

GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR E A QUALIDADE DO ENSINO

*Rita de Kassia Candido*¹, *João Augusto Gentilini*²

Resumo:

Este artigo visa fazer uma discussão sobre os conceitos de gestão escolar e de qualidade, buscando abordar as mudanças de paradigmas que ocorreram ao longo do tempo. Para tanto, foi realizada uma análise histórica do campo da administração e do próprio termo qualidade. O foco dessa análise abrangeu desde os anos 60 e 70 - quando valia a lógica industrial, orientada pela vertente Taylor-Fordista, para as organizações escolares - até os processos ocorridos após a Constituição de 1988 e LDB 9394/1996, com abertura à participação e ideais mais democráticos. Defendemos o conceito de qualidade advindo dessa nova ordem democrática, em que o coletivo é chamado para discutir a educação a partir da abertura dos processos educativos. Tal análise partiu de um levantamento bibliográfico, sob a luz de autores que teceram importantes trabalhos voltados à área educacional.

Palavras-chave: Gestão. Qualidade. Educação

1 Doutoranda no Programa de Educação Escolar da UNESP-Araraquara
E-mail: ritakassiacandido@gmail.com

2 Professor aposentado da linha Política Educacional/ Programa de Educação Escolar da UNESP-Araraquara
E-mail: jagentilini@bol.com.br

MANAGEMENT EDUCATIONAL AND SCHOOL AND THE QUALITY OF TEACHING

Rita de Kassia Candido, João Augusto Gentilini

Abstract:

This article aims to discuss the concepts of school management and quality, aiming to address the paradigm changes that have occurred over time. For that, a historical analysis was made in the field of administration and the very term quality, from the 60s and 70s, which brought the industrial logic to school organizations, oriented by the Taylor-Fordist side, to the processes that occurred after the Constitution of 1988 and LDB 9394/1996, with an openness to participation and more democratic ideals. We defend the concept of quality, coming from this new democratic order, in which the collective is called to discuss education, through the opening of educational processes. This analysis was based on a bibliographical survey, in the light of authors who have made important works related to the educational area.

Keywords: Management. Quality. Education

Introdução

Desde a década de 1990, a área da gestão educacional ocupa-se, dentre outras temáticas, com a questão da qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas brasileiras.

Se na década de 1980 a preocupação na gestão da educação era de natureza quantitativa, ou seja, visava estabelecer políticas públicas para expandir as matrículas, em todos os níveis e instâncias, na década de 1990, as reformas educacionais passaram a se preocupar com a qualidade, buscando atender, por meio de várias estratégias, aos padrões internacionalmente estabelecidos, dentre os quais, podemos destacar, as avaliações externas, como o PISA.³

A qualidade do ensino, portanto, foi objeto de trabalhos acadêmicos e discussões da mídia desse período, sendo discutida por duas vertentes opostas.

Por um lado, havia aqueles que criticavam a preocupação excessiva com a qualidade em detrimento da quantidade, que julgavam a questão da ampliação das escolas e vagas como insuficientes para atender milhões de crianças que ainda se mantinham fora delas. Acreditavam que a mudança de visão era uma forma de não se colocar em pauta questões de custo e manutenção dos sistemas educacionais (examinados à luz das reformas do Estado).

Por outro lado, os defensores da ênfase na qualidade afirmavam que a inclusão quantitativa já havia ocorrido, como demonstravam as estatísticas oficiais (mais de 90% de crianças cursando o Ensino Fundamental) e o que se precisava, agora, era focar na qualidade do ensino, sob o argumento de que era uma situação vergonhosa os altos índices de repetência e evasão em países do nível de desenvolvimento como o Brasil e, pior, a aprovação dos alunos sem os conhecimentos esperados dentro de seu nível de ensino ou de escolaridade.

Dentre as estratégias adotadas para melhorar a qualidade do ensino no Brasil, havia uma preocupação significativa com a gestão das unidades escolares, como já foi exaustivamente analisado nas pesquisas e documentos sobre políticas, planejamento e gestão da educação.

Nesse momento, colocava-se como absolutamente urgente e necessária a utilização eficiente dos recursos para as áreas sociais, dentre elas, para a área educacional⁴, pois, com a reforma do Estado, o mais importante era fazer com que os sistemas educacionais e as escolas tivessem uma gestão profissional, orientada pelos indicadores de qualidade definidos nos programas de avaliação que se generalizaram ao final dos

3 PISA (Programme International for Student Assessment) é um programa de avaliação dos estudantes criado pela OCDE e que avalia conhecimentos em Leitura, Matemática e Ciências. Os exames são aplicados e divulgados de 3 em 3 anos, estabelecendo um “ranking” de qualidade do ensino dos países participantes, referência tanto para os países desenvolvidos como para os países “em desenvolvimento”. (N. dos A.)

4 Pouco adiantaria ampliar continuamente o orçamento para a educação (em geral, em torno de 5 a 6% do PIB, na década de 1990, e com ampliação prevista para 10% nas décadas seguintes).

anos 1990 e se consolidaram, em escala nacional, na década seguinte.

Assim, este artigo pretende estudar a relação entre gestão educacional/escolar e qualidade, tema que tem sido preocupação de pesquisas acadêmicas da área da educação nos últimos anos. Para facilitar o entendimento, dividimos o texto em dois tópicos:

- no primeiro, resgatamos algumas reflexões de autores que se preocuparam em trazer diferentes abordagens da gestão das organizações e em que medida as teorias e práticas foram transferidas para o campo das instituições educacionais;
- no segundo, abordamos algumas percepções sobre qualidade, identificadas em trabalhos já publicados, estabelecendo para tanto a relação aqui proposta entre gestão escolar e qualidade.

Gestão educacional e escolar: mudança paradigmática?

Cumprir esclarecer, inicialmente, que utilizamos o termo *gestão educacional* para nos referirmos ao vasto campo dos conhecimentos em gestão, construídos a partir da contribuição das ciências sociais e ciências da educação, que fundamentam a compreensão desse campo e, ao mesmo tempo, proporcionam aos pesquisadores, dirigentes e gestores em geral uma base teórica para entender a gestão em geral e a gestão da área educacional.

Já a *gestão escolar*, está inserida na gestão educacional, porém voltada não tanto para as discussões teóricas mais amplas, mas, prioritariamente, para as exigências práticas do cotidiano das organizações escolares, no sentido de concretizar seus planos e projetos pedagógicos – entendidos, obviamente, nas suas relações com os planos, políticas e projetos educacionais locais, regionais e nacionais. Em nosso entendimento, embora dentro de seus respectivos patamares de discussão ou atuação, elas não podem ser compreendidas separadamente.

Esclarecida esta nossa posição, cumpre lembrar que, a partir do momento em que as reformas e políticas educacionais estabeleceram uma relação entre a qualidade do ensino e as gestões educacional e escolar, os pesquisadores voltaram-se para um aprofundamento crítico do conceito de qualidade. Também houve um esforço na pesquisa educacional para desenvolver uma perspectiva de gestão educacional fundamentada em bases teóricas que fossem úteis para entender a especificidade da área da educação e, ao mesmo tempo, proporcionassem aos gestores e dirigentes educacionais recursos teóricos e práticos para a gestão dos sistemas educacionais e das unidades escolares.

Isto significava que não bastava, simplesmente, substituir o termo “administração escolar” pelo de “gestão escolar” para que os objetivos de melhoria da qualidade fossem alcançados, ao largo da qualificação técnica e profissional dos gestores.

Havia que se desenvolver um esforço, principalmente, para por em discussão a gestão

escolar em função das questões mais amplas trazidas pelo que seria um novo paradigma, buscando compreender os problemas que afetaram os sistemas educacionais e as escolas e que, ultrapassando as perspectivas autoritárias ou burocráticas, contribuísem para a efetivação de resultados educacionais mais positivos, como o foco no ensino, na aprendizagem e na formação integral dos alunos.

Esse esforço avançou em diferentes direções, segundo as várias vertentes da pesquisa educacional, refletindo a visão de seus pesquisadores sobre educação, política, planejamento e gestão. Fala-se, portanto, em uma mudança paradigmática no campo da gestão educacional e escolar para atender aos reclamos de uma melhora significativa da qualidade do ensino, desejada pela sociedade e que estivesse de acordo com os padrões avaliativos nacionais e internacionais.

Essa mudança, ao nosso ver, teve início no começo dos anos de 1990, quando a questão da qualidade assumiu uma dimensão estratégica, digamos assim, não apenas no campo educacional, mas também, e principalmente, no campo produtivo.⁵

Uma das vertentes partia do pressuposto de que ocorreram mudanças importantes no campo dos conhecimentos organizacionais e administrativos em geral. o conceito tradicional de “administração”, portanto, estaria limitado pelo alcance de conhecimentos e práticas historicamente datados, ou seja, os dos anos de 1960 e 1970 (e parte dos anos de 1980), fortemente influenciados pelas visões taylor-fordista, tecnicista ou burocrática de administração.

A “administração” ou a “administração educacional e escolar” não desaparecia na mudança paradigmática, mas passaria a ser uma das dimensões da “gestão educacional”, que seria orientada a partir de pressupostos (teóricos e práticos) mais amplos e dinâmicos para atender às exigências de atuação das organizações escolares e das instituições educacionais, em face das transformações culturais, políticas, sociológicas e tecnológicas da sociedade (LUCK, 2006).

Na mesma vertente das preocupações em relação às mudanças paradigmáticas, estava a transferência de um conceito utilizado na ciência política, na sociologia e na antropologia para a compreensão das comunidades humanas e das instituições, ou seja, o conceito de *cultura*, que se desdobrou em *cultura institucional*, *cultura organizacional* e, no caso das escolas, em *cultura escolar* – autoritária, centralizadora ou patrimonialista, como ocorrera nas décadas de 1950 a 1970, ou descentralizadora, participativa e democrática a partir dos anos de 1980 e 1990 – refletindo novos olhares e novas abordagens da gestão das instituições e organizações educacionais (Cf. CRUZ *et al.*, 2005).

Uma segunda vertente, entretanto, depositária das reflexões e pesquisas que surgiram

5 Todos estamos lembrados das tentativas de se implantar, na gestão da educação, os métodos da chamada “qualidade total”, que alguns setores empresariais já haviam implantado para tornar mais eficiente os seus processos administrativos e de produção para atender às exigências de qualidade dos mercados, numa economia globalizada. Tanto o governo federal como vários governos estaduais criaram comissões de qualidade total para a implantação na administração pública. (N. dos A.)

nos anos 1980, teve como foco uma crítica radical às tentativas de se transferir para o campo educacional, de forma unilateral, as teorias e métodos da administração das organizações produtivas privadas.

Reconheciam-se as limitações do termo “administração”, como era até então entendido, mas a partir de uma forte visão crítica da administração empresarial e de uma defesa da especificidade da administração educacional e escolar, com a utilização de referenciais teóricos que foram muito comuns naquela década, com base no método de análise do materialismo histórico e dialético, na análise das escolas como aparelhos ideológicos ou das organizações escolares nas quais se poderiam estudar as mesmas relações de poder que se manifestavam nas demais instituições e organizações e na sociedade em geral.

Era notável, por exemplo, a influência do pensamento gramsciano, pelo qual o administrador educacional poderia, com adequado preparado, ser levado à condição de “intelectual orgânico” das classes subalternas, na medida em que escolhe uma perspectiva progressista e revolucionária – a educação para a transformação social – e, assim, organiza e administra as instituições e organizações para a concretização desse ideal. Nessa última direção, é importante citar os trabalhos de Costa Félix (1986) e Paro (1986).

Esses autores publicaram suas pesquisas na mesma época – os anos da década de 1980, marcados, no Brasil, pelo debate em torno da Constituição e da nova LDB –, quando se procurava superar o burocratismo e o tecnicismo remanescentes dos anos de 1960 a 1970.

Ambos apresentam a preocupação em construir conhecimentos que pudessem ser aplicados ao campo específico da administração da educação, mas diferem quanto às perspectivas adotadas.

Em sua obra mais conhecida, Costa Félix (1986) contextualiza o surgimento da administração como teoria e suas pretensões de uma ciência “neutra”, aplicável universalmente. E Vitor Paro (1986), também em obra conhecidíssima, sem perder uma visão crítica sobre administração, tenta trazê-la para o nível das unidades escolares, com uma preocupação de demonstrar que, acima tudo, um administrador escolar é um educador: como especialista, está comprometido com uma escola pública de qualidade e como educador, com a transformação da sociedade.

Costa Félix, em um trabalho que surge num contexto fortemente marcado pela influência da administração empresarial, independentemente dos tipos e fins das organizações (públicas ou privadas), procura demonstrar, dentro de uma metodologia dialética, que não se podem compreender as teorias administrativas sem seus condicionantes históricos, políticos e ideológicos, em uma sociedade capitalista. Um dos exemplos é o da administração dita “científica” que, tendo F. Taylor como um de seus principais expoentes, foi transferida para a organização e administração

do sistema educacional e das escolas com a expectativa de obter produtividade face à massificação do ensino que ocorreu desde a década de 1960.

A administração taylorista propugnava pela necessidade da divisão do trabalho no interior das fábricas, na qual os trabalhadores eram treinados para tarefas parciais e especializadas, sob o controle de um supervisor cuja missão era fazer cumprir um plano de produção previamente estabelecido pela gerência. O resultado era, conseqüentemente, a organização do local de trabalho na direção de uma forte hierarquização, em que o planejamento e as decisões, a cargo da gerência superior, estavam separados da execução, a cargo dos trabalhadores. As escolas assim deveriam ser organizadas e administradas.

A autora faz uma crítica também à aplicação, nas escolas, da teoria das relações humanas em administração (Peter Mayo como um dos maiores representantes) que, aparentemente, ameniza a situação de subordinação total dos trabalhadores aos processos de produção e defende a necessidade de que fossem considerados os indivíduos e os grupos sociais formais e informais que se constituem no interior das organizações.

Para os seus defensores, um trabalhador ou um funcionário produz melhor se ele se sente feliz e livre em seu local de trabalho, o que se torna possível pela substituição de uma estrutura centralizadora, vertical e hierárquica, por outra estrutura descentralizada e horizontal, em que os níveis hierárquicos são mais flexíveis e as equipes de trabalho têm o poder de decidir, de forma autônoma, quanto ao processo de produção.

Mas, para Costa Félix, a administração com base na teoria das relações humanas é apenas uma forma mais elaborada de conseguir a adesão dos trabalhadores aos objetivos das empresas através de um tratamento aparentemente mais humano.

Ela surge para substituir o método taylorista, mas continua sendo uma racionalização teórica dos métodos de exploração e controle do trabalho pelo capital, e com um forte caráter ideológico.

É da teoria das relações humanas a ideia de que os gerentes devem conhecer o comportamento humano, suas condicionantes psicológicas e sociológicas, e que o local do trabalho não seja frio, mecânico, artificial, mas proporcione aos trabalhadores mais motivação para cumprir suas tarefas. Enfim, é uma administração que não considera as pessoas como objetos manipuláveis, mas “humanas”.

No plano da administração em geral e da administração educacional e escolar, a crítica de Costa Félix decorre dos pressupostos que ela estabeleceu ao analisar as teorias hegemônicas àquela época, ou seja, o pressuposto de que as organizações, apesar de terem objetivos diferentes, são semelhantes e têm estruturas similares que, dessa forma, podem ser administradas segundo os mesmos princípios.

Assim, as organizações escolares e os sistemas educacionais, em regra, para adequarem-se às condições sociais e atingirem os objetivos que são determinados pela sociedade, necessitam assimilar métodos e técnicas de administração que garantam a

eficiência do sistema, justificando os custos de sua manutenção.

Surge a ideia de que, se as teorias e os métodos de administração das empresas deram certo – vejam-se os lucros e o crescimento que tiveram –, por que não dariam certo para as escolas? É nesse sentido, que ela pergunta se a administração escolar é um problema educativo ou empresarial.

Muito próximo das reflexões de Costa Félix, em uma de suas principais obras voltadas para a área, Vítor Paro (1986), parte do pressuposto de que estamos em uma sociedade constituída por organizações e instituições e que, de alguma forma, pode ser possível identificar seus elementos constitutivos mais simples.

Define administração como *a utilização racional dos recursos (materiais, naturais, conceptuais, conhecimentos, técnicas, etc.) para a realização de fins determinados*. É uma atividade própria do trabalho humano que objetiva alcançar, de forma racional e econômica, os objetivos das organizações.

Paro inclui a administração dentro da atividade humana, enquanto *práxis criadora, consciente, reiterativa e reflexiva*, podendo ter um caráter tanto progressista quanto conservador e alienante, quando articulada com os interesses de grupos e classes sociais dominantes, não visando o bem-estar coletivo.

Ao projetar suas reflexões sobre a administração para o campo da educação, Paro expressa, desde o início, sua posição de que a educação escolar pode contribuir tanto para a manutenção da totalidade social quanto para transformá-la, ou seja, pode ser um elemento de transformação social. Para isso, todos os que atuam no campo da educação devem ter uma compreensão de como se estrutura uma totalidade social e, ao mesmo tempo, consciência das possibilidades e limites da educação escolar no processo de transformação.

A educação e a administração escolar, portanto, teriam duas dimensões importantes: uma dimensão **política** e uma dimensão **educativa**, propriamente dita, ambas intrinsecamente vinculadas.

Enquanto dimensão política, a educação escolar contribui para o enfrentamento das contradições e transformações sociais; enquanto dimensão prática, ela cuida da transmissão, para as classes subalternas, do saber historicamente acumulado pela humanidade.

A dimensão política do trabalho do administrador escolar está em possibilitar a expressão e participação das comunidades escolares na consecução dos objetivos administrativos e pedagógicos. É, acima de tudo, uma administração que se coloca como um trabalho reflexivo, consciente, interativo e integrante da práxis humana transformadora.

Em suas reflexões sobre administração, Paro reconhece que ela tem dimensões racionais que são positivas e não se confundem com a racionalização do trabalho, tal como defendida nas teorias de administração geral das empresas.

Reconhece, outrossim, que a administração gerencial capitalista tem a sua eficácia própria dentro das finalidades da racionalização do trabalho, mas, no momento em que se transfere, sem crítica, essa racionalidade para o campo da educação escolar, corre-se o risco de transformar a administração escolar em uma forma de controle interno do trabalho pedagógico, de divisão e controle do trabalho educativo reforçado pelas normas e regulamentos burocratizantes, desvinculados da realidade social mais ampla. O ofício dos educadores passa, então, a ser organizado de forma parcelada, rotineira, especializada, análoga à divisão do trabalho nas indústrias.

Nessa perspectiva, o trabalho do diretor, enquanto administrador, é fazer com que esse sistema se mantenha, esvaziando-se, legitimando o caráter político da administração empresarial. Assim, o administrador escolar tem diminuído seu papel pedagógico de educador para agir como um gerente que tem por missão atender às formalidades burocráticas de controle e obediência às normas superiores.

Para mudar tal paradigma, é preciso utilizar a racionalidade administrativa numa perspectiva político-pedagógica, visando alcançar as finalidades a que se propõe a educação escolar para a transformação social.

Sua competência está em coordenar o trabalho educativo, no sentido do trabalho coletivo, cooperativo, colaborativo e de mediação, entre os profissionais da educação, a escola e sua comunidade. Isso é o que se espera de um administrador competente e qualificado em uma escola pública de qualidade, voltada para a formação integral dos alunos.

Já Benno Sander (1984), discutindo a administração na perspectiva das denominadas mudanças paradigmáticas, oferece quatro critérios para se classificar uma administração: para a *eficiência*, correspondente ao enfoque clássico (empresarial, burocrático, jurídico-legal); para a *eficácia* (enfoque comportamental psicossocial); para a *efetividade* (escola contemporânea); e administração para a *relevância* (escola crítica atual).

É importante registrar que Sander não considera que, ao terminar um enfoque, começa outro, de forma sequencial e linear: uma administração deve ser entendida no sentido cumulativo e proporcional aos problemas a serem enfrentados e ao tipo de organização em determinados campos de atuação.

Coerente com a sua proposta de uma nova síntese histórica da administração, Sander classifica, enfim, a gestão educacional – o que poderíamos, facilmente, considerar também para a gestão escolar – como orientada pelas ênfases nas *tarefas e estruturas* (visão clássica); nas *pessoas* (visão de relações humanas) e no *ambiente e na tecnologia* (visão sistêmica, comportamental e contingente).

Essas ênfases correspondentes aos enfoques possibilitam identificar os olhares e as posturas dos gestores com relação às suas organizações, podendo, como veremos ao final deste artigo, influenciar a sua atuação em direção à sensibilização dos membros da organização escolar para a qualidade do ensino.

As mais recentes reflexões sobre as mudanças paradigmáticas no campo da educação e da gestão, entretanto, encontram-se em Heloísa Luck (2006). Em obra conhecida e muito referenciada nas pesquisas educacionais, Luck parte de uma perspectiva que fora defendida por Jacques Delors (1999), de que era necessário um salto de qualidade na educação e que este salto implicava mudanças significativas não apenas das práticas pedagógicas, mas das suas concepções orientadoras, de modo a superar o conteúdo livresco e conteudista, centrado na transmissão de conhecimentos, para um ensino voltado para o desenvolvimento do potencial humano e de competências, caracterizado por um processo de “aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser”.

Esse salto estaria condicionado por concepções diferentes na organização, orientação e desenvolvimento dos processos educacionais, nas mudanças curriculares, metodológicas ou de modernização de equipamentos e no uso de recursos de apoio ao processo educativo.

Para que tais transformações ocorram, espera-se uma radical mudança da gestão educacional no relacionamento e na mobilização das pessoas articuladas em equipes, partindo de uma visão de conjunto da educação e com uma orientação estratégica para o futuro, tendo a qualidade do ensino como objetivo permanente.⁶

A gestão educacional, para Luck, deve estabelecer o direcionamento e a mobilização capazes de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer do sistema de ensino e das escolas, para se alcançarem os resultados de qualidade esperados. A autora entende a gestão escolar como parte da gestão educacional em seu sentido macro, abrangendo tanto os sistemas educacionais como as unidades escolares.

Logo, do ponto de vista paradigmático, a concepção de gestão permeia todos os segmentos do sistema, de tal forma que, se a concepção de gestão educacional for orientada por um enfoque administrativista e burocrático, o mesmo ocorrerá nas escolas.

É nesse sentido que Luck propugna pela superação da ideia de “administração” – influenciada pelo enfoque em questão – pela de “gestão”, que tem o seu pilar fundamental na mobilização dinâmica dos elementos humanos coletivamente organizados. Somente dessa forma se conseguirá efetuar o salto de qualidade há pouco mencionado, mudando a cultura de horizontes limitados na qual as escolas estão imersas.

A construção da gestão educacional, no paradigma defendido por Luck, assenta-se na superação de uma ótica fragmentada para uma ótica organizada segundo uma visão de conjunto. E de uma limitação das responsabilidades (educação como problema apenas de gestores ou dirigentes) para uma responsabilização coletiva, com participação de

6 Neste momento, Luck (2006) reflete sobre qualidade do ensino dentro do debate que se instalou desde os anos 1990, reconhecendo que era um tema polêmico, causando reações e até rejeição por parte dos pesquisadores, mas baseadas, não raro, em generalizações ligeiras e superficiais. Com o cuidado de não banalizar o conceito de qualidade, Luck a define como uma concepção de natureza cultural e que ganha conotações diversas segundo os vários contextos e ambientes. No próximo tópico deste artigo, o conceito será melhor analisado.

todos os sujeitos envolvidos com a educação, incluindo as comunidades.

A autora defende a organização dos sistemas de ensino superando a forma vertical, centralizada, hierarquizada e burocratizada para uma forma descentralizada, coordenada horizontalmente e baseada não na ação episódica e improvisada, mas em uma ação coletiva, estrategicamente planejada, integrada, interativa.

É dessa forma que os objetivos da qualidade do ensino – uma questão extremamente complexa – serão atingidos, considerando-se que a questão da qualidade está intimamente relacionada com os objetivos gerais da educação escolar na direção da formação dos alunos para viverem numa sociedade em profundas transformações.

O que se tem insistido, até agora, com esses gestores é que eles devem mudar seu olhar com relação à escola, é preciso entendê-las em sua especificidade, ou seja, são organizações, mas também instituições profundamente influenciadas por contextos (locais, regionais ou nacionais). É preciso esforçarem-se para que a sua gestão seja menos preocupada com leis, normas, regulamentos, enfim, com o que se considera “burocracia escolar” e mais preocupada em organizar a sua unidade em torno de projetos pedagógicos, participação, democracia, eficiência no uso de recursos, avaliação contínua e, logicamente, qualidade dos “serviços” prestados à sociedade.

Qualidade do ensino: uma questão polêmica e complexa

No cerne dos discursos e escritos educacionais do século XXI, há uma demanda específica por se utilizar, com certa frequência, o termo qualidade educacional, sem rigor em relação ao seu significado ou mesmo sem um entendimento maior do que seja tal conceito. Dessa forma, ficam enredados os objetivos e pressupostos atribuídos à escola pública brasileira, visto que se fala em qualidade, a que qualidade se refere?

Almejando discutir tal problemática, colocamo-nos em uma perspectiva de investigação desse significado, mas, para tanto, existe a necessidade de se levar em consideração as influências dos contextos históricos, políticos e sociais, além de motivações ideológicas, partidárias e de mercado, responsáveis por construir e reconstruir esse significado ao longo dos anos.

De acordo com Paro, o conceito de qualidade “raramente aparece explicitado de forma rigorosa”. Isso explica porque é tão complexo chegar a um denominador comum a esse respeito. No entanto, se pensarmos “nos enormes contingentes populacionais que as políticas públicas da área envolvem, mostra-se bastante preocupante essa ausência de um conceito inequívoco de qualidade.” (PARO, 2007, p.15)

Na perspectiva de destrinchar essa questão polêmica e complexa, partiremos da visão de Sander (1984), abordando os quatro critérios: eficiência, eficácia, efetividade e relevância, já citados, para discutir a lógica administrativa, mas que serão utilizados como tentativa de esclarecer os sentidos que foram aplicados à qualidade educacional em cada momento histórico, nas diferentes formas de se entender a administração e

o fazer da escola.

Quando pensamos, por exemplo, em qualidade educacional numa perspectiva da sociedade industrial, dificilmente conseguimos fugir da lógica da eficiência, em que a escola de qualidade estava relacionada às necessidades do trabalho para as fábricas: a educação deveria atender à formação de mão de obra. A organização das classes em fileiras de carteiras, estudantes que não podiam fugir ao padrão estabelecido, instituições fechadas em si, sem possibilidade de participação, configuradas em administrações, currículos e práticas isoladas, são algumas das características atribuídas às escolas de qualidade desse período histórico.

No entanto, quando começaram a acontecer reflexões acerca da validade desse sistema educacional, momento em que se buscaram explicações para o fracasso escolar e para os problemas da lógica vigente, surgiram novas ciências ao lado da educação, como a Psicologia e a Sociologia, buscando entender as variáveis comportamentais e psicossociais dos estudantes, visando a eficácia.

Nesse momento histórico, a escola precisava continuar produzindo mão de obra, mas os dirigentes se questionavam sobre os casos de insucesso. Houve uma forte tendência de investigar os alunos, sempre tendo como pressuposto o cumprimento de metas pré-estabelecidas pela instituição. Não aconteceram mudanças substanciais na lógica anterior, simplesmente buscou-se resolver alguns problemas que haviam sido encontrados no percurso.

É possível pensar que, nessas concepções industriais (tanto da eficiência, quanto da eficácia), as demandas principais consistiam na qualidade que o mercado queria, não se preocupando com o que os indivíduos desejavam para a escola.

Essa visão de seguir o que o mercado esperava, nos anos oitenta, gerou um discurso contundente sobre qualidade em educação, em que, de um lado, eram apresentadas ideias democratizantes, pautadas na Constituição Brasileira e, do outro lado, havia iniciativas baseadas na perspectiva da competitividade. (TEDESCO, 2015)

Havia, nos anos 90, a influência da internacionalização das relações e da hegemonia neoliberal, que defendia a liberdade de mercado e a restrição à intervenção estatal. Esses são os elementos que trouxeram para a escola brasileira os modelos educacionais de outros países, como fator de qualidade para a educação nacional.

Por outro lado, nessa década, a Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 surgiu, abordando a obrigatoriedade da educação para todos, o que impulsionou uma corrida pela construção de escolas e oferta de matrículas, tendo o intuito de atender, numericamente, a população. No entanto, a LDB falava em qualidade, mas ela foi, inicialmente, substituída pelo conceito de quantidade; “todos na escola”, significando somente aumento de matrícula.

Outras discussões surgiram a partir da LDB e uma conclusão: para se ter uma escola de qualidade, é preciso financiamento. Dessa forma, para garantir o acesso ao Ensino

fundamental, foi estabelecido um fundo que previa a aplicação de recursos destinados a essa fase escolar, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), possibilitando o acesso e a permanência dos estudantes por meio da lei 9424/96. Sobre o FUNDEF, podemos afirmar que:

[...] mudou a forma de financiamento do ensino fundamental no País ao subvincular 60% dos recursos dos principais impostos e transferências previstos no artigo 212 da Constituição Federal (60% de 25% = 15%) e introduziu novos critérios de distribuição, baseados no número de alunos matriculados nessa etapa da educação básica. A implementação do Fundef ocorreu no ano de 1998 permanecendo em vigência até o final do exercício de 2006. (BRASIL, 2008, p.9)

Após dez anos, houve a necessidade de se criar um fundo que atingisse outras etapas de ensino, além do Fundamental, dando origem assim ao FUNDEB (Fundo de Educação Básica), proposto pela lei nº 11.494/07 e pelo Decreto n.6.253/2007.

Pinto (2007) afirma que isso gerou um aumento no número de alunos matriculados em escolas municipais que, em 1997, correspondia a 37 % e, após a implantação do FUNDEF, passou a ser de 52 %, também tendo um significativo aumento na municipalização, visto que o atendimento aos estudantes passou de 35% para 60%, tendo um percentual de 77% no Nordeste.

De acordo com Davies (2006), a criação de fundos para a educação de forma compartimentada pode representar um dificultador para a qualidade educacional do país, pois tende a priorizar uma etapa e esquecer outra:

No caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do FUNDEF). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação. (DAVIES, 2006, p.755)

Portanto, o final do século XX e início do século XXI foi um período marcado por uma intensa discussão acerca dos termos quantidade *versus* qualidade. Ocasionalmente pela necessidade de superação da lógica numérica, surgiram novas reflexões relacionadas ao ensino e à aprendizagem; começou a haver um movimento de questionamento daquilo que era oferecido pela escola e uma consequente sinalização para a direção que ela deveria seguir. A partir daí é que tivemos a elaboração, por exemplo, dos Parâmetros Curriculares Nacionais, que surgiram como materiais para orientar a prática pedagógica.

Na verdade, descobriu-se que matricular os alunos era apenas o primeiro passo, que

era necessário pensar na qualidade do aprendizado e na permanência dessas crianças na escola. No entanto, por este termo – qualidade – poderíamos supor uma série de definições, visto que o conceito de qualidade para um, pode não ser, necessariamente, o mesmo para outro.

Assim, iniciou-se um intenso debate: para um grupo, qualidade seria conseguir bons resultados no vestibular (e a escola deveria moldar-se para esse fim); para outros, deveria ser a oferta de um ensino voltado para o trabalho e para as oportunidades de empregos; resumindo, buscava-se um conceito global de qualidade. Ora, vejamos a dificuldade de se estabelecer um consenso, num país tão grande em extensão territorial e marcado pela diversidade, como é o caso do Brasil.

Nesse aspecto é que retornamos aos conceitos de Sander, percebendo que toda essa dimensão histórica, social e econômica foi responsável por influenciar os pensamentos educacionais, visto que, em certos momentos, a escola buscou a eficiência, em outros, ela objetivou a eficácia.

Nos anos noventa surgiu, ainda, uma outra tendência, a efetividade, trazendo em seu bojo certas preocupações que antes inexistiam, como a visão de uma escola que necessitava atingir seus objetivos e metas, mas que precisava saber fazer tudo isso com os recursos que tinha, de forma efetiva. Nesse sentido, as avaliações externas apareceram para delimitar o que deveria ser ensinado nas escolas (de todo o país), para que se tivessem ideia do mínimo a ser oferecido aos estudantes.

De acordo com o artigo 9º, da LDB, a União incumbir-se-á de: “VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.”(BRASIL, 1996)

No entanto, muitas críticas surgiram a respeito dessas avaliações que acabavam determinando os conteúdos a serem aplicados nas escolas sem, muitas vezes, respeitar as realidades regionais e locais, sendo perigoso para o campo do currículo e para a autonomia da escola (CANDIDO e GOMIDE, 2014).

Também foi atribuído às avaliações externas, aos currículos de formação/ financiamento e de gestão dos sistemas de ensino/escolas, o papel de controlar o que estava acontecendo no contexto das salas de aula e, principalmente o que estava sendo ensinado. Tais iniciativas geravam certa corrida por saber qual escola era a melhor ou a pior, o que ocasionou muita competitividade. (SILVA, 2009, p.221)

Nosso intuito não é o de diminuir ou anular o papel das avaliações externas, mas defender que é preciso que essas definições do sistema educacional comecem a dialogar com as escolas, que conheçam e reconheçam as práticas que acontecem cotidianamente nessas instituições. Esse diálogo é de fundamental importância para o aprimoramento do conceito de qualidade.

Num sentido de transformação das dinâmicas escolares, a Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional apontou ainda uma saída: a articulação das escolas com as famílias e a comunidade. Abrir a escola para todos, por meio de canais de participação, como os Conselhos Escolares, as Associações de Pais e Mestres e as reuniões de pais, poderia significar um salto significativo na busca pela qualidade educacional, um conceito que pode se construir no coletivo, atendendo a uma nova dinâmica, destacada por Sander, no que se refere à lógica da Relevância.

Portanto, retomando os conceitos iniciais deste artigo, é preciso pensar numa gestão educacional que se abra para novas opiniões, numa dinâmica de ressignificação do papel do gestor escolar, podendo possibilitar uma qualidade pautada na relevância social que se propõe ao modelo de escola transformadora.

É possível afirmar que a gestão, no sentido de uma administração mais participativa, tem um compromisso importante com a garantia da qualidade, exigindo, para além da participação, uma reflexão por parte dos atores envolvidos com o processo educacional.

Nesse sentido, pensamos em qualidade, na perspectiva de Dourado e Oliveira (1980, p. 204), autores que buscam alinhar a discussão a partir da concepção da função social da escola “[...] qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico.”

Oliveira e Dourado (1980) enfatizam que a educação de qualidade envolve dimensões “extra e intraescolares”, portanto, o estudante não é simplesmente alguém isolado, que deve aprender conteúdos, independentemente do que vivencia. A escola lida com sujeitos históricos e sociais e esse aspecto deve dialogar com o próprio currículo trabalhado.

Para que esse movimento aconteça, a autonomia é um fator indispensável, pois se os sistemas nacionais lançarem, de cima para baixo, o que consideram qualidade, sem consultar os envolvidos com o processo educacional, teremos mais uma vez a burocratização do processo, como aconteceu, por muito tempo, em nosso país.

Autonomia, no entanto, não significa caminhar sozinho. A escola, evidentemente, faz parte de um sistema macro, que deve considerar micro realidades que a formam, reconhecendo que todos os agentes envolvidos são capazes de pensar na qualidade da educação que se quer discutir, de forma coletiva, e de produzir uma síntese dos resultados obtidos no processo. Portanto, todos os agentes envolvidos com a escola são capazes de contribuir e definir o que querem e o que não querem para esse espaço.

Assim, a qualidade educacional está relacionada com a qualidade social da educação, ou seja, os objetivos e as demandas da educação no meio social, sua relação com a sociedade, o sistema (macro) e as escolas. Para que ocorra essa qualidade social da educação, existem elementos fundamentais a serem considerados, como os fatores socioeconômicos, os socioculturais, o financiamento público adequado e o compromisso dos gestores centrais (SILVA, 2009).

Os fatores socioeconômicos e socioculturais correspondem à qualidade da vida

social dos estudantes, por meio de um fortalecimento das bases e estruturas da própria família que, aliadas a um financiamento público adequado e ao compromisso dos gestores em respaldar as iniciativas das escolas, podem transformar a realidade educacional que conhecemos.

No interior da escola, outros elementos sinalizam a qualidade social da educação, entre eles, a organização do trabalho pedagógico e da gestão da escola; os projetos escolares as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares. (SILVA, 2009, p.224)

Nessa perspectiva da qualidade social, a educação “não se ajusta somente em tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas.” (Silva, 2009) Ela passa a ser compreendida como um fenômeno tipicamente social, construída por elementos culturais, econômicos e históricos, no modo de vida e na expectativa dos sujeitos envolvidos nesse sistema.

Paro (2007, p.18) adverte que a principal falha da escola, nos dias atuais, é a omissão na função de “educar para a democracia”, pois vemos ainda muitos resquícios burocráticos e centralizadores no sistema educacional, o que impede a nova dimensão da qualidade, prevalecendo a visão quantitativa, vertical e excludente.

No entanto, apesar das dificuldades apresentadas, ainda apostamos que o ambiente escolar é o local adequado para que as transformações sociais aconteçam.

É pela educação que se prepara para o usufruto (e novas produções dos bens espirituais e materiais). Tudo isso não se dá como simples aquisição de informação, mas como parte da vida, que forma e transforma a personalidade viva de cada um, nunca esquecendo que “cada um” não vive sozinho, sendo então preciso pensar o viver de forma social, em companhia e em relação com pessoas, grupos e instituições. (PARO, 2001, p.38)

Considerações finais

Procuramos, neste artigo, relacionar o conceito de qualidade com a evolução do termo administração, posteriormente chamada de “gestão”. Assim, buscamos esclarecer os significados desses conceitos numa perspectiva histórica, social e econômica, apontando para as mudanças de concepções que foram acontecendo com o passar do tempo.

Para tanto, partimos de uma divisão feita por Sander, que possibilita entender os fenômenos administrativos sob quatro vertentes: eficiência, eficácia, efetividade e relevância.

Na vertente Taylor-Fordista, a qualidade era algo que surgia de cima para baixo, era o sistema que ditava as regras acerca do que a escola deveria ensinar e de quais

seriam as suas metas e estratégias, atendendo à concepção do fazer pedagógico com os recursos disponíveis, produzindo indivíduos preparados para a mão de obra das indústrias. O diretor era alguém que direcionava por meio de regras rígidas.

Na perspectiva da eficácia, tivemos a preocupação com o cumprimento de metas educacionais e a ênfase nos cargos administrativos. O diretor continuava a ser aquele que mandava na escola, o supervisor aquele que tinha uma super visão da realidade, o professor como o detentor do saber e, nesse período, houve uma busca pela adequação dos estudantes a essas concepções, momento em que a educação amparou-se na psicologia e na sociologia para investigar o que havia de errado com aquele que não aprendia.

Nos anos noventa, o destaque ficou por conta das avaliações externas e a qualidade estaria ligada aos resultados dos alunos nessas avaliações. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira trouxe a questão da qualidade, que fora substituída pela quantidade de alunos matriculados. Depois, veio a preocupação com o financiamento e, somente com o tempo, surgiu a busca pela permanência deles na escola.

A mesma legislação trouxe um olhar para o indivíduo, numa dimensão mais abrangente e democrática, simbolizada por uma mudança paradigmática na forma de conceber as escolas.

Nessa perspectiva, o que era considerado qualidade para uma escola poderia não ser, necessariamente, para outra. E é nesse ponto que levamos em consideração a cultura escolar, que trazia em seu bojo novas demandas, como a descentralização, a participação e a democracia.

Essa concepção mostrou que não cabia mais à escola lançar o conceito de qualidade sem discutir com os atores envolvidos no processo educacional. Também não cabia “fazer de conta” que estava incluindo os estudantes, a comunidade e os pais somente porque a lei estava apontando para isso.

Como vimos, com tantas mudanças, há uma forte tendência em se buscar a democratização do processo, mas ainda encontramos barreiras e, até mesmo, resistência ao novo. A superação desses entraves só acontecerá se houver predisposição daqueles que constroem a educação em seu fazer diário.

A gestão escolar faz parte da nova dinâmica cultural de participação e, para isso, a escola necessita de autonomia para encaminhar seus projetos, seus anseios e necessidades. É preciso superar a lógica da burocratização, das leis, normas e regulamentos para que a qualidade de fato aconteça.

Concluimos este artigo com um questionamento: até que ponto essas discussões e conhecimentos chegam àquele que está na ponta dos sistemas educacionais – que é o gestor escolar – e o ajudam, efetivamente, a enfrentar o problema da qualidade de ensino?

É necessário, portanto, que o gestor tenha essa visão global do contexto histórico,

social e econômico que o cerca, que reconheça a comunidade escolar como aliada em seu trabalho pedagógico e que utilize os espaços de participação – Conselhos Escolares, APMS e reuniões de pais – para promover a participação. No entanto, é preciso que esse gestor esteja sensível a essa busca desse novo paradigma de gestão educacional que visa compartilhar as experiências educativas com o coletivo, superando a lógica solitária e autoritária da administração industrial.

Para tanto, o gestor deve se inserir em formações e atualizações constantes do seu conhecimento pedagógico e organizacional, para que aperfeiçoe seus conceitos de forma a contribuir com as novas dinâmicas sociais.

Assim, consideramos não ter sido possível esgotar tal temática neste artigo, mas desejamos que ele sinalize a possibilidade de um novo olhar para a questão da qualidade na gestão escolar, contribuindo para uma mirada diferenciada sobre as temáticas propostas. Este artigo é, pois, um convite à resignificação da *práxis*, para que se alcance a liberdade de criar e de reinventar o fazer pedagógico e administrativo da gestão escolar e, conseqüentemente, encontrar a qualidade que buscamos.

Referências

BRASIL. *Lei n. 9.394 de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; em carta/informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro. Brasília: Senado Federal, 1997.

BRASIL. *Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEF*. MEC, 2008. Disponível em <http://www.fnede.gov.br/> Acesso em 20/02/2017.

CÂNDIDO, Rita de Kássia; GOMIDE, Cláudio Benedito. *Avaliações externas nas séries iniciais do ensino fundamental do Estado de São Paulo - burocratização ou busca pela qualidade?* In: *Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste: culturas, políticas e práticas pedagógicas e suas relações com a pesquisa*, 11, 2015, São João Del Rei. Anais. São João del-Rei: Programa de Pós-Graduação em Processos Socioeducativos e Práticas Escolares, 2015, v.1, p.2097-2106

COSTA FÉLIX, Maria de Fátima. *Administração Escolar: problema educativo ou empresarial*. São Paulo: Cortez, 1989.

DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: A redenção da educação Básica?* Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. Cortez/Brasília: MC/UNESCO,

1999.

LUCK, Heloísa. *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. Editora Vozes, 2006a.

_____. *A gestão participativa na escola*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006b. Série: Cadernos de Gestão. 125 p.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. *Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação*. 1980. Disponível em: http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf. Acesso: 27/06/2015.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M, (org.). *Gestão Educacional: novos olhares, novas abordagens*. Editora Vozes, 2005.

PARO, Vitor H. *Administração Escolar: uma introdução crítica*. Editora Cortez/Autores Associados, 1986.

PINTO, José Marcelino. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*, R. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>.

_____. *Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino*. 1ª edição, São Paulo: Ática, 2007.

_____. *Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino*. In: Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã, 2001. p. 33-47.

SANDER, Benno. *Consenso e Conflito: perspectivas analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação*. Livraria Pioneira Editora, 1984

SILVA, Maria A. *Qualidade social da educação pública: algumas aproximações*. Cad. Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>. Acesso em março de 2018

TEDESCO, Anderson Luiz; REBELATTO, Durlei Maria Bernardon. *Qualidade social da educação: um debate em aberto. Perspectivas em Políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. VIII | Nº16 | P. 173-197 | jul/dez 2015*

Recebido em: 09/03/2018

Aprovado em: 22/05/2019