

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
(Org.)



GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: concepções e vivências

Maria Beatriz Luce
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
Organizadoras

© dos autores

1ª edição: 2006

Direitos reservados desta edição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Revisão: Flávio Dotti

Capa, projeto gráfico e diagramação: Publicato Design Editorial

Imagem da capa: Luiz Abreu

G393 Gestão escolar democrática: concepções e vivências / organizado por Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedroso de Medeiros. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

(Série Política e Gestão da Educação).

Inclui referências.

Inclui quadros

I. Educação. 2. Gestão escolar. 3. Educação - Gestão democrática. 4. Educação - Gestão - Base legal. 5. Gestão da educação - Democratização - Conselhos escolares - Brasil - Rio Grande do Sul - Porto Alegre. 6. Gestão democrática - Escola - Diretor. 7. Gestão democrática - Planejamento - Projetos. 8. Secretaria de educação. 9. Gestão financeira - Educação - Orçamento participativo. 10. Avaliação - Gestão democrática - Escola - Sistema de ensino. I. Luce, Maria Beatriz. II. Medeiros, Isabel Letícia Pedroso de. III. Título. IV. Série.

CDU 371.214(816.5)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Ana Lucia Wagner – CRB10/1396)

ISBN 85-7025-862-3

PERSPECTIVAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Vera Maria Vidal Peroni

Este artigo busca analisar a Avaliação Institucional como ferramenta para avançar na gestão democrática do sistema e da escola, em contraposição à concepção de Avaliação como indutora da qualidade ou apenas como controle do produto e do rendimento escolar, como foi concebida na política educacional, nos anos 1990. Esta última concepção está inserida em um processo de redefinição do papel do Estado, que repassa a responsabilidade do sucesso ou fracasso das políticas para alunos e professores, ausentando-se das responsabilidades e apenas “cobrando” da escola o produto.

Nesse debate, várias questões estão presentes.

A escola deve ter autonomia para se pensar como uma instituição peculiar. Para tal é importantíssimo repensar qual é a *função social da escola*. A partir daí, verificar se está cumprindo essa função, quais são os principais problemas encontrados para fazer as correções necessárias e avançar na sua qualidade social.

Ter autonomia para se pensar como instituição não quer dizer que não faça parte de *um sistema educacional, que tem responsabilidades em todos os níveis com a qualidade social da educação*. Tanto a escola deve se pensar como parte deste sistema, quanto o sistema deve pensar que é na escola que se materializam as políticas educacionais, e que seus sucessos e fracassos devem ser indicadores para pensar novas políticas. Portanto, a Avaliação Institucional deve tratar do sistema como um todo, envolvendo todos os envolvidos nesse processo.

Pensar em uma avaliação que envolva as escolas, com todos os seus segmentos; as Secretarias de Educação, com suas políticas locais; e o Ministério da Educação, pensando na autonomia dos entes federados, mas também nas suas responsabilidades, é um grande desafio para a democratização da gestão da educação básica hoje e condição indispensável para o avanço da qualidade da educação no país.

Porém, pouco adianta apenas a escola avançar em sua avaliação, sem a correspondência dos outros órgãos do sistema, pelos próprios limites encontrados para resolver sozinho seus problemas. As escolas que se vêem na total responsabilidade de resolver seus problemas acabam procurando alternativas como

parcerias com o setor privado, buscando financiamento “por fora” para enfrentar seus problemas. O que não pode ser uma alternativa para quem está pensando em uma escola que é parte de uma política social estatal.

Por outro lado, fazer uma avaliação macro, não levando em consideração as especificidades da escola, já se mostrou pouco eficaz como política na última década, em que parte do dinheiro federal foi gasto em avaliações, sem reverter em melhoria da qualidade do ensino.

ELEMENTOS DO CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO

São muitos os aprofundamentos necessários para avançar na relação entre avaliação e gestão democrática do sistema e da escola. É importante ressaltar como o eixo das políticas educativas foi se redefinindo, nos anos 1980, centrando-se principalmente na democratização da escola – mediante a universalização do acesso – e na gestão democrática, focalizada na formação do cidadão. Nos anos 1990, ocorre a mudança dessa centralidade, passando a ênfase para a qualidade, entendida como produtividade. O eixo vem a ser a busca de maior eficiência e eficácia, via controle de qualidade, descentralização de responsabilidades, terceirização de serviços e autonomia da escola.

Verificamos que, nos anos 1980, o país vivia um processo de reabertura política depois da ditadura. Foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Nesse contexto, os enfoques principais da educação também estavam vinculados à democracia, à gestão democrática, à participação da comunidade; enfim, parte do movimento que havia na sociedade, em que a classe que vive do trabalho começa a reivindicar uma sociedade mais justa e igualitária, principalmente via políticas sociais.

Boron (1994) salienta o descompasso entre o processo de abertura democrática vivido pelos países da América Latina e a crise da democracia, no chamado capitalismo metropolitano, em que a ofensiva neoliberal, o processo de reestruturação produtiva e a globalização já estavam em curso:

(...) a direção e o ritmo de nosso movimento histórico parecem não sincronizar com os do capitalismo metropolitano. O problema é que a recuperação democrática da nossa região tropeça com um mercado mundial cujos centros dominantes se tornaram mais cépticos acerca das virtudes da democracia em seus próprios países e bastante indiferentes – quando

não dissimuladamente hostis – diante das tentativas de instituí-la nas sociedades dependentes. (...) Nossas democracias, portanto, devem ser “funcionais” às políticas de ajuste estrutural e à recomposição selvagem do capitalismo (Boron, 1994, p. 24).

O Brasil viveu um processo de abertura democrática pactuado com as forças da ditadura. Quando estávamos dando os primeiros passos no sentido das conquistas sociais e da participação popular, o processo foi atravessado pela ofensiva neoliberal, reestruturação produtiva e pela financeirização do capital. Esse fator passa a ser determinante no processo de correlação de forças internas no Brasil, a partir de então.

Isso acarretou conseqüências à redefinição do papel do Estado, pois o que se materializou na Constituição de 1988, como um pacto nacional, foi o esboço de projeto de nação, para um país que, após uma ditadura, recém começava a pensar no seu destino. Esse processo foi “atropelado” não só pela conjuntura internacional, como pelas forças nacionais que se sentiram ameaçadas pelas pequenas conquistas sociais pactuadas na Constituinte.

A atual política educacional¹ é parte do projeto de reforma do Estado que, tendo como diagnóstico que a crise em curso é a crise do Estado, e não a do capitalismo, busca racionalizar recursos, diminuindo o seu papel no que se refere às políticas sociais.² E dá-se no contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente à crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo, com juros altos, o que tem aumentado as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos estados e municípios.

Verificamos assim que foram ressignificadas, nos anos 1990, as bandeiras de luta dos educadores, como a descentralização, autonomia, participação. Ou seja, os pontos principais do que entendemos por uma gestão democrática em educação. Hoje, quando analisamos, por exemplo, o conceito de participação, percebemos que se trata de um repasse para a sociedade de tarefas que deveriam ser do Estado, o mesmo acontecendo com a descentralização e a autonomia.

¹ É importante analisar a política educacional atual no contexto da redefinição do papel do Estado, que está inserida em um movimento maior do capitalismo, que, na tentativa de superar sua crise, estabeleceu como estratégias principais o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva.

² Para aprofundamento, ver Peroni (2003)

OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM EDUCAÇÃO

O mesmo aconteceu com a Avaliação Institucional. O processo de avaliação se iniciou, em parte, por determinação dos organismos internacionais, que exigiam, nos seus projetos, a avaliação; mas também foi influenciado por discussões sobre a qualidade do sistema educacional, a democratização e a transparência na gestão; enfim, os eixos que caracterizamos como sendo inerentes aos anos 80. O próprio Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), no início, construía sua matriz com base nas discussões com os estados, procedimento que foi interrompido com a terceirização, sendo que, a partir de 1995, passaram a ser entidades de fora do Estado³ que definiam a Avaliação Institucional, sem haver consultas ou debates com os setores envolvidos no processo. Verificamos assim que, mais uma vez, nos anos 90, os atores envolvidos no debate educacional foram silenciados.

Pelo depoimento de Maria Inês Sá Pestana,⁴ que foi diretora responsável pela avaliação básica do Inep e a responsável pelo Saeb, é possível detectarmos a forma como se deu o movimento da nova fase da Avaliação Institucional dentro do próprio MEC, com o processo de terceirização da Avaliação Institucional. Inicialmente, essa foi uma decisão técnica, pois o Saeb havia feito dois levantamentos utilizando a metodologia clássica de construção de provas. Pestana afirma que, após a mudança de governo, em 1995, foram chamadas várias instituições que trabalhavam com medidas de avaliação, para fazerem propostas de aperfeiçoamento técnico do Sistema. As propostas da Fundação Carlos Chagas (FCC) e da Fundação Cesgranrio foram muito parecidas, e as duas instituições acabaram contratadas. Segundo a diretora, “o Ministério tomou a decisão de dar este passo, que é um avanço muito grande para o caso brasileiro”.

O papel que o MEC desempenhou durante os dois anos em que as Fundações estiveram à frente do processo foi, segundo Pestana, principalmente, o de fazer a coordenação com os estados e entre as duas fundações, que nunca haviam trabalhado juntas, além de traduzir o resultado da avaliação para os estados, municípios e a população, já que “o trabalho é tecnicamente muito complicado, e havia a necessidade de tradução disso para a sociedade brasileira”.

³ Em 1995, a Fundação Carlos Chagas (FCC) e a Fundação Cesgranrio foram contratadas pelo Inep/MEC para elaborar e aplicar as provas de Avaliação Institucional.

⁴ Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni, em 15 de abril de 1997, na sede do Saeb/ Inep/ MEC. Arquivos de Pesquisa, Porto Alegre.

Até 1995, o processo de execução do Saeb era do MEC: “O sistema estava estruturado, o MEC pensava e fazia tudo, os Estados tinham um papel de discussão das grandes diretrizes, as decisões eram tomadas com base nas discussões com os Estados”.⁵

Com a contratação das fundações, estas passaram a decidir o que se avaliaria e o modo como deveria ser avaliada a política educacional, o que é questionável, pois quem avalia, na realidade, acaba determinando as políticas, ou, pelo menos, tendo grande influência sobre o processo. Como a própria diretora de avaliação comenta: “A avaliação tem um poder indutor. Se você vai ser avaliado, se preocupa em se preparar para aquela coisa que vai ser avaliada”.⁶ Isso acaba conferindo pesos diferentes para a política, monitorados por quem determina o que será avaliado e como.

Verificamos que, ao terceirizar a Avaliação Institucional, o governo federal atende a alguns preceitos da teoria neoliberal: esvazia o poder das instituições públicas e, ao comprar o produto avaliação, tem o controle sobre o produto final. Além disso, obtém resultados de modo mais rápido, já que o processo democrático requer tempo. A Avaliação Institucional passa a ser não o resultado de um consenso entre todos os envolvidos no processo educacional, mas um produto encomendado, que atende ao poder centralizador da União.

Portanto, pensarmos a Avaliação Institucional hoje como parte da construção da gestão democrática no sistema e na escola é um enorme desafio, que só ocorrerá com participação efetiva de todos no processo.

A democracia deve ser construída cotidianamente, com uma coletivização cada vez maior das decisões, como afirma Vieira:

Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade de maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública. (...) Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões (Vieira, 1998, p.12).

O *sentido* da gestão democrática esteve sempre vinculado à eleição dos diretores, à representatividade do conselho escolar e ao repasse de dinheiro para a

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibidem.*

escola. A vinculação gestão/financiamento foi um dos avanços da gestão democrática. Sem estes fatores não podemos dizer que temos uma gestão democrática. Mas hoje precisamos avançar para a Avaliação Institucional como mais um instrumento nesse processo.

Partindo do princípio de que a gestão democrática não é um produto, mas sim um processo de construção, e considerando o contexto de nosso país, no qual, historicamente, ou não era possível participar ou a participação era apenas formal, construir uma cultura de participação é um desafio enorme, assim como uma grande contribuição social. É neste sentido que precisamos pensar a Avaliação Institucional: em como ela pode envolver todos os segmentos para pensarem juntos se a escola está cumprindo sua função social no sentido de construir uma cultura de participação e envolvimento com a “coisa pública”.

Mas além de construir uma cultura de participação, precisamos pensar que gestão democrática está intimamente vinculada à qualidade do ensino. A par, é claro, de democratizar o acesso à escola. Esta escola deve ter qualidade. Só poderá ser considerada democrática, no meu entender, se for de qualidade. Que democracia é essa em que a população de baixa renda tem que ter a escola pública “possível”, enquanto a escola privada é o padrão de qualidade?

Como a avaliação vai ser parte desta proposta, no sentido de ajudar a escola a pensar se está cumprindo o seu papel social com qualidade, é o grande desafio.

Para uma educação de qualidade, é preciso investir em formação dos professores e condições materiais, de modo a ter uma estrutura básica que permita pensarmos o pedagógico e assim cumprirmos a função social da escola.

E a escola não pode nem deve ter que resolver sozinha seus problemas; deve, sim, analisá-los em profundidade e ver o que é de sua competência e o que deve reivindicar como políticas de competência do órgão central. Esse diálogo é fundamental para que a avaliação não caia no descrédito dos professores, que conseguem detectar os problemas e, ao sentirem-se impotentes para resolvê-los, acabam por abandonar a prática avaliativa ou atribuir à escola responsabilidades que não são suas.

A Avaliação Institucional deve estar inserida nesse grande debate da gestão democrática. Dois desafios me parecem importantes: pensá-la como um processo, e não apenas um produto, e a relação entre a avaliação da escola e a avaliação do sistema, para avançar na educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

BORON, Atílio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 49) 1992.

Leituras de referência

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. *Avaliação Institucional: controle da produtividade e controle ideológico?* Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, v. 17, n.2, p.233-244, jul/dez. 2001.