

Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas

Notes on the analysis of educational management and teaching quality in the context of educational policies

Notas sobre el análisis de la gestión de la educación y de la calidad de la enseñanza en el contexto de las políticas educativas

Janete Maria Lins De Azevedo

Resumo: Tendo por preocupação subjacente reflexões sobre a educação como direito universal, cujo usufruto pode contribuir para a construção de relações sociais com menor padrão de desigualdades, o trabalho enfoca a gestão escolar e a qualidade da educação considerando a polissemia que envolve estes dois conceitos e suas interrelações. Além de uma abordagem do tema que privilegia suas dimensões teóricas, procura-se destacar diferentes significações que os conceitos têm assumido nos referenciais das políticas educativas brasileiras. Tudo isto na perspectiva de auxiliar no debate sobre a questão que, apesar de antiga, continua no centro da cena dos problemas relativos aos nossos precários padrões de escolarização.

Palavras-chave: análise de políticas educativas; polissemia de conceitos e referenciais; gestão democrática da educação; qualidade da educação socialmente referenciada.

Abstract: Considering reflections on education as a universal right, whose use can contribute to building social relations with less inequality, the study focuses on school management and the quality of education taking into account the polysemy involving these two constructs and their interrelations. In addition to approaching the topic in a way that favors its theoretical dimensions, the text attempts to highlight different meanings that the concepts have taken on by reference education policies in Brazil. All this with a view to assisting in the debate on the issue, which may not be a new one, but remains central when it comes to our precarious schooling standards.

Keywords: education policy analysis; polysemy of concepts and references; democratic management of education; socially-referenced quality education.

Resumen: Teniéndose como preocupación subyacente las reflexiones acerca de la educación como derecho universal y cuyo usufructo puede contribuir para la construcción de relaciones sociales con patrón menor de desigualdades, el trabajo enfoca la gestión escolar y la calidad de la educación considerando la polisemia que involucra estos dos conceptos y sus interrelaciones. Además de un abordaje del tema que privilegia sus dimensiones teóricas, se busca resaltar diferentes significaciones que los conceptos han asumido en los referenciales de las políticas educativas brasileñas. Todo ello en la perspectiva de ayudar en el debate acerca de la cuestión que, aunque antigua, sigue en el centro de la escena de los problemas relativos a nuestros precarios patrones de escolarización.

Palabras clave: análisis de políticas educativas; polisemia de conceptos y referenciales; gestión democrática de la educación; calidad de la educación socialmente referenciada.

INTRODUÇÃO

O tema de que trata o presente trabalho - gestão da educação e qualidade do ensino - pode provocar uma sensação de banalidade, de algo simplório, já por demais pensado e/ou problematizado, no contexto do campo educacional brasileiro.

De fato, não se trata de um tema novo ou inovador, capaz de despertar a busca de resposta a questões complexas e desafiadoras. Entretanto, é por isto que pensar sobre ele, a partir das nossas experiências de pesquisa, ganha relevância e importância, no âmbito do debate sobre as políticas públicas para a educação. Infelizmente, esta relevância advém do fato de que o tema traz - seja de modo explícito ou subjacente, a depender do olhar que para ele se volte - problemas cruciais, que continuam a afetar negativamente os processos de escolarização em curso entre nós, particularmente nas regiões Norte e Nordeste.

Lembro-me de Santos (2001, p. 14), quando adverte para o curioso fato de que a complexidade para ser desvelada, tem de ser interpelada de maneira simples. Isto, ao considerar que as questões simples são aquelas que, por serem desarmantemente transparentes, permitem ver melhor qual é a problemática dominante do nosso tempo.

Qual tem sido, pois, a questão que está nos fazendo retornar a um mesmo ponto? A um recomeçar, a um refletir sobre? O que há de novo em tão antigo tema?

Buscando encontrar respostas para essas indagações, pretendo enfocar a gestão e a qualidade da educação no contexto e na dinâmica da polissemia, que envolve os dois elementos deste binômio, bem como em suas interrelações. Tentarei, então, pontuar suas diferentes significações nas orientações (ou nos referenciais) que têm assumido as políticas educativas na realidade brasileira.

Sem a pretensão de esgotar o tema, principio por demarcar a importância dos significados múltiplos que assumem os conceitos, quando analisamos políticas públicas educativas, para melhor compreendê-las nos seus alcances e rumos, trazendo, sempre que possível, elementos históricos da nossa política educacional, que deem concretude às tentativas de reflexão teórica. Sigo na mesma direção, quando trato especificamente dos conceitos de gestão e de qualidade da educação. Apenas como estratégia de exposição, os apresento separadamente. No entanto, procuro manter

suas unidades, tanto como elementos mediadores e de apoio aos processos de escolarização, quanto nos seus vínculos em relação aos significantes, a partir dos campos conceituais polarizados em que se situam.

Finalmente, por meio destas estratégias, busco o delineamento do nosso binômio - gestão e qualidade da educação - nos tempos presentes. Isto, tendo sempre por base das reflexões a consideração da educação como um direito universal, cujo usufruto pode largamente contribuir para a construção de outro padrão das relações sociais, distanciado do injusto padrão ora imperante entre nós.

ACIONANDO ELEMENTOS TEÓRICO-ANALÍTICOS

Desde meados da década de 1980, venho me ocupando em pesquisar a educação como política pública, principalmente (mas não somente) programas e projetos destinados à educação infantil e ao ensino fundamental, tendo sempre por ponto de alavancagem a questão crucial da necessidade de elevação dos padrões de escolarização da nossa população.

Em tal quadro, este amplo objeto vem sendo recortado, dentre outros modos, a partir de preocupações com as características do regime de colaboração e, portanto, com as formas de articulação entre as distintas esferas governamentais; o modo de atuação das municipalidades e os diferentes perfis que configuram o poder local e suas coletividades; os diversos padrões que assume a regulação, seja expresso pelas normas legais (na regulamentação), seja por meio do feito que tomam programas e projetos, tendo em vista os agentes com eles envolvidos, o que inclui a participação da sociedade civil no controle social de sua implementação, bem como nas proposições concernentes. Ainda em relação aos recortes, a gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares, igualmente, tem-se constituído em campo de preocupações, sem que me descure da compreensão de que a escola e, sobretudo, a sala de aula, é o locus último e principal de materialização das políticas educativas.

Além das delimitações acima referidas, também procuro situar o objeto no contexto das suas interrelações, porque acredito - como nos ensina Bourdieu - que nenhum objeto existe por ele próprio. Ao contrário, encontra-se envolto em um conjunto de relações das quais advém o essencial de suas características e/ou propriedades. Na medida em que o

real é relacional, para que seja possível a aproximação de um determinado fenômeno, não posso desconsiderar suas relações com o todo social e/ou com os campos com os quais se articula (Bourdieu, 1989). É neste quadro que se situam características provenientes de cada momento conjuntural, das especificidades do universo cultural e simbólico, das diretrizes do planejamento econômico, das articulações com o contexto internacional, entre outras.

No que se refere à dimensão investigativa representada pelo exame da educação como uma política pública, meus estudos vêm se apoiado fortemente na matriz analítica conhecida como “análise cognitiva das políticas públicas”, de inspiração francesa. Nesta abordagem, como já enfatizei em outras ocasiões, as políticas públicas são definidas como a ação do Estado. Por conseguinte, privilegiam-se análises de suas ações, de modo que se busque, dentre outros elementos, a compreensão das lógicas orientadoras das diferentes formas de regulação da sociedade; a identificação dos modos de relação entre atores públicos e privados; além da apreensão de como as políticas mascaram as obscuras fronteiras que se forjam entre o Estado, estrito senso, e a sociedade civil, entre o público e o privado no contraditório espaço das relações sociais capitalistas (Muller e Surel, 1998; Muller, 2000; Jobert, 1989 e 1995).

Nesses construtos, considera-se que as ações estatais constituem o espaço por meio do qual as sociedades complexas (capitalistas, modernas, urbano-industriais, como desejemos nomeá-las) buscam solucionar os graves problemas e os grandes desafios tecidos na dinâmica da realidade social injusta e desigual. Isto, por seu turno, se processa por meio da construção de referenciais, definidos como um conjunto de matrizes cognitivas e normativo-intelectuais, que determinam os instrumentos e meios com os quais as sociedades atuam sobre elas próprias (que tomam o feitiço das políticas públicas) e os espaços e sentidos que orientam as relações/interações entre os grupos sociais. Deste modo, o referencial constitui o conjunto de normas ou imagens de referência, em função das quais são definidos os critérios da intervenção (ou da não intervenção) do Estado e os objetivos de uma determinada política pública (Muller, 2000).

Uma das contribuições advinda da perspectiva analítica em foco diz respeito às três dimensões que compõem o referencial de uma política. Estas podem ser recortadas, apenas para fins didáticos, já que se imbricam na realidade objetiva. Neste sentido, situa-se a dimensão cognitiva

que tem relação com o conhecimento técnico-científico disponível, em interrelação estreita com as representações sociais imperantes a respeito dos problemas a serem resolvidos e das suas causas. Isto significa dizer que se opera um recorte nas soluções possíveis para esses problemas, a partir de uma determinada definição social da realidade dos grupos que estão à frente das decisões: são estes atores que constroem, assim, um esquema causal específico, representando concepções que dominam naquele contexto histórico (Jobert, 1989).

Tal esquema estabelece relação direta com os instrumentos e medidas, por meio dos quais as políticas vão ser implementadas, sendo estes o conteúdo da segunda dimensão - a instrumental -, própria dos referenciais. Ela se materializa nas instituições, princípios, normas, critérios e demais instrumentos, que articulam os dados técnicos e os valores, cuja interligação é feita pela terceira dimensão: a normativa. A dimensão normativa expressa a relação entre as políticas, os valores e as práticas culturais e sociais prevaletentes. Trata-se, pois, da dimensão encarregada de procurar garantir os vínculos e a coerência entre determinada política pública e o projeto mais global, que está sendo implementado na sociedade naquele momento, garantindo que, nas soluções concebidas para os problemas, sejam respeitados os valores dominantes. Esse projeto é denominado referencial normativo global nos construtos da perspectiva analítica em referência (Jobert, 1989).

Trouxe esses elementos, porque os acionarei em momentos da minha reflexão, como o farei, agora, ao problematizar a noção de gestão da educação e a noção de qualidade do ensino.

A QUESTÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Volto a enfatizar que não podemos perder de perspectiva a dimensão polissêmica dos conceitos, pois assumem tal ou qual conotação, a depender dos referenciais e da filosofia de ação utilizados, quando são operacionalizados. Ainda que aqui tratada em separado, destaco, igualmente, que este procedimento constitui um recurso didático de exposição, pois compreendo que a gestão constitui um dos elementos que compõem a qualidade da educação, contribuindo para que esta assuma tal ou qual padrão.

Convém lembrar que, no campo educacional, sobretudo a partir

dos anos de 1980, gestão e administração escolar (ou da própria educação) vêm sendo tratados como sinônimos. No entanto, seja a gestão e/ou a administração o termo empregado, o importante é identificar o significado que a elas está sendo atribuído, no contexto discursivo em que aparecem e/ou são utilizados. Isto, levando em conta, do mesmo modo, que a cada significado vai corresponder uma determinada noção de qualidade, como seu correlato. Tal busca constitui um meio de identificar a lógica e direção da política educacional a que se vinculam, naquele momento histórico.

O conceito de administração escolar e da administração da educação, como sabemos, encontra suas raízes histórico-teóricas na vertente das ciências da administração, advindas dos pressupostos de Taylor e Fayol, concebidas para a dinamização dos processos produtivos nas sociedades industriais e que foram, mais tarde, aprimorados pelo fordismo (Sander, 2007). Trata-se da configuração dos elementos do tipo ideal de dominação/administração legal racional, de acordo com a categorização feita por Max Weber (1991).

Conforme demonstram inúmeras análises, os processos produtivos geridos por esses princípios criaram um tipo peculiar de pedagogia que não só permitiu como sedimentou procedimentos funcionais à divisão social e técnica do trabalho. Isto por ter demarcado com nitidez o aprofundamento das fronteiras entre as atividades intelectuais e as atividades técnicas, entre o pensar e o agir no seio da produção capitalista moderna. Na afirmação do capitalismo industrial, são as unidades fabris absorvedoras de grandes contingentes de trabalhadores que passam a se encarregar da produção em massa. Neste contexto, a organização da produção caracteriza-se pela verticalização das atividades que, desde então, congregaram distintas etapas operacionais. No chão da fábrica, os operários com suas tarefas parcelares submetidos ao controle dos trabalhadores intermediários: os supervisores; estes, por seu turno, têm, acima, os planejadores e os gestores de todo o processo produtivo, processo categorizado pela literatura concernente como taylorista-fordista (Harvey, 1993).

Este mesmo modelo de organização da produção - ou como o quer Harvey (1993), esse “regime de acumulação” -, hegemônico até os anos de 1970, tentou-se difundir para todos os campos da realidade social, para as distintas atividades e setores das sociedades de mercado, a partir da crença nas possibilidades de uma sociedade racional planejada

no seio do modo de produção capitalista.

No caso brasileiro, desde quando a educação se organizou como setor e passou a ser alvo de políticas públicas (Azevedo, 2008), não foi outro o modelo de gestão que se procurou impingir à educação e às unidades escolares. Desde cedo, Anísio Teixeira o contestou, admitindo que a administração fabril é:

[...] mecânica, em que planejo muito bem o produto que desejo obter, analiso tudo que é necessário para elaborá-lo, divido as parcelas de trabalho envolvidas nessa elaboração e dispondo de boa mão-de-obra e boa organização, entro em produção. É a administração da fábrica. É a administração, por conseguinte, em que a função de planejar é suprema e a função de executar, mínima [...] Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o staff, na educação o elemento mais importante é o professor (Teixeira, 1961, p. 83).

Ainda que o planejamento da educação e das escolas tenha, desde cedo, procurado se orientar por essa perspectiva (que tinha a lógica empresarial taylorista-fordista como parâmetro), muitas das características próprias do universo cultural e simbólico da sociedade brasileira (elementos quase sempre presentes nos nossos referenciais normativos globais) impediram a sua concretização como prática de política. Dentre as características, podemos citar o estilo patrimonialista de gestão da coisa pública, predominante entre nós desde a criação do Estado-nação, cujos ritos e práticas inviabilizariam que elementos das diretrizes da dominação racional-legal, no sentido weberiano do conceito, predominassem na orientação das ações do Estado .

Todavia, o paroxismo dessas orientações para a gestão educacional em todos os níveis, e, de resto, para toda a sociedade brasileira, foi vivenciado durante o período dos governos militares. O projeto modernizante do regime burocrático-autoritário disseminava a ideia do planejamento social e econômico, baseado em uma determinada racionalidade técnico-científica, difundida como se fosse neutra. Em um regime de exceção, com todos os controles/regulação centralizados na esfera federal, com o Ministério do Planejamento alçado ao principal instrumento das políticas públicas, ficaram extremamente restritos os espaços das decisões para a política educacional, que passou a ter na teoria do capital humano seus principais referenciais, diretamente articulados ao

projeto de desenvolvimento que se procurou implantar. São emblemáticos da arena em que a gestão ficou enclausurada, no período, os protestos dos secretários de educação, no bojo das lutas pela democratização do país, no início dos anos de 1980 (Azevedo, 1994). Vejamos o seguinte contexto discursivo:

[...] o estilo de planejamento, a par das decisões e controles centralizados e dos processos burocratizantes, vem inviabilizando a participação efetiva dos estados e municípios na gestão da educação. De fato, os processos centralizadores de tomada de decisão, definição de prioridades, formulação de propostas de políticas públicas para os setores sociais, pelos órgãos centrais da Administração Pública nos últimos 20 anos, provocaram um esvaziamento dos órgãos institucionais intermediários [secretarias de educação de estados e municípios]. O contraponto deste esvaziamento é a exacerbação da ação supletiva do MEC através de um conjunto de projetos e programas desarticulados e impostos, de duvidosa eficácia, mas que tem servido para consolidar as relações de dependência clientelística entre o Governo Federal e as áreas mais carentes⁴.

Chama à atenção as indicações dos limites da implantação da administração racional pela política educacional, por meio de imposição autoritária, o que acabou por alimentar nossas práticas patrimonialistas e clientelísticas. Chama a atenção, igualmente, o fato de que o diagnóstico feito pelo Fórum dos Secretários nos anos de 1980 contém aspectos ainda atuais.

Retomando a problematização, justamente a partir dos anos de 1980 principiou a perder força o emprego da gestão e/ou administração como sinônimo de práticas tecnicistas, fato que ocorria pari passu aos movimentos pela retomada da democracia política e social.

Naquele quadro, a luta pelas liberdades democráticas e pelo atendimento de direitos toma a agenda das forças progressistas organizadas na sociedade civil e de atores mediadores dos interesses sociais presentes nos aparelhos de Estado. Resultados destas lutas concretizaram-se no que registrou a Constituição, ao estabelecer como um dos princípios norteadores do cumprimento do direito à educação a gestão democrática do ensino público, na forma da lei, bem como a garantia de um padrão de qualidade. Princípios que foram reafirmados e, em certa medida, detalhados na LDBN de 1996 e no I Plano Nacional de Educação (com vigência de 2001 a 2010), ainda que nos limites que o jogo político

reservou para os embates e negociações entre as forças conservadores e progressistas .

É evidente que a própria noção de gestão democrática também não foge à polissemia e que um padrão não é sinônimo de qualidade, podendo se ter um padrão de qualidade insatisfatório. Mas, naquelas conjunturas isto significou um avanço em relação às diretrizes e metas da política educacional vivenciada durante os anos obscuros da ditadura militar. De todo modo, a regulamentação parecia caminhar em consonância com elementos de outros referenciais, não mais adstritos aos do tecnicismo.

Nos anos de 1990, de um lado, veremos, pois, a afirmação de uma perspectiva de gestão - que rompeu com paradigmas anteriormente imperantes - ancorada na defesa da participação consciente dos sujeitos nas decisões atinentes aos sistemas de ensino e/ou às decisões escolares. Perspectiva esta, por seu turno, vinculada à luta pelo estabelecimento da democracia social. Tratam-se das práticas que articulam o conceito de gestão ao fortalecimento dos processos democráticos. Isto significa dizer que se considera a democratização das práticas pedagógicas e, portanto, a participação consciente e esclarecida dos que direta ou indiretamente têm ligações com esses processos - seja nos sistemas de ensino, seja no espaço escolar - nas decisões significativas e na sua efetivação, de modo que os processos de escolarização se efetivem com sucesso e, por conseguinte, com qualidade social. Desta perspectiva analítica, portanto, a gestão democrática tem na busca de uma educação de qualidade, ao mesmo tempo, sua principal razão de ser e o seu principal alvo.

É importante esclarecer que quando me referi à afirmação de uma perspectiva de gestão foi no sentido de que a citada perspectiva disseminou-se por todo o tecido social - face às possibilidades do debate que a vigência da democracia política favorece - sem com isto querer dizer que se tornou hegemônica. Ao contrário, justo porque, de outro lado, ganhou vulto também a abordagem da gestão vinculada aos referenciais próprios da corrente neoliberal da educação. Corrente esta cuja ancoragem é a defesa apenas da democracia política, sem articulá-la ao atendimento de direitos sociais por parte do Estado e sim como tarefa a ser delegada às forças do livre mercado. Na verdade, trata-se do ressurgimento ou do revigoramento da abordagem tecnicista da educação e da gestão, reatualizada com as roupagens que, em última instância, os rumos da acumulação lhe impingiram.

Neste sentido, esses postulados não apenas foram difundidos, como também se concretizaram em práticas de política, particularmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). De fato, a exemplo do que ocorreu com a maior parte das sociedades capitalistas, vimos se implantar no Brasil tentativas de adoção de teorias e técnicas gerenciais, próprias do campo da administração de empresas nos sistemas de ensino, no bojo das reformas educacionais que tiveram curso nos anos 1990. Desta feita, entretanto, essa perspectiva de gestão vai alçar não só os administradores dos sistemas de ensino como também os próprios gestores e professores das unidades escolares ao papel de principal veículo do novo “gerencialismo,” tal como se passou a denominar o modelo de administração (Grace, 1995, apud Bell, 1998).

Segundo os princípios que regeram a reforma administrativa do Estado brasileiro, buscou-se, com o gerencialismo, dentre outros aspectos, um envolvimento direto da comunidade com os processos das decisões escolares, defendendo-se, também, o princípio da participação, tal como na perspectiva da gestão democrática. Porém, por meio de um processo restrito e controlado, visto que o núcleo duro das decisões permaneceu privilégio de uns poucos, em geral adstrito ao poder central. Foram implantados sistemas de avaliação estandardizados, que, dentre outros problemas, não levam em conta o caráter processual do ensino e das aprendizagens, privilegiando a qualidade a partir do chamado “produto final”. Programas e projetos adotaram critérios de distribuição de recursos e de benefícios baseados em índices de produtividade, medidos pelo fracasso ou sucesso dos alunos, introduzindo no universo escolar princípios da competitividade entre os seus atores, de modo análogo ao que ocorre nas empresas e no mercado.

Em síntese, desconhecendo o conjunto de variáveis intra e extraescolares que interferem nos processos de ensino e aprendizagem, as políticas orientadas pelo gerencialismo atribuem os resultados do processo de escolarização a problemas decorrentes, sobretudo, da gestão dos sistemas e das escolas. Como terapia para equacioná-los, apregoam e procuram empregar um tipo de modernização por meio de práticas comuns ao modo como se desenvolvem os processos produtivos nas empresas, que se orientam pelos parâmetros da qualidade total.

Por outra parte, é importante uma alusão à maneira como a gestão democrática está sendo tratada nas duas últimas décadas. Como demonstraram

vários estudos, o período dos governos Lula, malgrado importantes avanços na ampliação da escolarização da educação básica e superior, foi insuficiente para reverter, de modo significativo, os imperantes padrões desiguais. Em tal contexto, mesmo que nas intenções proclamadas os referenciais das políticas educativas tenham expressado propostas de um governo democrático-popular, ao serem operacionalizados, evidenciaram a permanência de traços da perspectiva neoliberal e da gestão gerencial, em convivência com as novas diretrizes traçadas.

Um breve exemplo dessa combinação é representado pelo processo que desembocou no projeto de lei (PL 8.035/2010) relativo ao II Plano Nacional de Educação (II PNE), com vigência, de princípio, para o período 2011 a 2020 - ora em tramitação no Congresso. Sua formulação, como não poderia deixar de ser, indica os limites impostos pelo jogo político das forças, na arena das decisões educacionais, apontando para a heterogeneidade de interesses infiltrados na máquina governamental.

O processo de elaboração da proposta do II PNE contou com o intenso movimento mobilizador, vivenciado pelo campo da educação. Este movimento tomou forma na ampla participação de atores do campo nas conferências municipais e estaduais de educação, ocorridas no país durante todo o ano de 2009, e que teve seu ápice na Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010. O documento final desta Conferência, mesmo acomodando os mais diferentes interesses, demarcou uma determinada concepção de gestão democrática, para além dos pressupostos do gerencialismo, tal como ilustra o contexto discursivo que se segue:

A fundamentação da gestão democrática está, portanto, na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, liberdade, justiça e diálogo em todas as esferas, garantir estrutura material e financeira para a oferta de educação de qualidade, contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente e, ao mesmo tempo, possibilitar a interrelação desse sistema com o modo de produção e distribuição de riquezas, com a organização da sociedade, com a organização política, com a definição de papéis do poder público, com as teorias de conhecimento, as ciências, as artes e as culturas [...] É preciso compreender que a gestão democrática da educação não constitui um fim em si mesmo, mas um importante instrumento do processo de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades socioeconômicas. Ela deve contribuir para que as instituições educacionais, articuladas com outras organizações, participem da construção de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade, na democracia e na ética (CONAE, 2010, p. 43 e 44).

Todavia, se o poder central estimulou e se mostrou permeável às demandas e propostas do campo educacional, consubstanciadas no documento final da CONAE, o mesmo não ocorreu ao elaborar o PL 8.035/2010. De fato, o texto do projeto de lei, encaminhado pelo Executivo ao Poder Legislativo, mostrou-se extremamente restrito, dentre outros aspectos, em relação à concepção da gestão democrática da educação, que voltou a assumir orientações gerencialistas. No limite, isto significou o desconhecimento das proposições advindas do rico processo mobilizador, representado pelas conferências, tal como ocorreu com a questão da participação da população nas decisões educacionais. De fato, no PL a palavra “conselho” só aparece duas vezes, em referência aos conselhos escolares. Ao mesmo tempo, suas metas e diretrizes deixam de apresentar previsões a respeito da composição de conselhos de educação, nas esferas estaduais e municipais, visando assegurar a participação da sociedade civil nas decisões concernentes (cf. Brasil, 2010).

Não obstante, forças progressistas têm se empenhado no sentido de alargar o conteúdo do projeto. É possível identificar cinco emendas ao PL, propondo mudanças nos procedimentos previstos para a gestão, emendas estas que praticamente têm em comum a preocupação de garantir a arena pública das decisões, por meio de processos participativos. Ilustra a questão a emenda proposta por nove parlamentares pertencentes ao PT, PCdoB e PSOL, que visa incluir mais uma estratégia na meta de número 13, tal como se segue:

Democratizar a gestão da educação e das instituições educativas, garantindo a participação dos estudantes, funcionários, pais ou responsáveis, professores, gestores e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos, inclusive eleição direta de diretores e reitores - para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino (...)

Sintetizando, fica fácil depreender que o binômio gestão e qualidade caminha de mãos dadas. Seja qual for a perspectiva, firmou-se o consenso de a primeira ser considerada um meio de se atingir a segunda. Neste sentido é que Bordignon e Gracindo (2008, p. 147) entendem a gestão da educação “como o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada”.

O conteúdo desta viabilização, por seu turno, implica padrões de qualidade que, igualmente, se forjam em diferentes tipos de significações, pelas quais pode ser tomada esta noção e, portanto, a sua operacionalização como prática de política.

A QUESTÃO DA QUALIDADE

Em uma definição mais corriqueira, a qualidade é tomada como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas, capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. Isto implica que o conceito de qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos, que permitam a distinção entre o que se julga uma boa ou má qualidade, particularmente quando se focalizam fenômenos sociais. Sendo assim, na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores que predominam em cada sociedade, o que significa dizer que sofrem variações de acordo com cada momento histórico e, portanto, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Em consequência, por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevalecente em determinadas conjunturas. Como tal, se relaciona com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade.

De uma perspectiva filosófica, o pensamento marxista toma a qualidade e a quantidade como elementos inerentes aos seres e fenômenos, pontuando que se apresentam de modo indissociável. Nesta tradição de pensamento, a lei da passagem da quantidade para uma nova qualidade, é uma das leis primordiais para a apreensão da realidade de uma perspectiva dialética, visando à sua transformação. Conforme Lefebvre:

Qualidade e quantidade revelam-se inseparáveis, como dois aspectos da existência concretamente determinada. Mas esses dois aspectos não se misturam, não se confundem numa unidade abstrata. Processa-se uma espécie de luta surda, de conflito (embora ainda não se possa falar aqui, nessa análise do real de 'forças' propriamente ditas), entre esses dois lados do ser, que se afirmam e se negam, solidariamente, um ao outro. No devir, a qualidade determinada, o "algo", resiste (por assim dizer) e dura. A quantidade, então, não é mais que uma determinação indiferente da coisa, que não lhe é essencial, pois nesse nível a coisa aumenta ou diminui sem alteração profunda. Depois, surge um momento em que a qualidade é envolvida, arrastada, superada. Um

novo ser, uma nova qualidade aparece. E o momento em que a qualidade desaparece, em que é criada uma outra qualidade, é também o momento no qual a quantidade manifesta que ela não era inessencial à coisa, mas fazia parte de sua essência (Lefebvre, 1995, pp. 212-213).

Tomar a qualidade e a quantidade como elementos inerentes a todos os fenômenos significa dizer que em qualquer quantidade há uma qualidade ou que qualquer qualidade porta uma quantidade, suscitando a questão de qual qualidade se está falando, ao se considerar o ensino e a educação. Antes, entretanto, de problematizar esta dimensão, vale à pena ainda observar o modo como Gramsci tratou essa relação. Em suas palavras:

Dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência, e vice-versa), toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contra-senso. E, de fato, quando se contrapõe a qualidade à quantidade (...) contrapõe-se, na realidade, uma certa qualidade a outra qualidade, uma certa quantidade a outra quantidade, isto é faz-se uma determinada política e não uma afirmação filosófica. Se o nexa quantidade-qualidade é inseparável, coloca-se a questão: onde é mais útil aplicar a própria força de vontade, em desenvolver a quantidade ou a qualidade? Qual dos dois aspectos é mais controlável? Qual é mais facilmente mensurável? Sobre qual dos dois é possível fazer previsões, construir planos de trabalho? A resposta parece indubitável: sobre o aspecto quantitativo. Afirmar, portanto, que se quer trabalhar sobre a quantidade, que se quer desenvolver o aspecto 'corpóreo' do real, não significa que se pretende esquecer 'a qualidade', mas, ao contrário, que se deseja colocar o problema qualitativo da maneira mais concreta e realista, isto é, desejar-se desenvolver a qualidade pelo único modo no qual tal desenvolvimento é controlável e mensurável (Gramsci, 1978, p. 50).

É importante lembrar que o conteúdo da qualidade é uma construção histórica e, portanto, variável, de acordo com os projetos de sociedade e, por conseguinte, de educação, em implementação ou em luta em cada conjuntura. Desta perspectiva, quando se está tratando do conceito de qualidade na educação, é necessário ter presente que são muitos os significados a ele atribuídos. Os próprios conteúdos do atributo qualidade, na medida em que resultam da reflexão/ação humanas, historicamente, vêm se construindo e têm variado de acordo com os interesses de grupos e classes sociais. Por conseguinte, seu significado predominante - mas não unívoco - varia de acordo com os

projetos hegemônicos em distintos contextos históricos, sem, no entanto, deixar de expressar uma contaminação de elementos oriundos de outras significações, peculiares às forças sociais em luta.

Em nossa realidade, a exemplo do que ocorre com a noção de gestão, a qualidade na educação, tal como se expressa no debate social, grosso modo, pode ser tratada a partir de dois campos de significações polarizados. O primeiro polo compreende o tratamento da questão de uma ótica relacional, que focaliza a má qualidade dos serviços prestados às camadas populares, tendo por referente o modo de atendimento dos grupos privilegiados (Silva, 1998).

Isto implica considerar e questionar a própria função da escola para a maioria da população, a adequação dos programas e projetos ao atendimento das suas necessidades educacionais e, portanto, a estrutura dos equipamentos sociais, a natureza e característica dos currículos, os métodos de ensino, o tratamento reservado aos professores, dentre outros elementos que configuram a relação entre as práticas educativas e o projeto de sociedade prevalecente. Trata-se de uma compreensão que toma a qualidade como “qualidade social” e que se articula, no nosso binômio, diretamente à noção de gestão democrática da educação e da escola, problematizada no item anterior.

Trata-se de uma noção arquitetada e aprimorada pelas forças progressistas do campo da educação, principalmente no bojo das lutas dos anos de 1980. Pressupõe uma educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população, apoiada em valores como solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Em outras palavras:

A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento dos problemas de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência, com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição das prioridades das políticas sociais, em especial a educacional (CONED II, 1997).

No segundo polo situa-se uma concepção inspirada em pressupostos da orientação neoliberal, justificadora da primazia do mercado na regulação das relações sociais, e, como tal, imbricada com

o conceito de qualidade (total) adotado pelas empresas e mercados. É a noção de qualidade diretamente articulada à noção de gerencialismo das práticas educativas, como antes mencionado.

Nesses marcos, a busca da qualidade na educação implica superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade presentes nos sistemas de ensino e, por conseguinte, corrigir a improdutividade que perpassa a prática pedagógica e a gestão das unidades escolares, de modo que haja retorno dos recursos investidos nas escolas. A exclusão e a discriminação educacionais decorrem, nessa ótica, de problemas adstritos à própria escola, a exemplo da ineficiência e da incompetência dos que nela atuam, causas pelas quais são explicados os fenômenos da evasão, da repetência e, enfim, da improdutividade dos seus resultado . Tratou-se da perspectiva que buscou a vinculação da escola e da sua qualidade às prerrogativas do mercado, no contexto das economias globalizadas, amplamente difundida pelas agências internacionais.

Por outra parte, Demo (1996), num exercício dialético, procura aproximar e dinamizar elementos do conceito de qualidade pertencentes a cada um dos dois polos de significação. Ele parte das dimensões qualitativa e quantitativa inerentes aos fenômenos, e ao referenciá-las à ação humana compreende quantidade como a “extensão de ter”, e a qualidade como a “intensidade de ser, construir, participar”, numa tentativa de trabalhar a qualidade na educação segundo outros referentes além dos advindos do mercado.

Nos seus construtos, a educação e o conhecimento constituem estratégia primordial para o desenvolvimento humano e, portanto, são processos que devem envolver a qualidade formal (relativa aos meios e à técnica), e a qualidade política, que compreende os fins, os valores e a ética. Em suas palavras:

Qualidade formal significa a habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento. Entre eles, ressaltam manejo e produção de conhecimento. São o expediente primordial de inovação [...] Qualidade política quer dizer competência do sujeito em termos de fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana (Demo, 1996, 14).

É interessante referir que a noção de qualidade adotada no documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), em certa medida, incorpora pressupostos acordados pelas forças

progressistas nos embates do campo educacional desde os anos 1980. Os registros concernentes, dentre outros elementos, indicam a necessidade de que a construção de políticas de Estado, voltadas para a qualidade da educação socialmente referenciada para todos, deve ser respaldada por debates que remetam:

[...] à apreensão de um conjunto de variáveis que interfere no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito à educação, dentre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e instituições de educação básica e superior, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização. É fundamental, pois, ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação é, assim, perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (p. 48).

SINTETIZANDO AS REFLEXÕES

Como é possível observar, são variadas as orientações que articulam a democratização da gestão da educação e da escola e a qualidade na educação/escolarização. É bom lembrar que elas estão no movimento das políticas educativas concernentes, tanto em termos de proposições como nas ações de implementação. Seja, pois, na análise destas políticas, de uma perspectiva teórico-analítica, seja nas lutas e demandas por novos padrões de escolarização da nossa população, tais polissemias não podem deixar de ser consideradas, o que remete à importância e à atualidade de ter presente o binômio destacado no decorrer do presente texto.

Reforçando a perspectiva adotada, procurei relembrar até aqui que o referido binômio não é composto por palavras neutras e, sim, por palavras que ganham significações advindas dos nutrientes que lhes fornecem determinadas perspectivas teórico-analíticas. Ao tratá-las no contexto de duas amplas abordagens - tomadas como orientações bipolares e como tipo ideal, no sentido de que nunca se concretizaram totalmente na prática da política -, quero destacar que têm, de um modo contraditório, se aproximado e se distanciado, no campo da gestão educacional, como de resto vem ocorrendo no âmbito de outros setores sociais.

Em outras palavras, é no campo da educação que elementos de ambas as perspectivas vêm aparecendo nos referenciais das políticas educativas, desde os anos de 1990, chegando aos dias atuais, ainda que varie a intensidade da sua operacionalização, quando se comparam conjunturas. De fato, foi durante a década de 1990 que predominaram as orientações de cunho gerencialista nas políticas educativas de todos os níveis sem que os elementos da perspectiva democrática de gestão e de qualidade deixassem de ser considerados no cenário nacional (Azevedo, 2010).

Tanto o é que, nos anos iniciais da década de 2000, quando outra coalizão assumiu o poder no país - preconizando a intenção de trilhar os rumos de uma democracia social, por meio de um governo proclamado como democrático-popular - novos referenciais foram acionados para as políticas educativas, justo os que haviam sido, em certa medida, abafados na conjuntura política anterior (Azevedo, 2009).

Com efeito, durante os governos de Luiz Ignácio Lula da Silva foram muitas as ações no campo da educação que buscaram privilegiar a perspectiva democrática da gestão e da qualidade social da educação. Poderíamos citar, como exemplos, a ampliação da oferta de educação profissional e tecnológica a partir de uma concepção que privilegiou a junção da formação técnica e acadêmica como proposta pedagógica, a ampliação do financiamento público para todos os níveis da educação básica por meio do FUNDEB, o aumento dos anos obrigatórios do ensino fundamental, o estabelecimento do piso salarial nacional para os professores da educação básica, a abertura da arena das decisões educacionais, pelo fortalecimento de conselhos gestores e a realização de conferências nacionais, entre outras medidas.

No entanto, dentre outras iniciativas, vimos no mesmo governo a implementação de programas como o Plano de Ações Articuladas (PAR), que praticamente impôs às localidades um rumo para as políticas municipais de educação, seguindo parâmetros gerencialistas. Vimos, também, a expansão quantitativa da oferta do ensino superior e de outros níveis, sem os cuidados com o estabelecimento de uma nova dimensão qualitativa. Igualmente, não só assistimos à continuidade como ao reforço de um sistema de avaliação estandardizado, que avalia muito mais os “produtos”, sem levar em conta percalços e singularidades dos processos de aprendizagem.

Não é, pois, por acaso que o tema da gestão da educação e da sua qualidade não podem ainda sair do âmbito das nossas discussões, nem as análises das medidas de política podem deixar de levar em conta em que referenciais elas se apóiam. Nas sociedades desiguais, o movimento contraditório do real significa, dentre outras coisas, o avanço e o recuo de conquistas advindas do arrefecimento e/ou do fortalecimento da luta política, que, para continuar, requer nossa intervenção competente, por meio do conhecimento que possamos produzir sobre os contornos e características do fenômeno que nos propomos a investigar.

No mesmo sentido, politicamente nossa luta não pode perder de perspectiva que o exercício da gestão democrática da educação deve se pautar pelo entendimento de que a qualidade do ensino não se alcança de imediato, como em um passe de mágica. Mas se constituirá como resultado de um processo envolvendo o planejamento de ações em longo prazo, com medidas intersectorializadas, face às raízes históricas e estruturais em que se assentam as desigualdades sociais no Brasil, que interferem e, ao mesmo tempo, produzem nossas desigualdades educacionais.

Voltar à discussão do binômio que compõe o tema da nossa discussão é uma ação não desprezível, pois, lembrando as palavras do poeta Drummond, “o que importa é que sempre é possível e necessário “Recomeçar”. Se pensarmos pequeno, coisas pequenas teremos... Já se desejarmos fortemente o melhor e principalmente lutarmos pelo melhor, o melhor vai se instalar em nossa vida.”

NOTAS

- 1 Partes do texto foram aproveitadas de exposição apresentada em mesa redonda durante o 20º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste – EPENN, que teve lugar em Manaus no mês de agosto de 2011 e que compõem pesquisa financiada pela FACEPE e pelo CNPq.
- 2 Tal como vem sendo analisado, com a crise das economias dos anos de 1970 o regime de acumulação taylorista fordista deu lugar ao da acumulação flexível (Cf. Harvey, 1993).
- 3 Sabe-se, por exemplo, como o cargo de diretor de escola, e até mesmo de professor, foram por muito tempo moeda de troca para a política do favor e para as práticas clientelísticas, traços que não se apagaram de todo das nossas relações sociais.
- 4 Fórum Nacional dos Secretários de Educação. Por uma política nacional de educação. Brasília, 1984.
- 5 Embates estes que também estão cercando a construção do II Plano Nacional de Educação, como vou me referir adiante.

6 Como sabemos, houve a apropriação de conceitos e categorias pelos referenciais que tradicionalmente integravam os contextos discursivos das forças progressistas. Mas, tal apropriação impingiu aos termos outra significação, segundo a lógica que rege os referenciais baseados em postulados neoliberais.

7 Confira:http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=1060%3A-cinco-emendas-acrescentam-questao-dos-conselhos-ao-novo-plano-de-educacao-&option=com_content&Itemid=10

8 Idem

9 Cf. Novo Dicionário da Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda

10 Sobre esta perspectiva em seu “estado puro”, confira as análises e proposições de Milton Friedman (1984).

11 Cujo projeto de sociedade tem sido propugnado também pelo grupo capitaneado por Dilma Rousseff, que lhe sucedeu no governo brasileiro, como continuidade, neste ano de 2011.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. Programas federais para a educação básica: continuidade e mudanças. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, 2009.

AZEVEDO, J. M. L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. *Retratos da Escola*, v. 04, 2010.

AZEVEDO, J. M. L. “O Estado a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica.” In: Naura S. C. Ferreira e Márcia da S. Aguiar. (Org.) *Gestão da educação. Impasses perspectivas e compromisso*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

AZEVEDO, J. M. Lins de e outros. *A qualidade do ensino e a política educacional no Nordeste*. Recife, Mestrado em Educação da UFPE, 1999. (relatório de pesquisa)

AZEVEDO, J. M. L. *Rumos da educação democrática sob o signo do autoritarismo. Um estudo sobre a política educacional no Brasil*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1994. (Tese de doutoramento)

BALL, Stephen, J. “Cidadania global, consumo e política educacional”, In L. H. Cunha (org.) *A Escola no Contexto da Globalização*, Petrópolis: Vozes, 1998.

BORDIGNON, Genuíno e GRACINDO, Regina Vinhaes. “Gestão da educação: município e escola”, In: FERREIRA, N. S. e AGUIAR, M. A. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2008

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

CONAE – *Conferência Nacional de Educação*. Documento Final. Brasília: MEC, 2010

CONED - II CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO-. *Plano Nacional de Educação. Proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte: 1997.

DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. Campinas: Papirus, 1996

FRANCO, M^a Laura P. Barbosa. Qualidade de ensino: velho tema, novo enfoque. *Relato de Pesquisa* n. 17, Brasília: INEP, 1994.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.

JOBERT, B. “Rhétorique politique, controverses scientifiques et constuction des normes institutionnelles: esquisse d’un parcours de recherche”. In: FAURE, A. POLLET, G. WARIN, P. *La construction du sans dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L’Harmattan, 1995.

JOBERT, B. *Codes, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques*. Grenoble: CERTA, 1989.

LEFEBVRE, H. *Lógica formal e lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1990.

MULLER, P. SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Editions Montchrestien, 1998.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil - genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livros, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Seis razões para pensar. *Revista Lua Nova* n.54, São Paulo: CEDEC, 2001.

SILVA, Tomás Tadeu da. "O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total", in: P. Gentili e T.T. da Silva (orgs.) *Escolas S. A.* Brasília: CNTE, 1998.

TEIXEIRA, Anísio. Que é administração escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961.

WEBER, Max. *Economia e sociedade* (vol. 1). Brasília: Editora da UnB, 1991.

❶ JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO é socióloga, doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação e do curso de Pedagogia da Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: janete.lins@gmail.com

Recebido em novembro de 2011.

Aprovado em dezembro de 2011.

