

GESTÃO ESCOLAR, CONCEPÇÕES E PRÁTICAS: A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO

Luiz Alberto R. Rodrigues - UPE

É visível a “atenção” que se vem sendo atribuída a gestão da educação nas últimas três décadas no Brasil. Basta observar o número bastante elevado de ações de governos, originárias do Ministério de Educação, e até de organismos internacionais, diga-se o Banco Mundial, que através de programas e projetos se inserem no interior das redes de ensino e no ambiente da escola através de ações de gestão, para alterar sua forma e intervir nos resultados da aprendizagem. Desse modo, o resultado do processo de escolarização, a qualidade do aprendizado passou a ser tratado como uma questão de gestão, com referenciais que orientam o processo de administração nas empresas.

O modo como essa intervenção é realizada tem colocado em cheque, entre outros aspectos, as prerrogativas em torno da gestão democrática escolar/educacional, a responsabilidade de estados e municípios na condução de seus sistemas de ensino, e ainda de modo especial a concepção de participação nas decisões da organização escolar e de autonomia da ação pedagógica em sala de aula.

Nesse sentido, ganha força uma das expectativas fundamentais que vem sendo retomada e agora posta como desafio para o novo PNE (2011 – 2020) em tramitação no congresso (PL. 8.035/2010), a possibilidade de que, a partir deste instrumento legal sejam regulamentados aspectos fundamentais da política educacional no Brasil, tais como a questão da gestão democrática, como justifica a Anped.

A gestão democrática estabelecida na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96 implica na regulamentação de leis pelos sistemas de ensino, assegurando a participação da comunidade escolar e local na discussão, elaboração e implementação de planos estaduais e municipais de educação, de planos institucionais e de projetos pedagógicos das unidades educacionais, assim como no exercício e na efetivação da autonomia das instituições de educação básica e superior. (ANPED, 2011, p. 26).

Ainda mais, a falta de regulamentação da gestão democrática tem sido uma das causas pelas quais estados e municípios têm criado, a seu modo, diferentes estratégias de participação da comunidade escolar e local, por vezes inspirados em referenciais da corrente neoliberal da educação, em que a participação se assemelha a práticas de mercado.

Neste artigo pretende-se discutir concepções de gestão escolar/educacional presentes na política educacional nas últimas três décadas e a necessidade de sua regulamentação nos sistemas de ensino.

Concepções de gestão da educação nas políticas do MEC

Na história recente, especificamente a partir da década de 1980, os termos gestão educacional e gestão escolar tem recebido sentidos bastante aproximados. Apesar dessa aproximação, de modo geral é possível fazer uma tênue diferenciação entre eles, localizando a gestão educacional como um termo que se refere ao conjunto das políticas relativas ao processo de planejamento e de gestão da educação, uma ação coordenada por um governo em nome do Estado. Por sua vez, o termo gestão escolar apresenta-se como decorrente ou parte integrante do primeiro. Sua materialidade se faz em um conjunto de aspectos de natureza técnica e política, em que são mobilizados conhecimentos da ciência da administração e da pedagogia em torno do planejamento e da organização da escola, principal instituição social responsável pela educação formal dos cidadãos.

Para efeito da discussão proposta neste artigo, mantém-se o termo gestão educacional/escolar, entendendo-se que as dimensões aqui postas não se separam.

Esses termos são mediados quase sempre por políticas públicas resultantes de um conjunto de decisões tomadas, por um lado pelo poder político instituído e por outro por executores da política a partir de seu ambiente de exercício de poder. A política é nesse sentido resultado de um complexo e permanente processo de regulação por parte de setores da sociedade civil, executores de política e dos governos, que agem em contextos locais e/ou globais, alimentando relações que se processam dialeticamente em diferentes contextos.

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980, o contexto das políticas educacionais tem recebido fortes influências de teorias que acentuam o gerencialismo como solução aos históricos problemas da escola. Como bem lembrou Azevedo “... a exemplo do que ocorreu com a maior parte das sociedades capitalistas, vimos se implantar no Brasil tentativas de adoção de teorias e técnicas gerenciais, próprias do campo da administração de empresas nos sistemas de ensino, no bojo das reformas educacionais que tiveram curso nos anos 1990.”(2011. p. 418).

Do lado governamental, algumas ações desenvolvidas pelo MEC são significativas para a explicitação desse processo de intervenção na gestão educacional/escolar. Programas e projetos têm sido impostos a escola, com destaque para o Projeto Nordeste, o Programa

Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Fundescola, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Mais Educação, entre outros, como passarei a discorrer a seguir.

Em meados da década de 1980 o governo brasileiro em conjunto com o Banco Mundial implementou o Projeto Nordeste (PN), uma estratégia utilizada para inserir na educação a prática do planejamento, de modo a resolver o problema da má qualidade do sistema educativo na Região Nordeste, na medida em que se procurava evitar a ingerência de poder político local e a falta de planejamento das ações. Vários programas foram financiados pelo PN, tais como: o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB); capacitação institucional do MEC na formulação, análise e revisão sistemática de políticas; fortalecimento de capacidade do MEC no planejamento e gerenciamento sistemático do ensino básico; avaliação de mecanismos alternativos de financiamento para o programa nacional do livro didático e o programa nacional de merenda escolar. (CABRAL NETO, 1997).

Estados nordestinos, tais como Pernambuco, foram impulsionados a realizar ações voltadas a melhoria da capacidade de gerenciamento educacional das secretarias de educação; melhorar a qualidade do Ensino Básico nas escolas estaduais e municipais através do fornecimento de livros, materiais didáticos e assistência técnica; aperfeiçoamento do pessoal de ensino básico através do fornecimento de assistência técnica; execução de subprojetos estaduais e municipais (rede física, equipamentos, e mobiliário escolar); e estabelecimento de fundo. Alimentava-se aí um processo político de descentralização administrativa e o incentivo a crescente dependência dos estados em relação aos recursos federais, elevando à centralização e ao controle da política na figura do MEC.

A partir de 1995, a continuidade desta política, sobretudo no seu aspecto de financiamento, veio através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Com o PDDE reafirma-se uma política de fomento ao fortalecimento da participação social e da autogestão da escola pública, patrocinada pelo Governo Federal. (BRASIL/MEC/FNDE/PDDE, 2006).

Os problemas da política pública educacional no Norte, Nordeste e Centro Oeste do Brasil, alvo do PDDE, foram reduzidos a questões de gerenciamento, sem o necessário aprofundamento histórico das condições desiguais com que esta questão vem se dando nas várias regiões do Brasil.

Em 1997, o PDDE ganhou novo impulso com a estruturação do Fundo de Fortalecimento da Escola - Fundescola. Este fundo foi originado no processo de acordo entre

o MEC e o Banco Mundial, em função de financiamentos para desenvolver ações junto à gestão escolar em nome da melhoria da qualidade das escolas de ensino fundamental.

As ações financiadas pelo Fundescola, tal como o PN, procura relacionar as políticas de gestão a melhoria da qualidade da educação. Por outro lado seguem uma metodologia voltada à escola, especificamente ao resultado da sala de aula. Atuam essas políticas em áreas importantes da gestão tais como o planejamento e gestão, formação continuada de professores e adequação do ambiente físico da escola. Na prática o Fundescola manteve os pressupostos e a linha de intervenção negociada com o BM para a política educacional, com o foco na gestão e no controle dos recursos destinados à escola.

No conjunto das ações do Fundescola é significativa a função do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), realizar, no âmbito da escola, um processo gerencial de planejamento estratégico, de modo a aprimorar a gestão da escola, justificado pela necessidade de melhorar a qualidade do ensino. (AMARAL SOBRINHO, 2001).

As ações do PDE (escola), que são postas à escola, buscam apoio em uma interpretação dos artigos 14 e 15 da LDB (1996), que estabelecem aos sistemas de ensino a função de traduzir os princípios de gestão democrática, para o âmbito do ensino público na educação básica e afirmar, nesse processo, o que cabe à escola.

O discurso posto por este plano enfatiza a escola como uma organização, sobre a qual se aplica um processo gerencial, estabelecendo sobre ela uma nova identidade, compromisso, valores, visão de futuro, objetivos claros, estratégias de ação e metas de desempenho. O princípio chave sobre o qual se procurou justificar o modelo de ação gerencial propostas pelo PDE para a escola é a autonomia, que tem o significado de responsabilização de setores privados da comunidade escolar, pela realização de funções de natureza pública, o ensino, a aprendizagem, a qualidade da escola. (RODRIGUES, 2009).

Pouco significativo, no entanto, é o sentido reservado à função dos colegiados e aos processos democráticos de escolha de diretores. Para a política do PDE, os colegiados ou mesmo o processo de eleições de diretores, duas lutas históricas de setores da educação no Brasil, não têm contribuído para projetar o futuro da escola, são considerados “apenas mecanismos que viabilizam a tomada de posição da escola” e não marcas de sua autonomia.

O Programa Mais Educação é o mais novo desta série, foi criado em 2007. Em termos financeiros é operado pelo PDDE e tem como objetivo fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar, a partir do diagnóstico desenvolvido com base nos resultados da Prova

Brasil. O governo federal repassa recursos através do PDDE para pagamento de monitores, materiais de consumo e de apoio as atividades. (BRASIL/MEC, 2012).

Todos esse programas e projetos propõe ações que envolvem financiamento direto do FNDE. A distribuição de recursos para as escolas vai com um forte ingrediente político, orientado por planejamento estratégico.

Como se observa esse conjunto de programas e projetos originados no MEC traduz uma concepção de gestão escolar, que pode ser comparada a qualquer outro processo gerencial. Parte-se do princípio de que a escola é uma organização e como tal precisa gerenciar suas ações, administrar suas decisões e lidar com a sua rotina.(RODRIGUES, 2009). Além disso, as soluções de seus problemas são impostos por órgãos externos a ela. O gerencialismo enxerga os problemas do ensino e aprendizagem como problemas de gestão, como também concorda Azevedo:

Desconhecendo o conjunto de variáveis intra e extraescolares que interferem nos processo de ensino e aprendizagem, as políticas orientadas pelo gerencialismo atribuem os resultados do processo de escolarização a problemas decorrentes, sobretudo, da gestão e procuram empregar um tipo de modernização por meio de práticas comuns ao modo como se desenvolvem os processos produtivos nas empresa, que se orientam pelos parâmetros da qualidade total. (2011, p. 419).

Esse conjunto de ações financiadas oriundas do MEC nem sempre alcançam, da mesma forma, o seu objetivo em todas as redes de ensino. No entanto é no mínimo contraditório com essas ações se sobrepõem a outros programas e projetos, por exemplo, as relativas a formação de conselhos escolares, ao Projeto Político Pedagógico, entre outros.

Concepções de gestão escolar gestados por movimentos da sociedade civil

Na história da educação brasileira é visível a ausência de uma política pública de educação nacional. Essa é uma questão gerada na cultura autoritária predominante no Brasil, que se arrasta desde séculos e que precisa ser enfrentada.

Por outro lado, há de se considerar a importância da atuação de setores organizados da sociedade na discussão em torno de políticas de gestão educacional/escolar, e sua real contribuição para alimentar este debate acerca de uma concepção de gestão na perspectiva democrática.

No decorrer da década de 1980 a meados da década 2000, dois eventos históricos advindos de setores da sociedade brasileira tiveram um papel significativo na formulação discursiva em defesa de uma perspectiva democrática para a gestão educacional no Brasil. O

primeiro, a Conferência Brasileira de Educação, uma série de seis eventos realizados a partir de 1980 e concluídos em 1991, e o segundo, os Congressos Brasileiros de Educação, CONEDs, realizados de 1996 a 2004.

Essas conferências colocaram em questão elementos fundamentais postos pela política nacional de educação, tais como a teoria do capital humano, que considera a educação um espaço para preparar mão de obra para o trabalho, o conceito de qualidade da educação que se tentava transpor do modo de produção capitalista, denominado de “qualidade total”, para o contexto das escolas, por força das políticas públicas de educação e de seus projetos, concepção de estudante-cliente e a imposição de um modelo gerencial de gestão empresarial para as escolas. (RODRIGUES, 2009).

Os congressos nacionais de educação, o CONED I e II, ocorridos em 1996, resultou no Plano Nacional de Educação, proposto pela sociedade brasileira em 1997. Esses congressos denunciaram que a educação até então havia sido pensada apenas como um mecanismo para formar pessoas para o mundo do trabalho, esquecendo-se aspectos fundamentais de um Estado de direitos, tais como as dimensões da cultura e da política, ao contrário, deram enfoques apenas na economia.

No que se refere a escola, reafirmou o CONED, ela é um direito a ser financiado e garantido pelo Estado e sua construção é algo a ser elaborado pela sociedade civil, além dos alunos, pais, professores, técnicos e funcionários, como espaço público de troca e elaboração de experiências, tendo em vista a articulação das ações possíveis e necessárias à solução dos problemas de cada comunidade. (CONED II, 1997).

Além disso, as decisões finais da Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em 2010, além de apontarem a necessidade de organização de um Sistema Nacional de Educação, no que concerne especificamente a gestão educacional/escolar, reafirma o modo de gestão preconizada pela LDB e a consolidação da gestão democrática. Ainda mais, no tocante ao instrumento de planejamento da escola, reafirma o Projeto Político Pedagógico em todas as instituições educacionais.

Considerações finais

Como se observa, a gestão educacional/escolar é um campo conceitual em profundas disputas na atualidade e como tal reproduz, mesmo que em parte, a política que opera na sociedade. É assim um exercício permanente de disputa política, por sua vez permeada por ações de argumentação em busca de convencimento acerca de que certas idéias são mais adequadas e, portanto devem ser incorporadas como se fossem do coletivo.

Desconhecendo o conjunto de variáveis intra e extraescolares que interferem nos processo de ensino e aprendizagem, as políticas de gestão educacional orientadas pelo gerencialismo vem atribuindo os resultados do processo de escolarização a problemas decorrentes, sobretudo da gestão. As soluções apresentadas por essas políticas tem procurado empregar um tipo de modernização por meio de práticas comuns ao modo como se desenvolvem os processos e métodos produtivos nas empresas, orientadas pelos parâmetros da qualidade total.

Deve-se considerar que o principal objeto da gestão educacional/escolar não se confunde com este modelo, ao contrário, é a coordenação da política escolar e seu centro é a sala de aula. Como defendido pela CONAE, o alcance da qualidade educativa não é nessa perspectiva algo unicamente ligado a prática de gestão, mas se vincula aos diferentes espaços, atores e processos formativos, bem como à trajetória histórica cultural e ao projeto de nação em que a educação se realiza como direito social. (2009).

A CONAE apontou para a necessidade de organização de um Sistema Nacional de Educação, de modo a promover, em todo o país, o regime de colaboração. Especificamente quanto à Educação Básica (EB), podem-se destacar oito proposições. Duas delas vinculam a questão da qualidade ao financiamento: estabelecimento de um padrão de qualidade para cada etapa e modalidade da Educação Básica, indicando o custo-aluno-ano necessário como insumo para o alcance da qualidade do ensino e financiamento da educação pública e controle social da educação. A terceira e quarta dão destaque à profissionalização e às condições do trabalho: valorização dos profissionais da educação; formação, melhoria salarial e de condições de trabalho. A quinta proposta reedita o modo de gestão preconizada pela LDB: consolidação da gestão democrática. (CONAE, 2009).

Embora as propostas do PNE (2011 – 2020) se mostrem extremamente tímidas no que se refere a gestão democrática da educação, indicando um retorno a orientações gerencialistas, espera-se ainda seu aperfeiçoamento por meio de emendas propostas por parlamentares progressistas. Assim propostas como as apresentada pela ANPED, são de significativa importância para este debate:

Garantir, a aprovação de lei específica de gestão democrática, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que assegure mecanismos de participação da comunidade escolar e local na discussão, elaboração e implementação de planos estaduais e municipais de educação, de planos institucionais e de projetos pedagógicos das unidades educacionais, assim como no exercício e na efetivação da autonomia das instituições de educação básica e superior. (Emenda Modificativa - Meta 19). (2011, p.)

Assim, mantém-se a expectativa de que o novo PNE (2011-2020), de modo particular ao que toca a capacidade de atendimento dos municípios, estados e federação, garanta a necessidade de consolidação da gestão sistêmica em cada nível de governo, no sentido de reeditar e levar a efeito o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de educação.

Reafirma-se a necessidade de que o debate sobre o Plano Nacional de Educação respeite as deliberações da CONAE e a defesa dos princípios lá defendidos, entre os quais “ gestão democrática do sistema de ensino e das instituições educativas tendo como instrumentos a eleição de diretores e a existência de Conselhos escolares ou colegiados deliberativos, dentre outros;” (ANPED, 2011, p. 15). Considerando que as políticas de gestão carregam em si a busca da qualidade educacional, há necessidade de que novas investigações continuem a examinar outras questões pertinentes a gestão educacional/escolar, tais como escolha de diretores, bônus de desempenho acadêmico entre outras ações políticas que alimentam o discurso liberal em torno da gestão democrática.

REFERÊNCIAS

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

AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. In **Revista brasileira de política e administração da educação**. V. 27, N. 3, p361-582. Set/dez. 2011.

AMARAL SOBRINHO, J. **O plano de Desenvolvimento da Escola e a gestão escolar no Brasil**: Situação atual e perspectiva. Documento preliminar. Março de 2001. Disponível em: www.inep.gov.br/pesquisa/bbe-online/det.asp?cod=508158&type=r. Acesso em: 21 maio 2007.

BRASIL. MEC. **Mais Educação**. In: Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12372:mais-educacao&catid=312:mais-educacao&Itemid=586 Acessado em 10 de out. de 2012.

BRASIL.MEC.FNDE.FUNDESCOLA. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundescola**. Brasília, 2007. In:

<http://www.mec.gov.Br/home/index.jsp?arquivo=fundescola.html>. Acesso em: 13 out. 2007.

BRASIL.MEC.FNDE.DIPRO.FUNDESCOLA. **Fundescola Hoje - 2006**, Brasília, 2006

BRASIL/MEC/FNDE/PDDE. **Manual de Orientações PDDE/ 2006**. Brasília, 2006.

CABRAL NETO, A. **Política Educacional no projeto nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal Editora da UFRN, 1997.

CONAE. **Documento Base**. MEC, Brasília 2009.

CONED II. **PNE – Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira. In: Revista Universidade e Sociedade. Belo Horizonte, 1997.

RODRIGUES, L. A. R. **Políticas de gestão escolar e a melhoria da qualidade do ensino** - uma análise do Plano de Desenvolvimento da Escola na Região da Mata Norte de Pernambuco (1999- 2007). Tese de doutorado, UFPE, Recife, 2009.