

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: FUNDAMENTOS DA BOA GOVERNANÇA¹

Maria de Lourdes Melo Prais²

Na história da educação brasileira, sobretudo no período compreendido entre a Colônia e a Ditadura Militar, predominou a proposta de gestão centralizada, com esporádicos avanços democráticos e reincidentes momentos de recrudescimento do autoritarismo. Na verdade, o processo de descentralização da gestão educacional no Brasil, durante esse tempo, foi utilizado apenas como mecanismo de racionalização de gastos de recursos financeiros e materiais e de desconcentração de serviços, preservando, no âmbito da União, a centralização do poder de decisão e de comando, sem provocar nenhum tipo de alteração na estrutura e nas relações de poder existentes.

Em contraposição a esse modelo, surgem, a partir da década de 80, com a chamada *transição democrática*, novas proposições de gestão educacional que, articuladas a outros movimentos sociais, visam o acesso à educação e à cultura, bem como a participação dos agentes que integram as instituições educacionais na definição de suas políticas e na organização de suas propostas de funcionamento, o que se configurou como a luta pela democratização da escola pública.

167

Como resultado desses movimentos, obteve-se a inclusão do princípio da gestão democrática na legislação sobre ensino público, no artigo 206, inciso IV, da Constituição Federal (CF/88), regulamentado pela Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional. O processo de construção da gestão democrática passa a se constituir com o fortalecimento das práticas dos conselhos de

¹ Elaborado a partir do texto original "Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação", que compõe o *Relatório Final da Conferência Estadual de Educação Básica: A contribuição de Minas na Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação*, BH, junho /2008. Equipe responsável: Carlos Roberto de Souza, Clemenceau Chiabi Saliba, Luis Aureliano Gama de Andrade, Maria de Lourdes Melo Prais (Coordenadora) e Teresinha Rodrigues de Oliveira.

² Doutora em Educação pela USP; consultora na área de educação; integrante da equipe técnica do Instituto Paulo Freire/SP; docente aposentada da UFU.

educação, em todos os níveis, incluindo os conselhos escolares, bem como com a implantação do processo eletivo para a escolha dos dirigentes das instituições de ensino e a exigência da elaboração dos projetos pedagógicos para as escolas.

A idéia central era de que esses instrumentos constituir-se-iam em forças democratizantes, capazes de modificar a lógica interna das instituições alterando suas relações de poder, seu projeto administrativo e pedagógico e garantindo possibilidades de se reorganizarem em bases mais igualitárias, em que a participação, um dos elementos essenciais da democracia, passasse a ter lugar primordial.

168 A fundamentação desse modelo de gestão está consubstanciada na constituição de um espaço público de direito que, em condições democráticas, deve promover um ambiente favorável à aprendizagem e garantir estruturas necessárias à oferta de um serviço educacional de qualidade que vise a superação de uma educação seletiva e excludente e, ao mesmo tempo, estabeleça relação com o mundo da produção e, conseqüentemente, da distribuição da riqueza.

Tal concepção tem como pressuposto a coparticipação responsável dos representantes dos diferentes segmentos que integram a comunidade educacional na discussão dos seus assuntos pedagógicos e administrativos, objetivando a divisão das responsabilidades nas decisões institucionais. Fundadas nesses parâmetros, a administração da educação em sentido amplo e, de forma mais restrita, a administração escolar, passam a ser entendidas como mediação, ou como uma das condições determinantes da melhoria da qualidade do ensino.

Além disso, cidadania e autonomia, categorias indissociáveis, encontram-se na base dessa concepção como valores imprescindíveis à consolidação dos avanços necessários à qualidade de uma educação justa e humana. A recente proposta de organização da política educacional por meio da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, implicando profundas mudanças nos sistemas educativos e nas escolas, exige coerência e congruência com esses valores, ou seja, requer, em todos os níveis, participação,

decisão e comprometimento coletivo, ou, melhor dizendo, a vivência democrática, autônoma e cidadã, responsável pela boa governança.

A boa governança significa a organização da ação coletiva e da cooperação ampla para a consecução eficiente e eticamente orientada por fins, ou por objetivos legítimos, definidos pelos agentes de um determinado setor como um bem coletivo.

No caso da educação, isso implica na formação de uma rede de cooperação entre as diferentes esferas administrativas, chegando até as escolas, estendendo-se ao setor privado e envolvendo: relações de reciprocidade, confiança social, articulação de interesses e formas de solidariedade, sendo os meios e os processos de decisão e de implementação dos acordos orientados pelos valores acima citados e complementados por compromissos com a ética da responsabilidade e da qualidade social.

169

Por qualidade social da educação entende-se o caminhar na lógica que considera o cidadão como sujeito de direitos e a educação como o direito social por excelência e, portanto, como prioridade e investimento, na medida em que há uma estreita correlação entre ela e o desenvolvimento, tanto do ponto de vista social, quanto individual. Nesse sentido, esclarece Gadotti (2003)³:

[...] o acesso ao conhecimento científico, filosófico e tecnológico, às artes e ao campo da construção dos valores – bem como aos procedimentos que permitam repensá-los, criticá-los e/ou reconstruí-los – se constitui como direito e instrumento de emancipação individual e coletiva (p. 36).

A relação entre gestão democrática e qualidade da educação é nitidamente observável no caso de uma proposta educativa comprometida com a formação “para e pela cidadania”, que pressupõe

³ GADOTTI, Moacir. Qualidade Social da Educação. In: *Subsídios para a elaboração do Projeto Político Pedagógico do Centro Educacional Unificado (CEU)* – da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. São Paulo, IPF, 2003.

um compromisso escolar ampliado. Ao mesmo tempo em que promove um trabalho qualitativo e responsável em relação à garantia do bom desempenho acadêmico dos alunos, no que diz respeito ao domínio de conteúdos, competências e habilidades, a escola, com o compromisso educativo ampliado, deve prepará-los para o “bem viver”. Nessa perspectiva, a escola constitui-se, a um só tempo, em ambiente de aprendizagem e de formação humana-cidadã, procurando priorizar, na formação dos alunos, as múltiplas dimensões do ser humano, ou seja, incorporando, no ato educativo, atividades intelectuais, morais, sociais e afetivas, enfim, congregando o que, na vida, não se separa, buscando formar pessoas competentes e autônomas e, ao mesmo tempo, éticas, afetivas, solidárias, democráticas, enfim, cidadãos. Essa prática de organização escolar exige a boa governança.

170

Nesse sentido, a gestão colegiada constitui-se em condição decisiva, senão a mais importante, para assegurar as ações necessárias à organização e à articulação de um processo educacional voltado para a garantia da realização da função essencial da escola: a promoção da efetiva aprendizagem de todos os alunos, sem admissibilidade de exceção, de modo a torná-los capazes de, no uso adequado de sua cidadania, enfrentar os desafios colocados pela sociedade e de promover, quando necessário, a sua transformação.

Por promoção efetiva da aprendizagem, entende-se o desenvolvimento dos saberes que a sociedade demanda, dentre os quais: pensar lógica, crítica e criativamente; analisar informações e proposições diversas; expressar ideias com clareza; resolver problemas, conflitos e tomar decisões, enfim, praticar a cidadania responsável.

Com enfoque na ação colegiada, a administração se efetiva, inequivocamente, como uma forma superlativa de organizar o trabalho educativo, tanto em nível dos sistemas, através da formulação das políticas educacionais, quanto em nível escolar, por meio da garantia do planejamento, execução, acompanhamento e avaliação dos processos pedagógicos. Por meio dela e a partir da coerência de sua prática, poder-se-á, criteriosamente, observar a instituição em questão e os seus problemas, buscando, através de ações coletivas e negociadas,

as soluções e os caminhos que, de forma mais adequada, possam concretizar os objetivos e as metas traçados no projeto institucional, que irão construir a sua autonomia e a sua identidade.

A administração colegiada cria a cultura da administração de resultados, caracterizada por decisões comprometidas com a qualidade e com a garantia da continuidade das ações. Fundada na coparticipação, a administração colegiada tem maior chance de evitar a prática das soluções tópicas, pontuais e restritas, tão usual nos diferentes níveis da educação brasileira e responsável por ineficazes dispêndios de esforços e de gastos, sem muito ou quase nenhum resultado. Sendo interdependentes e interligados, os problemas da educação exigem planejamento intersetorial em que, coletivamente, se definam prioridades e se estabeleça a sequência da implementação das ações, o que acontece, com maior probabilidade, numa proposta de gestão participativa.

171

Enfim, no processo da administração colegiada devem se manter sempre presentes o sentido pedagógico e o sentido político que impregnam a sua ação.

O sentido pedagógico da administração colegiada está implícito na sua condição de se apresentar como fenômeno educativo, na exata medida em que se firma como exercício participativo do processo decisório, propiciando vivência de situações democráticas, próprias do papel de cidadão na dinâmica social. O seu sentido político encontra-se no seu pressuposto que admite que a estratégia para a promoção de uma forma qualitativa de tomada de decisões é o da participação corresponsável. Os sujeitos responsáveis pelas decisões deverão se munir de suficientes informações sobre as complexidades contraditórias da realidade social, econômica, política e científica, como condições necessárias e garantidoras do exercício da cidadania responsável. A participação favorece a experiência coletiva e a divisão de responsabilidades. Ela afasta o perigo das soluções centralizadas e dogmáticas desprovidas de compromisso com os reais interesses da comunidade, efetivando-se como processo de cogestão. A participação constitui-se, pois, em elemento básico de integração social democrática. Ao se firmar como

prática essencialmente democrática, a administração colegiada se constitui numa mediação política necessária à formação e à prática pedagógica da escola⁴.

Ao ser, recentemente, lançado pelo Ministério de Educação, o desafio de se construir um Sistema Nacional Articulado de Educação partindo da educação básica, faz-se necessária a compreensão sobre a concepção e finalidades desse nível de ensino, explicitadas, respectivamente nos artigos 21⁵ e 22⁶ da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996), para que não se incorra no erro de ignorar, no processo de democratização da gestão e da construção da qualidade social da educação, qualquer uma das etapas que a integram.

172 A LDB/1996 reconhece a educação básica como um nível único envolvendo três etapas de ensino – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – responsáveis por promover o desenvolvimento do aluno nos diversos estágios de sua vida, ao mesmo tempo em que respeita o dispositivo constitucional de se considerar “a educação como direito de todos, dever do Estado e da família [...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 21, inciso I).

Paralelamente a essa concepção, determinou a LDB/1996 a divisão de responsabilidades pela oferta dessas etapas entre os entes federados. Esse arranjo passou a requerer regime de colaboração que ainda não alcançou uma explícita regulamentação, visto que Estados e Municípios, de forma independente e desarticulada, gerenciam as suas respectivas redes de ensino. Tal necessidade somente se efetivará se o

⁴ PRAIS, Maria de Lourdes Melo. *Administração Colegiada na Escola Pública*. Campinas: Papirus, 1990.

⁵ O art. 21, inciso I, institui a Educação Básica como nível de educação que congrega, articuladamente, três etapas – a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

⁶ Art. 22: “a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.

pacto federativo for revitalizado em moldes que promovam a efetiva colaboração entre os entes federados, bem como com os agentes privados que atuam na educação.

A ótica de rede estruturada e articulada, visando à integração da educação, exige novos papéis, oportunidades de desenvolvimento de projetos conjuntos, redistribuição de responsabilidades e uma lógica de gestão que incorpore os princípios da administração colegiada como condição para a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação, em consonância com as complexas e diferenciadas necessidades educativas de todas as etapas da educação básica, envolvendo, posteriormente, a educação superior.

As discussões acontecidas durante a realização da Conferência de Educação Básica, tanto em nível estadual quanto nacional, evidenciaram na extraterritorialidade, na fragmentação e na interdependência do fenômeno educacional e de suas políticas, problemas a serem superados para a consolidação de uma gestão democrática de educação. Visando superá-los, surgiram propostas de construção de sinergias e de efetiva articulação dos entes federados, respeitando, entretanto, a autonomia de cada um.

173

Neste caminho, essa reflexão sugere a institucionalização da gestão por territorialidade, lembrando que ela não se reduz ao fenômeno da conurbação⁷. Necessariamente, ela pressupõe parcerias e passa pelo estímulo e fortalecimento da articulação das diferentes redes de ensino, possibilitando a formação de um Sistema Único de Educação – condição decisiva para um projeto democrático e socialmente justo.

A ideia de “rede de redes” ou de sistema integrado justifica-se, por uma parte, pela necessidade de imprimir maior eficiência e eficácia nas ações educacionais melhorando seu desempenho e, por outra,

⁷ Extensa área urbana formada por cidades e vilarejos que foram surgindo e se desenvolvendo um ao lado do outro e formando um conjunto (HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

pela possibilidade de garantir a qualidade social da educação, ou seja, de se oferecer oportunidades iguais para todos, entendendo a educação como direito, prioridade e investimento. Essa ideia instaura os princípios de comunicabilidade e solidariedade e a importância do fluxo de informações, como formas de articulação não hierárquicas, mas complementares, inclusive, entre o público e o privado.

Tal enfoque requer esforço concentrado no redimensionamento das seguintes questões: participação coletiva, transversalidade da educação especial, políticas de educação infantil, ensinos fundamental e médio, educação ao longo da vida, propostas curriculares, tempo e espaços formativos, inclusão, respeito à diversidade, entre outros, bem como das questões referentes ao financiamento, carreira do magistério, formação continuada, monitoramento de gestão, avaliação, valorização profissional e piso salarial, passando pelo ajustamento das redes físicas e dos equipamentos indispensáveis ao trabalho na educação.

174

A proposta de gestão democrática tem encontrado guarida nas políticas públicas do Estado de Minas Gerais e transformado, sensivelmente, a prática dos órgãos da educação pública do Estado, de modo especial, a relação das escolas com as comunidades por elas servidas e que delas se servem. O fortalecimento da direção da escola, a implantação de colegiados e a ampliação da autonomia administrativa, financeira e pedagógica são exemplos da determinação de se caminhar, cada vez mais, na direção de escolas mais autogeridas e menos tuteladas pelo poder público.

Entretanto, as concepções e argumentações aqui explicitadas sinalizam para a necessidade do delineamento de ações mais específicas para se consolidar a prática da gestão colegiada e a garantia da qualidade da educação.

Nessa perspectiva, faz sentido insistir na proposta do Plano Decenal do Estado de Minas Gerais “de institucionalização da rede de redes, com o estabelecimento de regras e critérios capazes de orientar e aprimorar a execução de ações conjuntas, voltadas para a discussão e a definição das políticas de cooperação técnica, visando a construção de um

SISTEMA ÚNICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA”.

Através dessa proposta, será viável:

1. O fortalecimento dos órgãos colegiados – Conselhos Escolares, Conselhos Municipais e Conselho Estadual – garantindo que se constituam em efetivos fóruns democráticos, assegurando:

- a)** na composição: a combinação de critérios do saber e da representatividade social na escolha dos conselheiros;
- b)** na formulação das políticas e deliberações: a efetiva participação de todos os integrantes, fundamentada na realidade dos contextos educacionais e nas normas vigentes;
- c)** na efetividade: o acolhimento e o respeito às suas deliberações pelo poder executivo.

2. A criação de um espaço oficial para debate dos gestores municipais e escolares – públicos e privados – considerado o critério da territorialidade, visando à excelência do trabalho pedagógico. 175

3. A consolidação e o aperfeiçoamento do processo de escolha democrática e meritocrática dos diretores das escolas públicas (estaduais e municipais).

4. A consolidação de uma cultura de avaliação, externa e institucional, indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas da educação, com extensão para a rede privada.

5. A criação e adoção de um Índice de Qualidade da Gestão Escolar e de Gestão de Sala de Aula para as escolas do Estado (públicas e privadas) que permita avaliar e monitorar ações voltadas para o avanço do trabalho escolar.

6. A criação de uma Auditoria Educacional responsável pelo monitoramento dos Planos Decenais de Educação e pela coordenação das ações de cooperação Estado/Município.

7. A criação e implementação de proposta de um Contrato de Gestão a ser celebrado, anualmente, entre as Redes Públicas e as suas respectivas escolas.

8. A efetiva descentralização e autonomia da gestão escolar nas escolas das redes públicas, nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

9. A revisão do papel desempenhado pelas Superintendências Regionais de Ensino e da sua articulação e cooperação com as redes municipal e particular, enfatizando e fortalecendo a sua ação pedagógica.