

## A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Benno Sander - UFF

Buscar e interpretar conhecimentos sobre gestão da educação básica é o objeto deste ensaio, tendo como pano de fundo a Conferência Nacional de Educação de 2010 e o Plano Nacional de Educação 2011-2020. Nesse sentido, as primeiras reflexões sobre políticas e práticas de gestão da educação básica visam colocar o texto no contexto do Plano Nacional de Educação, que acaba de ser aprovado pela Câmara dos Deputados do Congresso Nacional. A segunda parte se refere à relação entre formulação de políticas e planos educacionais e sua execução no âmbito dos sistemas de ensino e instituições educacionais. O texto conclui com a proposição de um processo orgânico e unitário de governo da educação e gestão escolar.

### O TEXTO EM CONTEXTO

A presente reflexão sobre a educação básica e o Plano Nacional de Educação inicia fazendo referência a três palavras-chave do Eixo II do Documento de Base da Conferência Nacional de Educação de 2010: **política, gestão e qualidade**. Na realidade, os três termos são recorrentes nos estudos e debates recentes sobre o governo da educação brasileira e da gestão escolar. A literatura educacional revela que cada um dos três termos pode ser definido de diferentes formas, com distintos significados, refletindo diferentes valores e orientações conceituais e práticas sociais.

Efetivamente, o exame da genealogia do conhecimento em matéria de política, gestão e qualidade da educação no Brasil, como em outras latitudes, nos remete a distintas concepções de ser humano e distintos modelos de sociedade. De um lado, observamos como a lógica econômica gerou as teorias do investimento em recursos humanos e formação de mão de obra para atender as necessidades do desenvolvimento. Observamos como a lógica econômica valoriza a competitividade, a produtividade e a eficiência gerencial como critérios instrumentais de qualidade administrativa. Essa lógica, adotada no período de reconstrução material da Europa após a II Guerra Mundial e consolidada nos anos 1960 no bojo da Aliança para o Progresso nas Américas se

reencarna hoje, sob nova roupagem, nas teorias de orientação econômica e tecnoburocrática de gestão da educação.

A essa vertente econocrática de medir a qualidade da gestão na educação, se contrapõe a vertente política e cultural, que define a escola como espaço público alicerçado nos princípios da liberdade e da igualdade na diversidade, da inclusão e da justiça social na educação e na sociedade. Nessa vertente, a qualidade passa a ser um conceito substantivo mais que instrumental; coletivo mais que individual; político e sociocultural ao invés de técnico e gerencial.

Estas colocações revelam que a história do itinerário científico e cultural do Brasil, nela incluindo o itinerário educacional, suas políticas e sua gestão, é fortemente marcada por dissensos e contradições nas suas concepções e suas práticas. Essas contradições históricas, tão presentes nos debates por ocasião da preparação e aprovação do Plano Nacional de Educação, guardam relação com as definições e significados que se vem consolidando na literatura especializada das últimas décadas nos meios educacionais de vanguarda. Superando a neutralidade dos termos **política, gestão e qualidade**, os debates ampliam os conceitos em direção a **políticas públicas** em vez de **políticas individualizadas; gestão democrática** ao invés de **gerência tecnocrática; e qualidade social** em vez de **qualidade total**. A adoção dos conceitos ampliados de **políticas públicas, gestão democrática e qualidade social** destaca a opção pelos **direitos humanos**, como fio condutor a sublinhar nosso pensar e nosso fazer educação.

#### DA FORMULAÇÃO À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

O exame da história da educação brasileira revela que uma educação de qualidade para todos e todas, ao longo de toda a vida, em todos os quadrantes do país requer uma sólida política de Estado, consubstanciada na Constituição, nas leis de ensino, nos planos nacionais, estaduais e municipais de educação e em outros códigos jurídicos e normativos que estabelecem a finalidade, os objetivos e o alcance das instituições e sistemas educacionais. Uma educação de qualidade para todos requer, igualmente, a concepção e adoção de práticas de planejamento e execução capazes de

materializar as políticas públicas e as disposições da legislação do ensino no cotidiano das instituições escolares e sistemas educacionais.

No entanto, existe ampla comprovação empírica sobre a distância entre as leis de educação e a realidade escolar, entre formulação de políticas e práticas educacionais e sua execução no cotidiano do governo da educação e da gestão escolar. Esta discrepância entre lei e realidade, entre políticas e práticas, entre normas e seu cumprimento não é um fato novo na educação brasileira. Nossos primeiros mestres da administração da educação e do ensino, precursores e fundadores da ANPAE, já nos alertavam sobre essa problemática.

Relembro aqui que nosso mestre fundador, Anísio Teixeira, em ensaio publicado em 1961, já enunciava a frequente discrepância entre os “valores proclamados e reais nas instituições escolares brasileiras” (Teixeira, 1961). As colocações de Anísio encontram paralelos nos conceitos sobre a relação entre o organizar e o gerir, o planejar e o agir no governo da educação, conceitos enunciados por Carneiro Leão (1939; 1943) no Rio de Janeiro. As colocações de Anísio nos levam igualmente às noções sobre a relação entre legislação e ação administrativa, enunciada por Lourenço Filho (1976, p. 95-100), outro mestre consagrado da organização do ensino e da administração educacional no Brasil.

Estas colocações de nossos primeiros mestres de administração educacional e gestão escolar também encontram eco nas advertências de reconhecidos educadores da atualidade, para os quais não basta a formulação de políticas e planos educacionais ou a proclamação de normas legais e de resoluções e pareceres dos Conselhos de Educação. Ninguém melhor que Drumond de Andrade para resumir estas advertências com a fina sensibilidade do poeta: “As leis não bastam; os lírios não nascem da lei”. Parodiando a Drumond, diria que os planos de educação não bastam; os lírios não nascem de planos e projetos.

Para descrever esta discrepância entre a norma prescrita e a conduta real, entre o planejamento e sua execução, entre o projeto pedagógico e sua tradução à realidade, os sociólogos da administração conceberam o conceito de *formalismo* (RIGGS, 1964; RAMOS, 1966; SANDER, 1976; 1977), como categoria administrativa, definida por um extenso conjunto de leis, decretos, planos, portarias e outros códigos jurídicos e

administrativos, ao lado de fatos e práticas divergentes na vida real, tanto na educação como na sociedade.

A pesquisa revela que o formalismo e seu impacto sobre a qualidade educacional e o desempenho escolar residem tanto nas falhas do processo legislativo, do processo de formulação política, do processo de elaboração de planos; como nas falhas do processo de organização e gestão na aplicação das formulações teóricas e legais na escola e nos sistemas educacionais (SANDER, 1976; 1977). A origem do formalismo reside, em parte, na histórica natureza antecipatória e dedutiva do direito administrativo brasileiro, ancorado na tradição legalista do direito romano, importada de além-mar. Essa tradição legalista se observa até hoje no comportamento dos agentes públicos e da sociedade como um todo. Trata-se de um comportamento hábil e sofisticado capaz até de obedecer à lei sem cumpri-la, consagrando ainda hoje a comunicação que faziam outrora os dirigentes coloniais às cortes ibéricas: “se obedece, mas não se cumpre”.

## PROCESSO UNITÁRIO DE GOVERNO DA EDUCAÇÃO

Confrontamo-nos, assim, com dois desafios: primeiro, o desafio de formular uma sólida política de Estado para a educação; e segundo, o desafio de conceber e adotar práticas de gestão capazes de dar forma concreta às políticas públicas no cotidiano das instituições escolares e sistemas educacionais.

Para enfrentar esse duplo desafio, proponho reexaminar a relação entre formulação e execução de políticas públicas, como duas dimensões de um processo unitário, integrado, multidimensional de governo da educação e do ensino. A proposição se fundamenta na constatação de que a visão unitária e orgânica dos fatos da natureza, da vida e da atividade humana, nela incluindo a atividade educacional, é um traço essencial do pensamento contemporâneo, tanto nas chamadas ciências exatas como nas ciências sociais e humanas. São exemplos dessa visão unitária da ciência contemporânea: na física a *teoria do campo unificado* de Einstein (ISAACSON, 2007, p. 348-56; SCHILPP, 1988); na teologia, a cosmovisão de Teilhard de Chardin (1965); nas ciências sociais, a *teoria da complexidade* de Morin (1991; 2001) e a *teoria da multirreferencialidade* de Ardoino (1980; BARBOSA, 1998), entre outras recentes concepções teóricas de vanguarda nos meios intelectuais da atualidade.

Recorrendo aos conceitos ontológicos e epistemológicos que estão na base dessa visão compreensiva do saber, proponho que é hora de introduzir a discussão de novas sínteses teóricas da prática da gestão educacional (SANDER, 2007), baseadas na mediação dialética entre a razão pura e a razão prática. Kant (1724-1804), pai da filosofia moderna, procura balizar esse juízo sintético *a priori* pelo *conceito de simultaneidade* das razões alternativas. Nesse sentido, proponho adotar o *conceito de simultaneidade* dos atos e fatos próprios do campo educacional, em particular o do legislar e o do cumprir, do formular políticas e do executá-las.

A adoção do conceito de *simultaneidade* dos atos e fatos educacionais introduz a discussão de propostas heurísticas e praxiológicas superadoras no campo das políticas públicas e do governo da educação, como as da *mediação dialógica* de Freire (1976 a 1996), que tem profundas raízes no Nordeste brasileiro, e seus intérpretes em matéria administrativa (SANDER, 1990; LIBÂNEO, 2000; GADOTTI & ROMÃO, 2001; LIMA, 2002; PADILHA, 2002; LIMA, 2007); da *ação comunicativa* de Habermas (1984) e seus intérpretes (MEDEIROS, 2003; BOUFLEUER, 2007); da *ação humana coletiva* de Crozier e Friedberg (1977) e seus intérpretes no campo da educação (SANDER, 1990), do *paradigma cultural* de Alain Touraine (2007) e de outros *ensaios multidimensionais de gestão da educação* (SANDER, 2007), de natureza comunicativa, participativa, colegiada, auto-gestionária, ou seja, *democrática*.

Estas propostas compreensivas não negam as dicotomias e contradições em termos de teses e antíteses argumentativas, que marcam a moderna tradição filosófica e sociológica do Ocidente e do Oriente. Ao contrário, as propostas se sustentam precisamente na mediação dialética, dialógica e comunicativa entre razões alternativas, no caso específico que nos ocupa aqui, entre teoria e prática, entre formulação e execução de leis, políticas públicas e planos educacionais.

Os argumentos alicerçados na visão orgânica e compreensiva do pensar e do fazer educação sinalizam a importância da construção de um projeto nacional de educação, um *sistema nacional de educação* capaz de encaminhar soluções político-pedagógicas compreensivas e eticamente sustentáveis. Eticamente sustentáveis em face das nossas desigualdades econômicas, sociais e culturais; em face de nossas disparidades locais e regionais; em face da multiplicidade de discriminações em matéria de etnia, de gênero e orientação sexual, de necessidades especiais, idade, credo e de

outras manifestações exclusivistas que ofendem a própria dignidade da pessoa humana. Tal *sistema nacional de educação* requer do Estado, nas suas esferas federal, estadual e municipal atuando em *regime de colaboração*, o cumprimento do dever indeclinável de organizar e manter a educação nacional, com destaque para a parceria com todos os atores sociais.

Esta estratégia participativa impõe aos agentes educacionais uma renovada responsabilidade pública para assegurar a aplicação de princípios e valores éticos na construção científica, educacional e cultural da contemporaneidade, resultante da desconstrução crítica e da reconstrução criativa do itinerário científico da humanidade ao longo dos anos. No dizer de Boaventura Santos (1991) vivemos uma *transição paradigmática* na ciência e na cultura, baseada na utilização do potencial da participação democrática como estratégia de ação humana coletiva.

## **A MODO DE CONCLUSÃO**

O exercício da gestão democrática na sociedade contemporânea do conhecimento é um desafio de enormes proporções para o direito e a educação, para a formulação política e a prática escolar. O direito à educação e os conceitos de democracia e gestão democrática estão hoje inscritos como cláusulas pétreas na nossa Constituição cidadã de 1988.

A sanção constitucional da democracia, do direito à educação e da gestão democrática constitui, sem dúvida, uma conquista histórica da sociedade brasileira. Essa conquista, no entanto, se revela insuficiente diante da dura realidade da educação brasileira, resultante, em grande parte, do enorme déficit educacional historicamente acumulado e medida pelos níveis insatisfatórios de qualidade educacional e desempenho escolar.

Esta realidade sinaliza a necessidade urgente de uma segunda conquista – a conquista da efetivação do direito à educação de qualidade para todos assegurada ao longo de toda a vida, em todos os quadrantes do país. Ou seja, a democracia e a gestão democrática não se reduzem a sua proclamação política ou declaração constitucional, nem a sua obediência ritual. Requerem o seu cumprimento e efetivo exercício.

A democracia e a gestão democrática não se reduzem à eleição de nossos dirigentes políticos e gestores educacionais. Requerem também a participação coletiva da cidadania no controle social do exercício da função pública e do governo da educação. Nesse sentido, a implantação do Plano Nacional de Educação dependerá, em grande parte, da nossa vigilância, da ação coletiva da cidadania.

Proponho que esta seja uma das lições de hoje. A lição para continuarmos a enfrentar juntos o desafio da formulação e adoção simultânea de políticas e práticas efetivas e eficazes de gestão, na dimensão estruturante dos direitos humanos e da qualidade de vida humana coletiva.

Isto significa dizer que a luta continua no chão da escola e no âmbito dos sistemas de ensino e das entidades da sociedade civil. É nesse campo de lutas que os educadores encontram um de seus grandes desafios para manter o ritmo da construção de propostas teóricas e práticas de vanguarda em matéria de políticas públicas, gestão democrática e qualidade social da educação, à luz do disposto na Constituição cidadã de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no Plano Nacional de Educação 2011-2020. Nesse sentido, proponho que a implantação do Plano Nacional de Educação nos sistemas de ensino e nas instituições escolares é o desafio coletivo da hora.

Este enquadramento jurídico alimenta hoje o discurso político e o movimento intelectual dominante na gestão da educação brasileira. No entanto, ainda enfrentamos o desafio de traduzir o discurso político para efetivas práticas democráticas em numerosas instituições de ensino do país. Esse fato sugere a necessidade de um renovado engajamento político dos educadores na construção da democracia e da gestão democrática como caminho efetivo para fazer frente às poderosas forças do mercado que inspiram a organização e a gestão de numerosas instituições educacionais.

Os fatos comprovam que a gestão democrática da educação não é uma concessão governamental, nem uma dádiva das mantenedoras de instituições privadas de ensino. Ao contrário, é uma conquista histórica de enormes proporções, que implica uma filosofia política e uma estratégia de ação pedagógica. Portanto, compromisso político e sólida formação pedagógica de nossos professores, funcionários e gestores educacionais constituem elementos fundamentais de um paradigma de gestão

democrática da educação. A consolidação de um paradigma dessa natureza certamente será uma contribuição substantiva para o fortalecimento da democracia e o exercício da cidadania na escola e na sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARDOINO, Jacques. *Education et relations: introduction à une analyse plurielle des situations éducatives*. Paris: Gauthier-Villars, UNESCO, 1980.

ARDOINO, Jacques. A complexidade. In MORIN, E. *A religação dos saberes: o desafio do século XXI*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2001.

BARBOSA, Joaquim Gonçalves. *Multirreferencialidade nas ciências e na educação*. São Carlos: Edufscar, 1998.

BOUFLEUER, José Pedro. *Pedagogia da ação comunicativa: uma leitura de Habermas*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.

CROZER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *Le système et l'acteur: les contraintes de l'action collective*. Paris VI: Éditions du Seuil, 1977.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984.

ISAACSON, Walter. *Einstein: sua vida, seu universo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LEÃO, Antônio Carneiro. *Introdução à administração escolar*. Rio de Janeiro, 1939.

LEÃO, Antônio Carneiro. *Planejar e agir*. Rio de Janeiro, 1943.

LIBÂNEO, J. C. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2000.

LIMA, Licínio Carlos. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez, 2002.

LIMA, Márcia Regina Canhoto de. *Paulo Freire e a administração escolar: a busca de um sentido*. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

LOURENÇO FILHO, M. B. *Organização e administração escolar*. São Paulo: Edições Melhoramentos; Brasília: INL/MEC, 1976.

MEDEIROS, A. M. S. *Administração Educacional: definição de uma racionalidade administrativa democrática e emancipatória*. Tese Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, 2003.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

MORIN, Edgar (Org.). *A religação dos saberes: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2001.

PADILHA, P. R. *Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, Serviço de Publicações, 1966.

RIGGS, Fred W. *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*. Boston, MASS.: Houghton Mifflin Company, 1964.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

SANDER, Benno. Educação Brasileira: lei e realidade. *Educação*, Brasília, DF, MEC, v. 6, n. 22, p. 81-96, 1976.

SANDER, Benno. *Educação Brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar do MEC; São Paulo: Fundação Biblioteca Patricia Bildner, 1977.

SANDER, Benno. *Educación, administración y calidad de vida: caminos alternativos del consenso y del conflicto*. Buenos Aires: Santillana, 1990.

SANDER, Benno. Formalismo e administração educacional no Brasil. *Revista de Educação AEC*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 34, p. 33-50, 1979.

SANDER, Benno. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília, DF: Liber Livro, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A transição paradigmática: da regulação à emancipação*. Oficina dos CES. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1991.

SCHILPP, Paul Arthur (Ed.). *Albert Einstein: philosopher-scientist*. New York: The Library of Living Philosophers, v. 7, 1988.

Teilhard de Chardin, Pierre. 1975. *The Phenomenon of Man*. New York: Harper Colophon, 1965.

TEIXEIRA, Anísio S. Valores proclamados e reais nas instituições escolares brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 84, out./dez. 1961.

TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.