontramos no Art. 2º a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a *superação das desigualdades educacionais*.

A respeito deste último aspecto, Dubet(2008), defende a *igualdade distributiva de oportunidades*, traduzida na forma de *dar mais aos menos favorecidos* com vistas a atenuar os efeitos das desigualdades sociais. O autor, no entanto, esclarece que a mesma escola que assegura a igualdade individual de oportunidades, uma vez que a qualificação e o diploma influem nas oportunidades frente ao mercado de trabalho, interfere, por isso mesmo, negativamente nas oportunidades sociais, já que as *performances* e posições dos indivíduos são desiguais.

Estes aspectos nos alertam para o cuidado que devemos ter com as proposições políticas liberais que sugerem a *mobilidade individual*, em detrimento da focalização na utilidade da formação que ela oportuniza. Nesta perspectiva, a *superação das desigualdades educacionais* pode promover tanto a igualdade entre indivíduos, quanto a divisão social do trabalho, reforçando-a.

Lembramos que o Brasil hoje festeja o aumento da chamada *nova classe média* entendida como aquela em que parcela da população antes em situação de pobreza/miséria tem *baixa probabilidade de passarem a ser pobres no futuro próximo*. Além do acesso a bens de consumo, pessoas que antes não acessavam níveis mais elevados no sistema de ensino, agora o fazem, seja por meio da progressão no ensino básico, seja por acesso ao ensino superior, favorecido por políticas de redução das desigualdades, a exemplo das cotas para negros ou jovens de famílias desprovidas de

recursos. No entanto, como comenta Chauí (2012), a democratização do acesso reduz os espaços antes alcançados apenas por poucos, o que não apenas reduz a merca de raridade anteriormente atribuída ao diploma de ensino superior, mas também restringe os espaços de trabalho e status. Trata-se, portanto, de novas relações de poder que se delineiam a partir das políticas públicas, particularmente as educacionais.

Dentre as diretrizes relativas à *formação de professores*, destacamos avalorização dos profissionais da educação e a difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade. Especificamente, a meta de formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu* nos próximos dez anos e a garantia de formação continuada, refletem não apenas os baixos resultados qualitativos de aprendizagem nas escolas, mas também uma série de críticas veiculadas na sociedade referentes à falta entusiasmo, falta de comprometimento, falta de qualificação docente, entre outros aspectos que persistem. Sabemos que a docência é a base da formação do educador, mas compreendemos que isso não é tudo. Abarcamos aqui a ideia de que o discurso focalizado no slogan *professor é tudo* não é de valorização, mas de responsabilização, ou em outras palavras, de culpabilização pela defasagem de aprendizagem dos alunos. Há que se ter cuidado com a ênfase na formação do professor para que ela não seja vista como redentora.

Queremos dizer com isto que o que falta é *profissionalismo*, porque a comunidade educativa brasileira já dispõe de diversos programas de formação, mas que a formação docente tem sido centrada mais em aspectos conteudistas e metodológicos, o que é importante, e menos em estímulo à participação docente no coletivo escolar, com vistas a uma formação plena, integral, cidadã do aluno. Menos ainda nos processos de gestão. Entendemos que a lógica neoliberal cujo discurso clama por democracia pautada na autonomia e na participação, e que aponta a escola como centro de sua auto produção política, pautada na autonomia de um projeto político-pedagógico próprio, também deve referir-se à nova lógica centrada na *cultura escolar*: o professor, assim como o gestor, é visto como profissional na perspectiva da escola como *autoprodução na dinâmica social*.

Defendemos, portanto, a tese da valorização da formação/ aprendizado *em exercício no coletivo escolar* (hoje em boa parte realizada por meio da educação a distância) e não

apenas cursos de formação dirigidos a conteúdos ou métodos de ensino específicos e, muito menos, os resultados educacionais obtidos por testes padronizados.

A política educacional, com ela o PNE e as propostas de formação hoje, se distanciaram de preocupações fundamentais e passaram a acreditar que mudanças na gestão e na estrutura do sistema se constituiriam em solução para os problemas da educação, mas não incluíram ainda efetivas oportunidades de atuação no interior da escola para que ela pudesse vir a desenvolver o que dela é esperado. Cabe lembrar que presenciamos hoje diversos exemplos de escolas *de sucesso*, cujo trabalho tem conduzido seus alunos ao êxito nos testes padronizados e sistemas avaliativos a partir do desenvolvimento de uma cultura de responsabilização e autoprodução filosófica e político-pedagógica. Trata-se, no entanto, de exemplos esparsos, não de vasta abrangência.

Assim, metas estabelecidas, tais como a ampliação da oferta de educação em tempo integral, pautadas na ampliação da jornada escolar e atividades de acompanhamento pedagógico e interdisciplinares, bem como a ampliação e reestruturação da infraestrutura das escolas públicas com novos laboratórios, bibliotecas, refeitórios, banheiros, bem como formação de recursos humanos para a educação em tempo integral constituem-se em *ficção necessária* ou *figura de justiça* inerente, mas não suficiente para a sua efetiva superação. Faz-se necessário aproveitar a ampliação do espaço-tempo também do professor na escola para atividades de *formação continuada* e *em serviço* de discussão sobre cada realidade, bem como sobre temas pertinentes que deem suporte como marcos referenciais que fundamentem seus reais planos de ação, para que se construam coletivamente mudanças a partir do que já existe.

Dentre as metas estabelecidas, destacamos ainda a *defomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos e equipamentos públicos*, a exemplo do Programa Bairro Escola, que pauta-se em uma abordagem global de requalificação e reabilitação urbana em áreas de escolas, justamente defendendo o conceito do bairro escola, da escola aberta, livre de muros e que integra o tempo do aluno com atividades culturais e de lazer, oferecendo *formação cidadã*, uma vez que oportuniza ao educando viver plenamente a comunidade, o que quer dizer, a nosso ver, inserir-se nela.

O lugar da gestão escolar no contexto das políticas educacionais

Os aspectos acima citados referentes às diretrizes e metas do PNE nos instigam a pensar na gestão da escola, em sua função e possibilidades. Dentre estas, destacamos o desafio do gestor escolar de, num contexto marcado por princípios empresariais de gestão e formação profissional, bem como de metas baseadas em um bom sistema de dados, não se permita *secundarizar as dimensões pedagógica e política da educação*. Reforçamos a premissa de que é prioridade da gestão coordenar o coletivo escolar com o objetivo maior da escola de formação ampla e qualificada de seus alunos.

A este respeito, em recente pesquisa (BOTLER, SANTOS e CORDEIRO, 2012), gestores de escolas com baixo IDEB foram questionados a respeito da gestão escolar e de seus planos de ação para a qualificação do seu trabalho. Dentre os resultados desta pesquisa, observou-se uma relação entre a ênfase atribuída por gestores escolares a aspectos estruturais e administrativos, por um lado e, por outro, baixos resultados de desempenho escolar. Isso significa que, apesar do esforço na ampliação da gestão democrática e dos diversos mecanismos de democratização dela decorrentes, bem como dos debates travados em longas horas de formação, que a cultura da administração nos moldes clássicos ainda permanece arraigada. Esta, por sua vez, parece facilitar o aprofundamento da abordagem gerencialista na educação, apesar do discurso modernizante e democratizante.

As políticas compensatórias, tais como os sistemas de cotas e bolsas, são exemplo claro desta lógica, visto que não resolvem o problema da produção das desigualdades na sociedade, e querem creditar à oferta *equitativa* de oportunidades, *a professores e gestores eficientes e à eficácia* do sistema, a resolução do problema da disparidade de desempenho entre estudantes de diferentes grupos sociais. Reforçamos a ideia de que políticas de cotas vêm promovendo oportunidades a pessoas que antes não alcançavam níveis elevados no sistema educacional, a exemplo do ensino superior e isso é positivo; não podemos, no entanto, nos restringir a medidas paliativas específicas, mas devemos requerer um sistema de ensino equitativo e justo desde a sua base, oportunizando educação básica de qualidade a todas as crianças e jovens.

Neste sentido, a gestão da escola tem também sua parcela de responsabilidade ao promover, junto ao coletivo escolar, o desenvolvimento de seu projeto político-pedagógico voltado para os problemas específicos de sua realidade, construindo sua autonomia dentro do sistema, em uma relação de diálogo e complementaridade com as redes de educação.

Este aspecto tem importância uma vez que o controle direto sobre as escolas via indicadores quantitativos amortiza os mecanismos de revisão pública de decisões políticas, reduzindo-as à comparação competitiva. É por meio de uma proposição coletiva que valores da comunidade escolar serão esclarecidos com vistas à superação da organização burocrática e subsumida ao sistema. Queremos dizer com isto que o processo educacional é complexo e as mudanças só ocorrerão se os atores locais se apropriarem de significados compartilhados e desenvolverem relações de confiança em suas comunidades.

Os processos educativos e os resultados dos estudantes, para uma aprendizagem mais significativa, resultarão de ações concretas, com o objetivo de democratizar os processos de *organização e gestão*, exigindo a (re)discussão das práticas curriculares, dos processos formativos, do planejamento pedagógico, dos processos de participação, da dinâmica da avaliação e, aí sim, do sucesso escolar dos estudantes e sua formação.

Defendemos a tese de que a gestão da escola pode e deve fazer um esforço de análise das questões pedagógica, administrativa e financeira adversas em sua realidade particular, buscando estabelecer novos métodos de organização do trabalho, novas formas de inter-relacionamento humano, novas bases valorativas para regular a convivência social (BOTLER, 2010). A escola passa a ser vista como *espaço singular* de proposição e ação, demarcando seu rumo entre a *direção democrática* e a assunção de sua autonomia.

Esta perspectiva não é de antagonismo, mas de complementaridade entre escola e sistema educacional, uma vez que os processos coletivos de aprendizagem, amadurecimento e liderança levam a uma *avaliação coletiva*, o que permite à escola enquanto organização interpretar por si só a regulamentação do sistema, bem como sua realidade particular, estudar, analisar e introjetar cada nova demanda proveniente do sistema de ensino ao qual pertence.

Compreendemos que a qualidade da educação decorrerá de um *juízo crítico de valor* que envolve a avaliação do sistema educacional, bem como os conteúdos trabalhados, a possibilidade de ampliação do universo cultural do aluno, a capacidade técnica e o estímulo ao desenvolvimento do espírito crítico do aluno.

Isso se faz com uma *gestão do trabalho coletivo* de forma singular em cada escola, que se vê como *comunidade política e moral*, em busca da *superação das condições de desvantagem* social e instrução dos nossos estudantes. Esta perspectiva, a nosso ver, deve ser incluída nas políticas de longo prazo que caracterizam um programa de estado, ultrapassam e incorporam metas de médio e curto prazos que cada governo estabelece, tendo em vista a quantidade *ea qualidade* do atendimento educacional no país.

As considerações acima nos levam a observar que o lugar da gestão escolar no conjunto das políticas educacionais democratizantes deve buscar associar o acesso ao sistema educacional à qualificação do ensino e à formação para a cidadania, o que é responsabilidade de toda a sociedade, de cada família e escola e não desobriga o Estado.

Referências

ANPED. *Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de estado*. Rio de Janeiro. ANPED, 2011.

Aguiar, Márcia Ângela. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação e Sociedade*, Set 2010, vol.31, no.112, p.707-727. ISSN 0101-7330

BOTLER, Alice. Cultura e relações de poder na escola. *Educação e Realidade*, v. 35, n. 2, 2010.

BOTLER, Alice; SANTOS, Bianca e CORDEIRO, Juliana. Contribuições da gestão escolar democrática para os resultados educacionais: limites e possibilidades. Recife: *VII Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste* - ANPAE, 2012.

DUBET, Fraçois. *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. *PNAD 2011*. <http://www.ibge.gov.br/home/> (Acesso em 25/09/2012)

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação/ RBPAAE*, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

BRASIL. *PNE*. Plano Nacional de Educação. LEI No 10.172. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2011.

_____. *PNE*. Projeto de Lei nº 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.