

A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina

*GUIOMAR NAMO DE MELLO
e ROSE N. DA SILVA*

Cada vez mais os estudiosos e teóricos da educação vêm reolocando a dinâmica do funcionamento da escola no centro de suas preocupações. Superados tanto a utopia ingênua de acreditar que a educação escolar pode mudar a sociedade quanto o negativismo reprodutivista que condena a escola como aparelho ideológico do Estado, assiste-se a um esforço coletivo para captar as contradições na relação escola-sociedade e entender como decisões internas à instituição escolar, aparentemente de caráter apenas técnico-pedagógico, podem manter uma forte reciprocidade com processos econômicos e políticos que se relacionam com a igualdade social e a qualidade de vida da população, especialmente de seus segmentos mais desfavorecidos.

O processo de transmissão-apropriação do conhecimento tem sido o terreno firme onde se sustenta a defesa da escola, procurando identificar formas de organização do ensino e práticas pedagógicas eficazes, não para formar a consciência política dos trabalhadores, nem tampouco mudar a sociedade, mas para atingir um objetivo mais adequado aos limites da atuação institucional: instrumentar melhor os que vão atuar na realidade social.

Instrumentar, neste sentido, é criar condições para a aquisição dos códigos da leitura/escrita e da matemática e um conhecimento científico do mundo físico e social, necessidades de aprendizagem consideradas indispensáveis para viver num mundo cada vez mais diversificado, cambiante e saturado de informações.

Nesta perspectiva, a qualidade de ensino se apresenta com a mesma importância da democratização das oportunidades de acesso à escola. A precariedade das respostas conseguidas até o momento sobre as questões cruciais na produção da melhoria qualitativa do ensino, tais como

estratégias didático-pedagógicas para superar o fracasso escolar e domínio dos processos cognitivos que se desenvolvem nas crianças das camadas populares, indicam que existe um amplo território a ser investigado.

Ao mesmo tempo, a compreensão mais clara da educação como política do Estado situa a questão da mudança na organização institucional e nas formas de gestão da escola e dos sistemas de ensino como estratégia vital para superar os obstáculos políticos e técnicos que se têm colocado para promover a igualdade de oportunidades de acesso e, principalmente, a melhoria qualitativa.

Torna-se claro que as relações escola-sociedade estão fortemente impregnadas pelas características de organização do Estado, tal como este se constituiu em nossos países. A segmentação, o autoritarismo, a burocratização, o patrimonialismo, o corporativismo, a centralização e, sobretudo, a desarticulação política entre os agentes que operam a máquina estatal e os setores sociais majoritários, apresentam-se como obstáculos a que as demandas destes setores sejam incorporadas na formulação e condução das políticas estatais. A ausência de mecanismos de avaliação e prestação de contas; a falta de canais para responsabilizar estes agentes pelos resultados e a ausência de autonomia da escola impedem que a população se informe e prepare para cobrar a qualidade de ensino.

A mudança dos sistemas de ensino e da escola passa, portanto, pelo projeto mais amplo de reforma e democratização do Estado na América Latina, com destaque para as mudanças que direcionam para maior descentralização, desconcentração de poder e autonomia das unidades escolares.

Nestes marcos, o presente artigo se propõe a refletir sobre a gestão da escola nas novas propostas de políticas educativas. A principal característica destas políticas é a de que não somente estabelecem a melhoria qualitativa do ensino como objetivo central, porém, mais que isso, *tomam a busca de qualidade como o fator ordenador de sua formulação e condução.*

Neste sentido, para analisar como se situam, nas políticas educativas que vêm sendo formuladas mais recentemente, a gestão da escola e de suas equipes, é importante entender e justificar porque estas políticas para os anos 90 estão ou deverão estar centralizadas na busca de melhor qualidade e na superação das dificuldades para alcançar esta meta. Isto, por outro lado, requer uma análise, ainda que breve, das décadas de 70

e 80, nas quais o fator ordenador das decisões educacionais foi a expansão quantitativa da oferta de ensino.

Antecedentes: a gestão da escola nas políticas educativas centradas na expansão quantitativa

Entre os anos 60 e 80, os sistemas educativos esforçaram-se, basicamente, por garantir o princípio de equidade ou igualdade de oportunidades de acesso à educação formal. Isto se justificava não só pelas baixas taxas de escolarização existentes, provocadas pela falta de vagas, como também pelo pressuposto de que o ingresso na escola poderia garantir a inserção dos educandos aos processos sociais que caracterizavam o crescimento econômico, tal como se dava nos países do continente latino-americano.

Este esforço representou, sem dúvida, um significativo avanço no sentido da democratização das oportunidades de acesso, porém as análises e diagnósticos mais recentes revelam outros aspectos que devem ser considerados, de agora em diante, na formulação das políticas educacionais.

Um primeiro ponto é que os resultados dos esforços e investimentos destinados à expansão quantitativa do acesso, que se exprimem na quantidade e qualidade da instrução recebida na escola, estão muito longe de corresponder àquelas iniciativas. Deste modo, conclui-se que, embora possamos considerar satisfatória a cobertura dos sistemas educativos, "a escolarização não desembocou no crescimento econômico como, em algum momento, se esperava. Questiona-se a sua capacidade de habilitação a um desempenho eficiente no meio social, cultural e econômico" (FILP *et alii*, 1989).

A Expansão Desqualificada

Em alguns países, o modelo de crescimento econômico prescindiu de um efetivo aperfeiçoamento do nível de escolarização da população. Talvez o melhor exemplo seja o do Brasil. Este país conseguiu aumentar significativamente seu PIB até o final dos anos 70. Entretanto, embora o acesso à escola tenha se ampliado, o Brasil não alcançou, até hoje, um aumento correspondente na proporção dos que chegam a completar a escolarização obrigatória. Durante os anos 80, tal proporção elevou-se de 25 para 35% — muito longe do México, por exemplo, que chegou aos 60% (Ribeiro, 1990).

É possível deduzir, portanto, que o enfoque da *equidade* provocou

uma expansão das instalações físicas e do número de docentes, sem garantir às escolas as condições mínimas indispensáveis a um ensino eficaz.

Estudo recente, a partir de dados agregados para o País (Ribeiro, 1990), mostra que, no Brasil, 93% da população de 7 anos de idade têm acesso ao sistema educativo; essas crianças permanecem, em média, 8,5 anos neste sistema e o abandonam com 6 anos de escolarização, no máximo. O País gasta 21 alunos/anos para formar um jovem com 8 anos completos de escolarização obrigatória. O número de crianças matriculadas na 1ª série da escola básica é quase o dobro do número de crianças de uma geração. "Cerca de 93% de cada geração entram por ano na 1ª série", logo, "mais de uma geração é de repetentes" (Ribeiro, 1990).

O aspecto mais importante que estes dados revelam é que aumentar o número de escolas e vagas, sem resolver os problemas de qualidade, representa um desperdício inaceitável de recursos humanos e materiais.

Os limites deste trabalho não nos permitem uma análise mais profunda dos determinantes políticos da estratégia meramente quantitativa, a maioria dos quais menos nobres que a busca da igualdade. Uma rápida menção a eles, entretanto, não poderia deixar de incluir:

1. O próprio modelo de desenvolvimento que se baseou na mão-de-obra desqualificada e barata, no ingresso massivo de capitais externos, na abundância de matérias primas e na formação de uma elite de tecnocratas, reduzida e sob controle, para dar sustentação ao processo de importação de tecnologia.

2. A transferência, pelo governo federal, dos custos da expansão quantitativa dos sistemas educativos para os governos estaduais e municipais, ao mesmo tempo em que havia um processo de concentração tributária no âmbito federal.

3. Uma forte, extremamente complexa e contraditória associação de interesses corporativos dentro do aparato do Estado, envolvendo: as empresas prestadoras de serviços de construções escolares; a classe política e sua clientela, que sempre pressiona no sentido de obter a *sua* escola; a classe média, que teve acesso à formação superior privada, buscou, em sua maioria, os cursos de formação de professores e ingressou no mercado pressionando por postos de emprego no sistema de ensino público; os setores do ensino privado, que tiveram nos futuros profissionais da escola pública seus clientes cativos.

De tudo isso, resulta que o País tem, hoje, do ponto de vista matemático, vagas para toda a população de 7 a 14 anos de idade, com

exceção dos setores de pobreza absoluta, onde a falta de escola se dilui entre outras carências mais importantes. O que acontece é que em muitas regiões há um desencontro entre vagas e crianças. Ao lado de escolas superlotadas, onde as salas de aula acomodam mais alunos do que seria desejável e onde faltam professores, existem escolas ou séries ociosas, com 15 ou 20 alunos por professor.

Este quadro aponta para o fato de que a desigualdade de oportunidades não está mais entre os que têm acesso à escola e os que a ela não conseguem chegar. Pelo menos no caso do Brasil, o foco da questão se deslocou, e a diferença passa a marcar os próprios usuários do sistema educativo. Uns, por habitarem determinada região e possuírem certo nível socioeconômico, têm acesso a uma escola privada ou pública que reúne melhores condições técnicas e materiais e, portanto, é mais eficiente. Outros, vivendo nas zonas rurais ou nas periferias dos conglomerados urbanos, têm acesso a uma escola onde falta de tudo, de professores a carteiras, lousa e giz, cuja ineficiência acaba por expulsá-los.

Logo, a qualidade deve tornar-se o fator ordenador das decisões estratégicas, mesmo das que visam aspectos quantitativos, uma vez que o aumento da oferta de vagas deve ser orientado para corrigir os desencontros e distorções gerados pela expansão desprovida de qualidade.

Há dois conjuntos de problemas que, embora relacionados, merecem ser analisados separadamente, quando se faz o balanço das políticas educativas nos anos 60 a 80 e das marcas profundas que deixaram em nossos sistemas educativos atuais. O primeiro diz respeito à política de formação de recursos humanos e à concepção do processo pedagógico ao nível da unidade escolar. O segundo refere-se à organização institucional do sistema e da escola.

Os recursos humanos e as equipes escolares

A política de formação dos recursos humanos para a educação, que afeta diretamente as equipes escolares, seguiu um modelo de expansão sem planejamento, onde a quantidade foi, também, a meta prioritária.

No caso brasileiro, como já mencionado, houve um protagonista de extrema importância na formação em massa de professores: a escola particular de nível médio e, especialmente, de nível superior. Sem qualquer controle de resultados, o Estado delegou ao ensino privado a responsabilidade pela formação de professores, ao mesmo tempo que investia no crescimento quantitativo do sistema público de ensino fundamental, de modo que todo e qualquer professor fosse, em princípio, absorvido por esse mercado de trabalho.

Além disso, uma concepção fragmentada e distorcida da função da escola e do processo pedagógico ao nível da gestão da escola ou do sistema gerou uma grande e diversificada demanda por profissionais, fossem eles especialistas em áreas curriculares, em educação ou em assistência de alimentação e de saúde: diretores, administradores de nível superior, técnicos em educação, orientadores pedagógicos, psicólogos escolares, fonoaudiólogos, nutricionistas, assistentes sociais e outros mais.

Esta parece ter sido uma das razões pelas quais, ao final dos anos 60 e durante as décadas de 70 e 80, embora a expansão do ensino fundamental continuasse uma meta importante, a oferta de ensino superior privado, no mesmo período, tenha crescido, proporcionalmente, muito mais. Uma boa parte dos egressos das escolas superiores particulares tinha na escola de 1º Grau ou no sistema educativo, senão a única, a mais segura e estável oportunidade de emprego.

Vagarosa, porém inexoravelmente, a escola foi se transformando em um espaço de trabalho e de disputa por emprego — para um variado conjunto de profissionais. Estes levaram, para as unidades escolares ou órgãos centrais, suas contribuições específicas e suas concepções particulares do processo educativo.

O crescimento, na quantidade e diversidade de profissionais, não foi acompanhado por esforços correspondentes na direção de integrar o trabalho pedagógico e de formular novas formas de organização do ensino em relação a conteúdos e recursos didáticos, que pudessem instrumentalizar a instituição escola — não os profissionais segmentados — para o desafio de administrar o processo de transmissão — apropriação de conhecimentos, envolvendo professores e crianças dos setores populares. Quase se poderia afirmar que, quanto mais atenção as crianças *carentes* passaram a receber dos especialistas, transformando-se em objeto de estudo e alvo de sua prática, menor se tornava a visão de conjunto e o poder decisório da escola, em prejuízo daquelas crianças.

O caso brasileiro é agravado por mais um fator: à medida que crescia o número de profissionais de apoio, introduziam-se cursos curtos de formação de professores para várias áreas do currículo, ou seja, desvalorizava-se a formação dos profissionais encarregados do ensino *stricto sensu*. Isto gerou situações que raiam ao absurdo. Por exemplo: gastam-se cinco anos para formar um psicólogo escolar, enquanto em dois ou três anos considera-se preparado um professor de Ciências ou Estudos Sociais.

Um outro elemento a ser considerado é que a introdução de várias

disciplinas específicas nos currículos escolares — Educação Artística, Educação para o Trabalho, Orientação Profissional, Educação para a Saúde, Educação Moral e Cívica — ocorreu sem levar em conta a importância das variáveis tempo e espaço físico. Tentou-se implantar um currículo diversificado — para não dizer fragmentado — em escolas onde a demanda por vagas excedia sua disponibilidade.

O desdobramento dos turnos diários de funcionamento da escola e a diminuição do tempo das aulas foram responsáveis, em boa parte, pela perda de conteúdo e de qualidade do ensino e aniquilaram qualquer pretensão a um suposto enriquecimento curricular.

A diversidade de especialização, a fragmentação do currículo e as licenciaturas curtas atenderam aos interesses das escolas privadas superiores, que recorreram a incontáveis estratégias para oferecer habilitações a custos reduzidos, sem necessidade de prestar contas a ninguém sobre a qualidade da formação oferecida aos futuros professores e especialistas.

Outra distorção: como os problemas de repetência nas primeiras séries da escola básica ficaram sem solução no Brasil, as séries finais — 6^{as}, 7^{as}, e 8^{as} — terminam por receber um número muito reduzido de alunos. Assim, tem-se, de um lado, um grande número de professores de diferentes disciplinas, ensinando à minoria que consegue chegar às últimas séries e, de outro, um número proporcionalmente muito menor de professores polivalentes nas séries iniciais, atendendo à maioria dos alunos.

Por fim, é necessário acrescentar que as negociações diretas entre as entidades de classe dos professores e a Administração Central do sistema de ensino levaram ao estabelecimento de jornadas semanais de trabalho correspondentes a cargos nas unidades escolares e garantiram a seus ocupantes estabilidade e efetivação, sem considerar as reais necessidades da organização do trabalho da escola. Há equipes escolares superdimensionadas e subdimensionadas e, neste último caso, freqüente nas escolas da periferia urbana, há falta ou grande rotatividade de professores.

Todas essas considerações nos levam a concluir que, embora a política de recursos humanos que sustentou o crescimento quantitativo do ensino público tenha ocorrido de acordo com um modelo caótico, sob o ponto de vista da gestão da escola, possuía sua própria lógica sob o ponto de vista político, contemplando os diversos interesses em jogo.

Na realidade, o modelo seguiu o padrão de expansão do próprio Estado, onde houve superdimensionamento das estruturas de apoio téc-

nico e administrativo, crescimento sem controle do tamanho da máquina pública e enfraquecimento das unidades prestadoras de serviços educativos.

Na década de 80, o número de professores — sem contar os especialistas — cresceu, proporcionalmente, mais que as matrículas na escola fundamental obrigatória brasileira. O País tem, hoje, cerca de 23 a 29 alunos por professor, porém, ao mesmo tempo, não há professores para disciplinas obrigatórias como Geografia e Matemática (Brasil/MEC, 1990).

Nesta mesma década, o Brasil pagava, para cada posto de trabalho docente, quase dois professores. Certamente, os pagava muito mal. O fenômeno do afastamento do professor da sala de aula, para os órgãos intermediários e centrais do sistema, é generalizado no País e, talvez na América Latina como um todo, as estruturas centrais e intermediárias consomem na sua própria manutenção quase metade do total dos recursos alocados ao setor educacional, predominam os controles burocráticos e formais, mas ninguém é responsabilizado pela repetência e fracasso escolar dos alunos. Tudo isto leva à discussão da organização institucional.

A organização institucional do sistema e da escola

A expansão dos aparatos públicos na área de educação ocorreu por multiplicação e fortalecimento das estruturas centrais e intermediárias do sistema de ensino, enquanto as escolas se enfraqueciam, demonstrando crescente falta de autonomia.

A fragmentação do processo pedagógico que separou o planejamento da execução; a introdução de técnicas de supervisão para controlar aspectos formais, retirando da escola a responsabilidade de prestar contas sobre o que é substantivo; a ausência de avaliação de resultados tudo isso imprimiu à gestão escolar um caráter ritualístico e burocrático.

Além disso, a política centralizada de alocação de recursos humanos e a efetividade no emprego em cargo na escola impediram que esta pudesse selecionar sua equipe e exercer a autonomia de manter os profissionais, dispensá-los ou, pelo menos, colocá-los em disponibilidade para a Administração Central, de acordo com as necessidades de sua própria proposta pedagógica.

As decisões sobre áreas de currículo, regime de trabalho docente, requisitos exigidos para o exercício profissional, foram tomadas centra-

lizadamente, sob pressão dos interesses das entidades sindicais ou das instituições que formavam os profissionais da educação. O espaço que restou para decisão ao nível da escola tornou-se cada vez menor.

Acrescente-se que a deterioração dos cursos de formação docente contribuiu para restringir ainda mais este exercício de autonomia, gerando ausência de capacidade de gestão, falta de domínio dos conteúdos escolares e dos processos de aprendizagem e sua influência sobre as condições de organização do ensino.

Reprodução



Deve caber à escola a responsabilidade por elaborar seu plano de trabalho, inclusive a seleção dos materiais didáticos

A gestão da escola em uma política educativa ordenada pela qualidade

Qualificando a Qualidade

O novo enfoque das políticas educativas, tanto nos países desenvolvidos como nos que se encontram em diferentes graus do processo de desenvolvimento, recoloca a educação no centro das preocupações das políticas públicas, em razão dos fatores que passamos a relacionar.

O primeiro desses fatores refere-se a uma mudança profunda nas demandas que a sociedade vem fazendo nos sistemas de ensino, devido ao avanço tecnológico dos anos 80, ao impacto da informatização, à mundialização da economia, aos novos modelos de organização do trabalho e às formas emergentes de organização social orientadas para a melhoria da qualidade de vida.

O segundo fator diz respeito ao esgotamento do modelo econômico sustentado pelo baixo custo da mão-de-obra e pela abundância de matéria-prima, esgotamento este que aponta a necessidade de redirecionar as prioridades de investimento, dos componentes da infraestrutura, para fatores do desenvolvimento humano: inteligência, conhecimento, criatividade, capacidade de solução de problemas, adaptação às mudanças do processo produtivo e, sobretudo, capacidade de produzir, selecionar e interpretar informação.

A centralidade da educação na pauta das políticas governamentais está sendo entendida não somente como uma exigência para o exercício da cidadania como também uma necessidade estratégica dos países, na promoção do desempenho social e econômico de sua população, condição indispensável para obter sucesso na nova ordem de competição internacional.

Estas novas demandas educativas reforçam a defesa que se fez da escola, desde os finais dos anos 70, como instituição destinada prioritariamente à transmissão/apropriação do conhecimento sistematizado. Este último adquire agora um perfil bem mais nítido e pode ser traduzido como domínio de conteúdos, desenvolvimento de habilidades cognitivas e de capacidades sociais. Esta seria, pois, a qualidade necessária e desejável, que ordenaria as novas políticas educativas (Silva, Davis, Espósito e Mello, 1991).

Qualidade de ensino e reorganização institucional

No caso da América Latina — devido à forma centralizada e segmentada como se constitui o Estado na maioria dos países —, o sucesso desses novos enfoques para as políticas educativas, na década que estamos iniciando em 1991, dependerá do equilíbrio que se consiga alcançar entre os dois eixos da reorganização institucional dos sistemas educativos: a *descentralização* e a *integração*.

No eixo da descentralização, situam-se as ações e programas destinados a racionalizar a máquina burocrática dos sistemas educativos, com o objetivo de fazer chegar, de fato, à escola os recursos materiais e o apoio técnico necessário a uma eficiente organização do ensino. O grau e conteúdo de autonomia das unidades escolares deve permitir sua interação mais efetiva com o meio social, de modo que a proposta pedagógica da escola e seu plano de desenvolvimento institucional reflitam a diversidade cultural, as demandas e aspirações da população usuária. Neste sentido, as políticas educativas deveriam prever estratégias de formação, recrutamento e seleção de recursos humanos as mais flexíveis

e menos regulamentadas possíveis em seus aspectos formais, associadas a uma permanente avaliação de resultados, seja nos níveis de formação ou de desempenho de docentes e pessoal técnico.

Os planos de carreira do pessoal da área de educação estabeleceriam diretrizes gerais mínimas quanto a regimes de trabalho e remuneração, delegando às escolas a gestão suplementar do tempo de trabalho docente e até de suplementação de pagamentos, vinculada à avaliação de resultados no nível do sistema e da própria escola. Em um cenário favorável, a escola deveria proceder até mesmo à admissão ou dispensa de pessoal, observados os direitos trabalhistas dos profissionais. Neste sentido, seria muito desejável que, nos países em que há garantia de estabilidade no emprego, esta não correspondesse a um posto fixo de trabalho na escola, e sim no sistema.

Um esforço sistemático para aperfeiçoar a qualidade técnica das equipes traduzir-se-ia em programas flexíveis, com desenhos institucionais diversificados de capacitação em serviço, produção local ou regional de materiais combinados com materiais produzidos para todo o País — que deveriam estar à disposição das equipes escolares. Estas escolheriam os programas e formatos institucionais mais adequados às suas necessidades.

Neste sentido, as ações ou programas gerais de capacitação de âmbito nacional ou estadual seriam reservadas para temas ou áreas curriculares comuns e, mesmo nestes casos, tais programas teriam sua execução descentralizada por regiões ou municípios.

Também no nível estratégico, e no sentido da descentralização, seria necessário estimular a participação das universidades e de institutos de pesquisa, seja no oferecimento de programas locais de aperfeiçoamento técnico, seja, principalmente, na produção de conhecimento sobre os fatores decisivos para o aperfeiçoamento qualitativo do ensino. A disseminação deste conhecimento para as equipes escolares dar-se-ia pela utilização de recursos de tecnologia associados a bibliotecas e centros de difusão, situados o mais próximo possível das escolas, ou pelo sistema de oficinas pedagógicas, às quais as equipes escolares regionais teriam fácil acesso, encontrando, aí, materiais de ensino e recursos didáticos, bem como outros docentes para troca de experiências, com a assistência de pessoal qualificado.

Associados a uma ágil difusão do conhecimento, seriam estruturados sistemas descentralizados de assistência pedagógica por áreas do currículo, deslocando para as escolas especialistas qualificados que, em muitos casos permanecem nas instâncias centrais da administração ou

nos limites da vida acadêmica universitária.

O traço comum a todas essas estratégias consistiria em não serem obrigatórias, tendo a unidade escolar autonomia para escolher as que melhor se adequassem à sua proposta de trabalho. Caberia à escola a responsabilidade por elaborar seu plano de trabalho e administrar a equipe, determinando: a organização do ano escolar e da jornada de trabalho; o ordenamento dos conteúdos; a seleção dos materiais didáticos; as formas de integração do currículo, enfim, todos os elementos que constituem sua gestão pedagógica. Por outro lado, a escola também seria responsável pelos resultados alcançados por seus alunos, aferidos por um sistema de avaliação externa.

No eixo da integração, as políticas educativas deveriam considerar, entre outros aspectos, os relativos a:

a) avaliação de resultados e responsabilização das escolas, criando mecanismos de prestação de contas e de informação à população, instrumentalizando-a para a fiscalização e controle da qualidade de ensino;

b) descentralização de recursos para as escolas exercerem o máximo de autonomia financeira na sua própria manutenção, aquisição de materiais e aplicação em ações inovadoras;

c) definição de diretrizes e requisitos mínimos que garantam a unidade, seja quanto ao núcleo curricular comum, seja quanto à formação e capacitação docente, seja quanto aos níveis mínimos de *saída* do sistema, a serem desenvolvidos em todas as crianças;

d) compensação das desigualdades regionais ou locais, por uma adequada redistribuição de recursos e apoio técnico, que estabeleçam uma discriminação positiva de áreas, localidades ou escolas que necessitam apoio e programas de fortalecimento;

e) estabelecimento de critérios básicos para o uso mais racional dos recursos humanos, com o objetivo de evitar a ociosidade e incentivar a produtividade vinculada a estímulos salariais, buscando um equilíbrio entre a autonomia da escola e a utilização, sem desperdício, dos recursos humanos e materiais;

f) estabelecimento de requisitos qualitativos para materiais didáticos, associando flexibilidade na escolha com a qualidade necessária;

g) diminuição e racionalização do aparato técnico administrativo centralizado, ao mesmo tempo em que se desenvolve um sistema de informações para subsidiar a gestão estratégica do sistema educativo e



Namo de Mello: "A qualidade do ensino deve tornar-se o fator ordenador das decisões estratégicas"

de informar à sociedade ou usuários diretamente interessados sobre o desempenho das escolas e os recursos aplicados;

h) delineamento de estratégias para desenvolver a capacidade de gestão no nível da escola e do sistema que tenham por finalidade não apenas a maior densidade técnico-administrativa, mas, também, a difícil, porém necessária, preparação para conviver com os conflitos, atuar na construção do consenso, incorporar a diversidade e compartilhar a responsabilidade de prestar contas sobre os resultados alcançados.

Descentralização e integração: um equilíbrio difícil, uma tensão permanente

O equilíbrio entre descentralização e integração apresenta dificuldades de diversa natureza. A primeira, e talvez a mais importante, consiste em não repetir o erro de supervalorizar os meios — a descentralização e a autonomia — considerando-os como fins em si mesmos e sem entendê-los como recursos para promover a qualidade, portanto subordinados a este objetivo.

A gestão política do processo é outro tema delicado, uma vez que,

em cada caso, há que se buscar instâncias de consenso que permitam a participação da escola e da comunidade, sem perder de vista os interesses da maioria.

Todo processo de desconcentração do poder de decisão corre o risco de gerar instâncias de reconcentração desse mesmo poder, mesmo no nível da escola. A atuação dos grupos corporativos ou minoritários e a manipulação político-partidária não devem ser subestimadas. Os interesses minoritários sempre encontram forma de se recompor, quando o *locus* de decisão se desloca do nível central para as instâncias intermediárias ou para as unidades que prestam diretamente o serviço educativo.

A gestão da escola pode, por este motivo, tornar-se vulnerável aos ajustes internos e aos interesses pessoais dos que aí atuam, debilitando sua proposta pedagógica e seu desenvolvimento institucional. A participação da comunidade, neste sentido, teria um poder compensatório, desde que não sujeita a mecanismos de manipulação e cooptação. Assim, por exemplo, a organização do tempo de trabalho deverá responder às necessidades do plano mais geral, e não visar acertos individuais. Da mesma forma, a distribuição dos alunos pelas salas de aula e o número de turnos por séries deve levar em conta o melhor aproveitamento da equipe disponível, e não apenas a necessidade de emprego dos docentes. As decisões sobre duração do período escolar e uso do espaço físico dar-se-ão tendo em vista atender o maior número possível de alunos, observados os requisitos de qualidade, sem criar, na escola, mecanismos de preservação de privilégios ou de seleção dos alunos de melhor condição social.

Cabe ao nível estratégico central de formulação e condução das políticas educativas estabelecer critérios e criar mecanismos de controle que dificultem a reconcentração do poder de decisão, promovendo uma permanente atualização de informações que indiquem se tal reconcentração está ocorrendo, além de implantar a já mencionada avaliação de resultados. Só assim a autonomia da escola será uma estratégia de aperfeiçoamento da qualidade. Neste sentido, espera-se uma tensão aceitável, mas permanente, entre os objetivos da descentralização e a atuação dos organismos centralizados do sistema educativo, que devem atuar no sentido da integração.

Uma outra dificuldade refere-se às formas de organização político-institucional adequadas ao equilíbrio entre descentralização e integração. O modelo de organização do Estado, as relações que historicamente se consolidaram entre as instâncias de governo nacional, estadual

e municipal, as estratégias de regionalização com políticas pactuadas e repartição de funções são temas envolvidos na organização institucional. Todavia, não há soluções uniformes para todos os países, nem sequer para um mesmo país, sobretudo os que apresentam grande extensão territorial e/ou diversidade regional, como é o caso do Brasil.

Além disso, a tradição mais ou menos federativa ou unitária da dinâmica política dos países e a composição político partidária dos governos também são fatores que interferem na busca da melhor forma de organização institucional. O que se pode estabelecer como objetivo comum é maior autonomia da escola, com integração mais orgânica ao meio social, maior agilidade e, sobretudo, continuidade para fazer com que os recursos materiais, técnicos e humanos cheguem à escola. O caminho institucional é o que mais garantias pode apresentar para que isto ocorra.

Em todos os países da América Latina, e até mesmo nos que já possuem sistemas educativos muito consolidados, ainda não existem respostas definitivas para as questões discutidas nesta última parte do artigo. Em nosso continente, parece que já temos certa clareza de que a eficácia e governabilidade da máquina administrativa, a racionalização do uso dos recursos e o esforço para criar uma cultura que valorize a avaliação, a produtividade e a capacidade técnica representam uma necessidade e um enorme desafio. Uma necessidade, porque esta maior eficácia seria uma forma de economizar recursos para investir em qualidade. Um desafio, porque, para alcançá-la, há que superar os vícios comuns ao funcionamento do Estado em nossos países: o clientelismo político, o patrimonialismo e a pressão corporativa dos grupos que privatizaram o Estado.

Bibliografia

- BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria da Administração Geral. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990.
- FILP, Joana. *et al.* Sistema de Medición de la calidad de la educación básica: una propuesta. *Estudios de Avaliação Educacional*, São Paulo (2): 49-89, jul./dez. 1990.
- RIBEIRO, Sérgio Costa. *A pedagogia da repetência*. Mimeo. 1990. 16 págs. (ver esta edição de *Estudos Avançados*).
- SILVA, Rose N.; DAVIS, Cláudia; ESPÓSITO, Yara; MELLO, Guiomar N. *Equidade, qualidade e avaliação: o difícil caminho entre utopia e realidade*. Mimeo. 1991, 30 págs.
- TEDESCO, Juan Carlos. *Estratégias de Desarrollo y Educación: el desafío de la gestión pública*. Mimeo., s.d., 28 págs.

Resumo

O artigo discute o momento educacional em que vivem os países latino-americanos, nos quais a cobertura do ensino fundamental tende a se universalizar, sem que tenham sido resolvidos os crônicos problemas de qualidade, expressos pelos altos índices de repetência e evasão.

Contrapondo esse quadro educacional às novas demandas da modernização tecnológica e da participação social da população, as autoras propõem uma revisão do modelo de gestão da escola, voltado para a autonomia, baseado em projeto pedagógico próprio e avaliação dos resultados, bem como uma redefinição das funções do Estado e das estruturas centralizadas dos sistemas de ensino.

Abstract

This article discusses the educational problems of Latin American countries which have experienced a high degree of elementary school attendance, without reaching good standards of quality.

The authors point out that the educational system should change to meet the demands imposed on it by the technological modernization and greater social participation of the population. They emphasize the need to change the way the public school is managed today, toward a less centralized educational system and a greater degree of autonomy of the schools, in a such way that each one could develop its own pedagogical plan and be submitted to evaluation of performance.

Guimar Namo de Mello é professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), professora-visitante do IEA/USP e consultora do Instituto de Economia do Setor Público da FUNDAP.

Rose Neubauer da Silva é professora da Faculdade de Educação da USP e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

Trabalho apresentado no seminário: "La gestión pedagógica de los planteles escolares: prácticas, problemas y perspectivas analíticas", realizado no México e promovido pelo Departamento de Investigaciones Educativas – CINVESTAV – IPN; Escuela Nacional de Estudios Profesionales IZTACALA – UNAN e Colégio de Pedagogia – Facultad de Filosofía y Letras – UNAN, de 3 a 5 de junho de 1991.