

GESTÃO DEMOCRÁTICA E A QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA

Magna França – UFRN

magna@ufrnet.br

Resumo: Os movimentos pela gestão democrática não surgem isolados, mas no contexto das políticas nacionais concomitante às idéias liberais desde 1931. Porém, nesse contexto, a educação democrática não veio acompanhada da reivindicação de uma educação de qualidade. A partir de 1990 a realidade educacional aponta indícios de que a qualidade da educação ainda permanece como um dos maiores desafios para o sistema. Apesar de ocorrerem melhoras dos indicadores quantitativos nos últimos anos, a qualidade da educação brasileira aliada a uma gestão democrática de qualidade, não alterou significativamente.

Palavras-chave: gestão democrática; qualidade; rendimento escolar

INTRODUÇÃO

Os movimentos de participação na escola pública devem proporcionar-lhe uma gestão democrática e de qualidade. Porém, esses movimentos podem ser de ordem interna ou externa dando plenitude a uma conquista gradativa pela democracia com participação e poder. Assim, para um melhor entendimento desse tema percorremos uma rápida análise sobre os meandros da gestão democrática, ainda presentes no contexto educacional: Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, de 1932; b) os movimentos sociais durante o período ditatorial (1960 a 1985), c) os movimentos democratizantes da administração do sistema educativo, na década de 1970 na luta por mais vagas e eleição de diretores escolares. Em 1976 foram três os primeiros municípios a realizarem as eleições escolares: Boa Esperança no Espírito Santos, Lages em Sta. Catarina e Piracicaba, em São Paulo; d) movimentos de democratização do Estado e da sociedade brasileira a partir de 1989 organizados por representações de classes e sindicatos que reivindicavam eleições diretas.

Esses movimentos pela gestão democrática não surgem isolados, mas no contexto das políticas nacionais quando alguns partidos políticos predominavam suas idéias liberais. Reivindicavam por meio de ações que visassem à melhoria das condições de trabalho, e por melhores salários dos trabalhadores em educação, criação das Associações e dos Conselhos de Escolas. Ressalta-se que os primeiros movimentos de participação na gestão da escola pública foram dos estudantes secundaristas no antigo Distrito Federal, durante a gestão de Anísio Teixeira, como Secretário de Educação, no período 1931-1935.

Porém, todo esse percurso e contexto na luta pela educação democrática não veio acompanhada da reivindicação de uma educação de qualidade. A qualidade passa a ser tema de debate a partir do final da década de 1980, com ênfase na década de 1990 aliado a um

sistema de controle e avaliação de escolas nesta década de 2000, por meio de planos e programas governamentais.

Ressaltamos que no Brasil, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por reformas políticas e econômicas que se estendem até este século XXI, em que o Projeto maior de Redemocratização ganha força. O Estado, sobretudo os países periféricos focam sua atuação nas relações e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos multilaterais que oferecem operações de crédito para várias áreas, inclusive a social, mais específicos para a educação e saúde. Ao longo desses períodos observa-se a preocupação dos países latino-americanos em torno das reformas de seus sistemas educacionais, tendo como eixos principais, a descentralização, a focalização e a privatização. As análises dessas reformas podem ser verificadas em publicações de estudiosos da área e dos empresários, em eventos nacionais e internacionais e documentos oficiais, bem como de organismos multilaterais sistematizando o percurso neoliberal de vinculação entre educação e produtividade, numa clara visão economicista (MIRANDA, 1997).

As políticas de Estado voltam-se, para a liberalização e à privatização de sua economia. Assim sendo, a educação é alvo de uma nova reforma, a partir do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), cuja prioridade foi dada à educação básica. Nesse contexto as proposições desse governo e as orientações do Banco Mundial guardam relações similares que se realizam em diversos programas, e, também, na própria legislação, em que a descentralização tornou-se o principal modelo da gestão educacional com qualidade do ensino, aliado ao acesso no ensino fundamental (FRANÇA, 2005).

Baseando-se, pois, numa educação de qualidade, este trabalho delinea uma compreensão das diretrizes político-educacionais relacionadas com os seus principais eixos: a gestão e a qualidade. Busca-se, então, compreendê-los, por meio de ações que priorizem a oferta de um ensino de qualidade, ou seja, o desempenho efetivo da educação básica, medido por parâmetros quantitativos. Observa-se que a qualidade e a interação dos níveis de ensino são aspectos importantes contidos nos planos governamentais.

Nos estudos das dimensões referenciadas – gestão e qualidade - constatamos serem três os pilares da política educacional no período, os quais permeiam até os dias de hoje: formas de gestão, com ênfase para a descentralização e parcerias, financiamento, avaliação institucional e parâmetros curriculares nacionais. Discussões sobre a democratização da educação e da gestão escolar, descentralização administrativa e financeira, autonomia e

qualidade nas escolas estão presentes nas diretrizes governamentais. Deve-se, ressaltar, também, os meandros de uma gestão escolar, os programas e planos, suas fontes de recursos e a forma como se dá descentralização administrativa e financeira e como os atores escolares (sujeitos) concebem uma escola de qualidade e como estão atuando para conseguirem a autonomia da gestão escolar, por meio de ações democráticas (FRANÇA, 2005).

Falar da qualidade da educação ou do ensino e de gestão democrática escolar requer registrar alguns apontamentos que são conclusivos e possibilitam delineamentos sobre o tema.

O termo “qualidade”, além de permear o eixo das reformas educacionais torna-se presente como finalidade de toda ação ou estratégia que conduz ao processo ensino-aprendizagem.

Nas diretrizes político-educacionais a gestão democrática deve ser implementada com participação de qualidade. Na gestão escolar, a qualidade deve abranger os mecanismos que fazem acontecer as atividades-meio, como os colegiados e os planos e projetos de cunho descentralizadores de recursos, apoiando as atividades-fim – ensino aprendizagem – por meio de ações articuladas e coletivas do projeto educativo escolar ou projeto político-pedagógico.

Nessa perspectiva a opção é fazer uso de estratégias e mecanismos que levam as instituições a reivindicarem e apresentarem experiências de qualidade que conduzem aos aspectos positivos relacionados ao resultado do ensino aprendizagem escolares, tais como: a) boa gestão escolar com a participação comunitária; b) pessoal e piso salarial condizentes; c) instalações e equipamentos adequados, planos e programas de descentralização financeira e pedagógica, ou seja, planos e projetos desenvolvidos pela própria instituição de ensino. Outros indicadores somam-se a estes dando respaldo ao processo democrático-metodológico do fazer a Escola com qualidade. A participação dos sujeitos como agentes escolares pode ser vista como pressuposto de que o caráter de tal participação está estreitamente ligado, tanto à retórica neoliberal quanto aos requisitos de uma administração que permeia a teoria do desenvolvimento organizacional ou behaviorista. Assim, a gestão democrática na Escola deve primar por duas categorias que se interligam: a participação¹ e o poder² em face de um ensino de qualidade.

Gestão democrática da escola: uma oportunidade para a melhoria da qualidade da educação

Para o desenvolvimento de uma educação de qualidade com democracia nos valem algumas considerações que conduzem ao desenvolvimento do tema proposto — gestão democrática e a qualidade da escola pública.

Para externar o que se deve definir por “qualidade” das ou nas escolas tomamos como referencial teórico de alguns especialistas e documentos educacionais governamentais, que externam reflexões de ordem econômico, social, participativo e financeiro das ações da escola e da comunidade.

O tema “Qualidade” é ainda pouco estudado, embora a partir da década de 2000 tenha sido aprofundado por pesquisadores que desenvolvem seus estudos baseados nos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que fazem uma avaliação de insumos e de produtos cujas informações são auferidas se a Escola X ou Y pode ser considerada de qualidade. Uma experiência de análise de escolas tidas de referências são aquelas que compõem o Programa Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar³ integrado pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSAD), pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), pela Fundação Roberto Marinho e pela Organização das Nações Unidas para a Infância (UNESCO).

Portanto, por ser um tema amplo os documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC) e de estudiosos que interagem suas discussões com o dia-a-dia da escola, também estão presentes e permeiam esta análise. Elenca-se, pois, algumas informações sobre “qualidade, conhecimento e ensino” considerando-os apenas como indicadores de estudo.

A análise da situação de qualquer um dos níveis de ensino da educação básica deve levar em conta o fato de que a qualidade da educação traz implícita múltiplos significados. O exame da realidade escolar, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia quão diversos são os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo.

Há várias formas de se desencadear debates sobre a qualidade da educação escolar, suas dimensões e indicadores, além de demandas de atendimento que se relacionam diretamente com as condições de permanência dos alunos na escola e com as possibilidades de aprendizagem significativa. Apontam desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, das fontes de recursos, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas.

Expressam, ainda, os estudos que uma educação de qualidade, ou melhor, uma escola de boa qualidade é produzida em realidade e em condições objetivas bastante diferenciadas.

É, também, uma escola em que há uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo, em que pese as possibilidades e limites, ou seja, as condições objetivas de ensino, a desvalorização profissional e a limitada atualização permanente dos profissionais da educação e as condições do espaço físico e outros. Significa que, falar da construção de uma escola de qualidade deve-se considerar alguns elementos e condições objetivas tais como: custos básicos de implementação, funcionamento, manutenção e desenvolvimento, e a organização da escola. Consideram-se, também, os elementos subjetivos que se colocam no interior da instituição de ensino e na percepção dos diferentes sujeitos sobre a sua organização tidos como: as características da gestão, os juízos de valor, as propriedades que explicitam a natureza do trabalho escolar, os planos e projetos, bem como a visão dos agentes escolares e da comunidade sobre o papel e as finalidades da escola e do trabalho nela desenvolvido.

Ressalta-se que não só as condições objetivas e subjetivas são determinantes, mas os trabalhadores em educação, quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade.

Publicação do INEP/MEC de 2006 aponta como imprescindíveis para quaisquer considerações sobre a qualidade da educação, as seguintes dimensões, no caso específico, no contexto do sistema escolar: a) situação socioeconômica e cultural dos entes envolvidos; b) o papel do Estado relacionado às políticas, programas e legislação; c) o sistema educacional e as condições de oferta do ensino e aos impactos sobre a aprendizagem; d) a escola, sua gestão e organização do trabalho escolar e organização didático-pedagógica; e) profissionalização e ação pedagógica relacionada ao professor, política de pessoal, condições de trabalho e relações interpessoais; f) o aluno como eixo central da discussão voltada para o acesso, a permanência e resultados de sua aprendizagem.

Na concepção de Vitor Paro (1999), a educação é entendida como apropriação do saber historicamente produzido. É prática social, que consiste na própria atualização cultural e histórica do homem. Este, na produção material de sua existência, na construção de sua história, produz conhecimentos, técnicas, valores, comportamentos, atitudes, tudo enfim que configura o saber historicamente produzido. Para que isso não se perca, para que a humanidade não tenha que reinventar tudo a cada nova geração, fato que a condenaria a permanecer na mais primitiva situação, é preciso que o saber esteja sendo permanentemente passado para as gerações subseqüentes. Essa mediação é realizada pela educação, do que

decorre sua centralidade enquanto condição imprescindível da própria realização histórica do homem.

Enguita (1995), ao escrever sobre o discurso da qualidade e a qualidade do discurso esclarece que não existe um critério absoluto que permita estabelecer a que atribuir ou não o termo “qualidade”, exceto se considerarmos essa como uma característica compartilhada por todos os produtos e processos. O que a expressão qualidade conota é que algo distingue um bem ou serviço dos demais que o mercado oferece para satisfazer as mesmas ou análogas necessidades. A busca da qualidade se refere à passagem das melhorias quantitativas às qualitativas. A palavra de ordem da qualidade encerra também um segundo significado: não o melhor (em vez do mesmo ou de menos) para todos, mas para uns poucos e igual ou pior para os demais.

Gentili (1995) discorrendo sobre o tema “o discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional”, argumenta que uma nova configuração da qualidade deve inserir-se na democratização radical do direito à educação. Isto supõe que, em uma sociedade plenamente democrática, não pode existir contradição entre o acesso à escola e o tipo de serviço por ela proporcionado. Assim como não há democratização sem igualdade no acesso, tampouco haverá sem igualdade na qualidade recebida por todos os cidadãos e sem a abolição definitiva de qualquer tipo de diferenciação ou segmento social. Claro que isto não supõe baixar o nível de todos. Supõe, pelo contrário, elevá-lo, transformando a qualidade em um direito e não em uma mercadoria vendida ao que der a melhor oferta. A escola pública deve ser o espaço onde se exercita este direito, não o mercado.

Nesse sentido o autor Gentili apresenta três conclusões básicas, a partir das quais é possível avançar na luta contra esta nova retórica da qualidade, as idéias neoliberais:

1^a) qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio; 2^a) qualidade reduzida a um simples elemento de negociação, a um objeto de compra e venda no mercado assume a fisionomia e o caráter que define qualquer mercadoria: seu acesso diferenciado e sua distribuição seletiva; 3^a) m uma sociedade democrática e moderna, a qualidade da educação é um direito inalienável de todos os cidadãos, sem distinção (GENTILLI, 1995, p. 176).

Para o referido autor não existe qualidade com dualização social. Não existe qualidade possível quando se discrimina, quando as maiorias são submetidas à miséria e

condenadas à marginalidade, quando se nega o direito à cidadania a mais de dois terços da população. A qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio.

Os educadores têm caracterizado o termo qualidade com os adjetivos social e cidadania, isto é qualidade social e qualidade cidadã, para diferenciar o sentido que as políticas dão ao termo. Na compreensão de Libâneo (2003), a qualidade social da educação significa não apenas diminuição da evasão e da repetência, como entende os neoliberais, mas refere-se à condição de exercício da cidadania que a escola deve promover. Ser cidadão significa ser partícipe da vida social e política do país, e a escola constitui um espaço privilegiado para esse aprendizado, e não apenas para ensinar a ler, a escrever e a contar, habilidades importantes, mas insuficientes para a promoção da cidadania.

Diante das discussões desses autores e os documentos oficiais acerca da qualidade da educação, podemos considerar que existem muitas controvérsias em relação ao termo, porém, como afirmamos, a educação brasileira vem mostrando melhoras importantes nos indicadores quantitativos, mas os indicadores de qualidade de forma geral não se alteram.

Alguns estudos confirmam que o principal determinante do desempenho dos alunos na escola é o nível econômico e educacional das famílias, que está fortemente relacionado com o atraso escolar e com as próprias condições de funcionamento das escolas que seus filhos freqüentam. Muitas políticas têm sido propostas e tentadas para melhorar o “efeito escola”, desde a mudança dos currículos, através dos novos parâmetros curriculares nacionais, até os investimentos na formação dos professores, na melhoria dos livros didáticos, nas atividades-meio de apoio ao ensino-aprendizagem, bem como programas de descentralização de recursos para a execução pela escola. Não existem evidências, no entanto, de que estas políticas estejam tendo resultados significativos do ponto de vista da qualidade do ensino, a ponto de reduzir o efeito das condições sociais dos estudantes.

Portanto, indicar que determinadas escolas públicas são de má qualidade ou de boa qualidade é bastante complexo, diante da problemática apresentada pela própria definição do que seja “qualidade”. Sendo assim, definir “qualidade” para os estudiosos e pesquisadores apesar dos vários conceitos e fatores, suscita discussão da realidade no qual o objeto de pesquisa esteja inserido no caso, em municípios das regiões Nordeste e Norte, em que Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) fica abaixo da média brasileira, hoje tendo como referência, também os baixos dados dos resultados de avaliações no ensino fundamental fornecidos pelo IDEB/INEP/MEC.

Uma das alternativas para se proporcionar a qualidade do ensino fundamental, ou seja, o conhecimento dos elementos que compõem a dimensão das condições para uma educação

escolar de qualidade, foi o resultado da pesquisa sobre levantamento do custo por aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade, realizado entre o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), do MEC e oito Universidades Federais, em 2004 que privilegiou as seguintes categorias de análise: custo aluno-ano, organização e gestão do trabalho escolar, e valorização profissional do docente. Essa pesquisa veio subsidiar os indicadores determinantes do custo-aluno ano do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado em 2006.

Entendemos, pois, que ao evidenciar análises quantificáveis e da organização, gestão do trabalho escolar, fontes e programas de recursos e profissionalização docente, poderemos obter um padrão mínimo preliminar de custos e análises, bem como, informações sobre o que é qualidade entre distintas realidades escolares.

De acordo com Paro (1999), muito se tem falado, nos últimos anos, sobre a qualidade do ensino e a produtividade da escola pública. O discurso oficial, sustentado inclusive por argumentos de intelectuais que até pouco tempo atrás faziam sérias críticas ao péssimo atendimento do Estado em matéria de ensino, assegura que já atingimos a quantidade, ressaltando esses, que não há carência de escolas, visto que quase toda a população em idade escolar está sendo atendida. Complementando Paro, conforme os dados do INEP/MEC, 97% das crianças em faixa etária escolarizável estão em sala de aula.

Considerações

No Brasil o processo de democratização desencadeado a partir da década de 1980 propiciou condições de luta pela participação em coletividade pela sociedade civil. Nesse ínterim a Constituição Federal de 1988 prescreve a participação da sociedade em prol da formação cidadã dos indivíduos e, nesse contexto as lutas de classes foram importantes, pois caracterizaram pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Na área educacional, esses movimentos repercutiram no sistema escolar, envolvendo os seus segmentos em face da democratização de suas relações visando o compartilhamento de decisões. Essa mudança transparece em que a organização, gestão e disseminação de conhecimentos passam a serem argumentos fundamentais ao exercício da cidadania e modernização do sistema escolar. É o início da democratização da escola, de sua gestão e a defesa de uma escola com qualidade.

A partir da década de 1990, a reforma educacional traz propostas de gestão democrática em seus principais documentos, dentre eles: o Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, O Plano Nacional de Educação 2001-2010 e o Plano de Desenvolvimento da Educação, de 2007. Este último prevê metas até 2002⁴ com o objetivo de melhorar a qualidade de ensino, comparando os índices educacionais nacionais aos dos países europeus.

A qualidade da educação permanece como um dos maiores desafios a serem enfrentados pela educação brasileira. Apesar de ocorrerem melhoras dos indicadores quantitativos nos últimos anos, tais como a universalização do acesso à educação fundamental, a redução das taxas de evasão e de repetência e o aumento no número de matrículas, a qualidade da educação brasileira aliada a uma gestão democrática participativa de qualidade, não se altera significativamente. O fator salário dos docentes brasileiros é também algo de discussões no atual contexto em que qualidade e remuneração estão em debate na agenda dos movimentos sindicais em contrapartida com a implementação do piso salarial profissional nacional.

Ressaltamos, porém, que os vários programas em desenvolvimento, também são questionados quando levados pelo lado da questão “qualidade pedagógica”, ou seja, as aptidões mínimas do ler e escrever desse processo, em que os alunos devem possuir. E como andam essas condições mínimas para esses alunos, já que após 12 anos de implementação da reforma educacional com a LDB, Lei nº. 9.394/96 estão aquém do esperado? Os serviços públicos de ensino permitem chamar de Escola aquela instituição que se diz oferecer à “quase” totalidade de crianças e jovens escolarizáveis com uma escola com qualidade? É preciso saber, ainda, se a escola não seria mais do que um local para onde afluem crianças e jovens carentes de saber, que são acomodadas em edifícios, na maioria em condições precárias de funcionamento e são atendidas por funcionários e professores com salários cada vez mais aviltados? Em face desse contexto, importa questionar, também, sobre a gestão e organização escolar. Quais são os fatores intervenientes na questão da gestão que estão proporcionando a qualidade pretendida e ou conquistada pela Escola? Que tipo de escola se tem com a descentralização das responsabilidades e funções a cargo das unidades federativas, estaduais e municipais?

Estes e muitos outros são os questionamos que levamos a todos os segmentos da sociedade e das escolas. Que os gestores e trabalhadores em educação abracem essa luta por uma educação democrática e de qualidade que vem permeando desde o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, aliada aos movimentos sociais durante o período da

ditadura militar até a reivindicação da sociedade pela luta de redemocratização do país e pelo direito a uma educação democrática e um ensino de qualidade. Elevemos a luta, também, pelo Piso Salarial do Magistério justo e condizente com a profissão docente.

Notas

¹ Ver Rousseau (1978); Bordenave (1983); Ammann (1977); Pateman (1992) e Demo (2001).

² Ver Bobbio (1998); Foucault (1984).

³ O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar encontra-se em seu nono ciclo de realização (2007) e destaca-se pelo discurso governamental como um dos mais relevantes instrumentos de mobilização de auto-avaliação das escolas públicas brasileiras, tendo por objetivo a melhoria da gestão e da qualidade do ensino.

⁴ Uma gestão escolar de qualidade é pré-condição para alcançar as cinco grandes metas educacionais até o ano de 2022, através do documento “Compromisso Todos pela Educação”, do MEC: 1. Todas as crianças de 4 a 17 anos estarão na escola; 2. Toda criança de 8 anos saberá ler e escrever; 3. Todo aluno aprenderá o que é esperado para a sua série; 4. Todos os alunos irão concluir a educação básica; 5. Os recursos da educação serão garantidos e bem geridos.

Referências

BASTOS, João Baptista Bastos (Org.). **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

ENGUIITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópoles, RJ: Vozes, 1994.

FRANÇA, Magna. **Gestão e Financiamento da Educação**. O que mudou na Escola? PDDE. FUNDEF. Natal: EDUFRRN, 2005.

GENTILI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópoles, RJ: Vozes, 1994.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo. Cortez, 2003.

MIRANDA, Máilia Gouvêa. O novo paradigma de conhecimento e as políticas educativas na América latina. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 100, 1997.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luís Heron da. **A Escola Cidadã no contexto da Globalização**. Petrópoles, RJ: Vozes, 1999.