

Grande atenção vem sendo atribuída à Educação no mundo todo pelos mais diversos setores da sociedade. Tanto os países desenvolvidos como os que se encontram nas diferentes etapas de desenvolvimento colocam a Educação no foco central de suas políticas públicas.

Este fenômeno ocorre basicamente em razão de dois fatores. O primeiro refere-se a uma mudança profunda nas demandas que a sociedade vem fazendo aos sistemas de ensino, devido ao avanço tecnológico dos anos 80, ao impacto da informatização, à mundialização da economia e aos novos modelos de organização do trabalho. O segundo diz respeito ao esgotamento do modelo econômico sustentado por mão-de-obra barata e abundância de matéria-prima, que aponta a necessidade de redirecionar as prioridades de investimento - antes se privilegiavam os componentes da infra-estrutura - 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 passam a ser altamente valorizados.

A Educação, conseqüentemente, passa a ocupar papel central na pauta das políticas governamentais, sendo entendida termo uma necessidade estratégica dos países na promoção do desempenho social e econômico de sua população, condição indispensável para obter sucesso na nova ordem internacional, marcada por grande competitividade entre os países.

1 Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e Professora da Faculdade Educação da Universidade de São Paulo- FEUSP.

2 Palestra baseada no artigo "A Gestão e a Autonomia da Escola nas Novas Políticas Educativas para a América Latina" em co-autoria com Guiomar Nervo de MELLO, publicado em Estudos Avançados, n. 5, USP. 1991.

Estas novas demandas da Educação reforçam a defesa que se faz da Escola, desde o final dos anos 70, como instituição destinada prioritariamente à transmissão/apropriação do conhecimento sistematizado, que adquire agora um perfil bem mais nítido e pode ser traduzido como domínio de contextos, desenvolvimento de habilidades cognitivas e de capacidades sociais. Conseqüentemente, a característica marcante das políticas educativas atuais é a busca de uma nova qualidade apontada como necessária e desejável.

É importante ressaltar que essas políticas não só estabelecem a melhoria qualitativa do ensino como seu objetivo central, mas, mais que isso, transformam a busca de qualidade no fator ordenador de sua formulação e condução.

Esse tipo de preocupação redundará num questionamento do perfil dos diferentes sistemas de ensino que começam mundialmente a ser revistos e a ter seus padrões de gestão profundamente questionados. Presenciam-se, conseqüentemente, mudanças bastante interessantes no quadro da Educação internacional.

De um lado, assistimos a países de Educação tradicionalmente centralizada, como o Chile, propondo programas ousados e até mesmo questionáveis de desconcentração de poder e de delegação de responsabilidade; de outro, países com sistemas educacionais descentralizados, como os EUA e a Inglaterra, buscando acionar mecanismos de controle para garantir maior equidade e integração das ações educativas.

Em todas essas ações nota-se, porém, uma preocupação clara das políticas educacionais em:

- fortalecer as unidades escolares de maneira a minimizar a intervenção das burocracias centralizadas no cotidiano das escolas;
- responsabilizar as diferentes instâncias do sistema pelos resultados obtidos, através do desenvolvimento de processos de avaliação cada vez mais criteriosos e cuidadosos.

Ou seja, presencia-se um processo de dar ou reforçar à instituição escolar **autonomia com responsabilidade**.

Para entender as dificuldades e os problemas que deverão ser enfrentados pelas políticas educativas que enfatizam a autonomia da gestão da Escola e de suas equipes, é importante entender e justificar por que 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, porém, requer uma análise das décadas de 70 e 80, nas quais o fator ordenador das decisões educacionais foi a expansão quantitativa da oferta de ensino.

Anos 70 e 80 - Expansão Desqualificada

Nesse período, 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 escolaridade existentes, provocadas pela falta de vagas, como também pelo pressuposto de que o ingresso na Escola poderia garantir a inserção dos educandos nos processos sociais que caracterizam o crescimento econômico.

Entretanto, o modelo de crescimento econômico brasileiro prescindiu de um efetivo aperfeiçoamento do nível de escolarização da população. Ainda que tenha conseguido até o final dos anos 70 aumentar significativamente seu Produto Interno Bruto - PIB e ampliar o acesso à Escola de 1,1 e 211 Graus, 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).

Tais dados, associados a elevadas taxas de reprovação, custo/aluno irrisório, presença de professores leigos, condições precárias das instalações escolares, baixos salários **recebidos pelos docentes, permitem** deduzir **que** o enfoque da equidade provocou uma expansão das instalações físicas e do número de docentes, sem garantir as condições mínimas indispensáveis a um ensino eficaz.

A conclusão 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. Vale a pena destacar aqui os principais fatores que determinaram a manutenção dessa política quantitativa em detrimento da qualidade do ensino.

O primeiro deles foi 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. Esse modelo acabou por determinar, de um lado, a formação mínima e pouco qualificada aos segmentos majoritários da população, para que pudessem inserir-se num processo pouco exigente da produtividade e da competitividade e, de outro lado a formação de uma elite reduzida de tecnocratas, para dar sustentação ao processo de importação de tecnologia.

Outro fator responsável pela política quantitativa foi a transferência, pelo governo federal, dos custos da expansão dos sistemas educativos para os governos estaduais e municipais, ao mesmo tempo em que desencadeava um processo de concentração tributária no âmbito federal.

Finalmente, interferiu a favor do crescimento desqualificado a associação forte, complexa e contraditória de interesses corporativos no interior do aparato do Estado. Essa associação envolveu:

- as empresas prestadoras de serviços de alimentação e de construções escolares;
- a classe política e sua clientela, que sempre pressionam no sentido de obter a sua Escola, seja ela necessária ou não;
- a classe média, que teve acesso à formação superior privada e buscou, em sua maioria os cursos de formação de professores, pressionando, posteriormente, por postos de emprego no sistema de ensino público;
- os setores do ensino privado, que tiveram nos futuros profissionais da Escola Pública clientes cativos e pouco críticos(3)

(3) Para análise mais circunstanciada das características da política educacional das duas últimas décadas e conseqüências atuais, ver: Guiomar Namó de MELLO & Rose NEUBAUER, *Política educacional para os anos 90 - Textos para discussão*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1992.

Dois conjuntos de problemas, resultantes da expansão quantitativa dos anos 70 e 80, merecem ser aqui analisados devido às marcas profundas que deixaram em nossos sistemas educativos atuais e à necessidade de superá-los. 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.

Recursos Humanos e Equipes Escolares

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

Nesse modelo houve um protagonista de extrema importância na formação em massa de professores: a Escola particular de nível médio e, especialmente, a de nível superior. Sem qualquer controle de desempenho, o Estado delegou ao ensino privado a responsabilidade pela formação de professores, ao mesmo tempo em 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, orientadores pedagógicos, psicólogos escolares, fonoaudiólogos, nutricionistas, assistentes sociais etc.

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

A Escola foi, dessa forma, transformando-se em um espaço de disputa por emprego para um variado conjunto de profissionais que levaram para as unidades escolares ou órgãos centrais suas contribuições específicas e suas concepções particulares do processo educativo.

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.

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 componentes estabilidade e efetivação, sem considerar as reais necessidades da organização do trabalho da Escola. Há equipes escolares superdimensionadas e subdimensionadas; neste último caso, freqüente nas escolas da periferia urbana, há falta ou grande rotatividade de professores.

Todas essas considerações levam-nos 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 do ponto de vista da gestão da Escola, ela possuía sua própria lógica da perspectiva política, contemplando os diversos interesses em jogo.

Organização Institucional do Sistema e da Escola

A expansão dos aparatos públicos na área da Educação deu-se 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, duração de jornada, desdobramento de turnos, regime de trabalho docente, requisitos exigidos para o exercício profissional foram tomadas de forma centralizada, 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 capacitação de gestão, falta de domínio dos conteúdos escolares e dos processos de aprendizagem e sua influência sobre as condições de organização do ensino.

Em artigo sobre as possibilidades e limites da autonomia da Escola, MELLO(4) afirma que no final dos anos 80 começam a surgir estudos ou ensaios sobre a descentralização, que, levando em conta o fracasso dessa política para promover a qualidade do ensino com equidade, levantam hipóteses sobre a importância de considerar a dimensão local e, em especial, as unidades escolares como locais privilegiados de atuação. A falta de iniciativa e autonomia no âmbito em que a relação pedagógica efetivamente acontece, a dificuldade em fazer chegar realmente às escolas os recursos consumidos pelas máquinas burocráticas e a duvidosa eficácia dos "pacotes prontos", dos ordenamentos externos, da visão homogênea de realidades locais e escolares muito díspares surgem como possíveis explicações para estratégias descentralizadas que produziram efeitos contrários aos previstos - reconcentração de poder, localismo e regionalismo estreitos, aumento da desigualdade, no interior do Sistema de Ensino.

(4)Guimar Namó de MELLO. Autonomia de escola: possibilidades, limites e condições. Seminário abro Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica Brasília IEPA, 1991.

A autora destaca que começa a surgir na bibliografia latino-americana e de outros países um conceito novo, ainda a ser trabalhado. Trata-se do padrão de gestão da Escola, abrangendo suas formas de organização administrativa e pedagógica, o modo de atuação e as relações entre os agentes, com destaque para a figura do diretor, as formas de interação com o meio social e o grau em que alunos e comunidade efetivamente se apropriam da Escola como recurso para seu desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida.

Finalmente, afirma ela, os autores tentam indicar alguns fatores que determinam a existência de uma "boa escola", dentre os quais destaca:

- escolas como o centro das decisões;
- recursos e poder alocados no nível da Escola;
- responsabilidade e prestação de contas para a direção;
- salários competitivos que possam atrair melhores professores;
- mecanismos de controle e avaliação;
- pais e mantenedores que se preocupam e controlam a qualidade do serviço educacional.

A seguir, MELLO conclui que:

"esse conceito de padrão de gestão tem implicações muito mais amplas e profundas do que parece à primeira vista, e pelo menos três delas devem, desde logo, ser destacadas. Em primeiro lugar, reverte a dinâmica do funcionamento do sistema - o que implica redefinir os papéis do Estado e de suas instâncias de poder central. Como consequência, implica, em segundo lugar, numa reorientação dos padrões de financiamento e alocação de recursos, o que, por sua vez, exige, como pré-requisito, um conhecimento adequado da estrutura de custos para orientar ações de incremento de recursos e equalização de gastos, estas últimas visando compensar desigualdades sociais %u regionais. Em terceiro lugar, acarreta efeitos na forma como vêm sendo estruturadas e regulamentadas as carreiras dos profissionais da educação".

Anos 90 - Os Desafios da Qualidade e da Autonomia da Escola

O sucesso desses novos enfoques para as políticas educativas, na década que estamos iniciando em 1991, parece depender 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 os 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 o conteúdo de autonomia das unidades escolares devem 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, seja nos de desempenho de docentes e de 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, esta instituição deveria proceder até mesmo à admissão ou dispensa de pessoal, observados os direitos trabalhistas dos profissionais. Neste sentido, seria muito desejável que a garantia de estabilidade no emprego 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 Estado, 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 reservados para temas ou áreas curriculares comuns e, mesmo nestes casos, tais programas teriam sua execução descentralizada por regiões ou por municípios.

Associados a uma ágil difusão do conhecimento, seriam estruturados sistemas descentralizados de assistência pedagógica por áreas de 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 e para 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. Contudo, a Escola também seria responsável pelos resultados alcançados por seus alunos, aferidos por um sistema de avaliação externa.

A autonomia da Escola não dispensa a atuação do Estado nem das instâncias centrais da administração, mas requer uma profunda revisão e o fortalecimento de suas novas funções e papéis. Mais do que um executor, tais instâncias terão um papel privilegiadamente integrador.

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

- avaliação do resultado e responsabilidades das escolas, criando mecanismos de prestação de contas e de informação à população, instrumentalizando-a para a fiscalização e o controle da qualidade de ensino;
- descentralização de recursos para as escolas exercerem o máximo de autonomia financeira na sua própria manutenção, aquisição de materiais e aplicação em ações inovadoras;

- definição de diretrizes e requisitos mínimos que garantam unidade, seja quanto ao núcleo curricular comum, seja quanto à formação e capacitação docente, seja quanto aos níveis mínimos de domínio de conhecimento, a serem apresentados por todas as crianças ao saírem do Sistema escolar;
- 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 de apoio e de programas de fortalecimento;
- 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;
- fortalecimento de requisitos qualitativos para materiais didáticos, associando flexibilidade na Escola com a qualidade necessária;
- 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 informar à sociedade ou aos usuários diretamente interessados sobre o desempenho das escolas e os recursos aplicados;
- delineamento de estratégias para desenvolver a capacidade de gestão do 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.

O Difícil Equilíbrio Entre a Descentralização e a Integração

O equilíbrio entre descentralização e integração apresenta dificuldades de diversas naturezas. 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 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 buscarem 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 formas 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 e aos interesses pessoais dos que aí atuam, debilitando sua proposta pedagógica e seu desenvolvimento institucional. A participação da comunidade, nesse 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 a acertos individuais. Da mesma forma, a distribuição dos alunos pelas salas de aula e o número de turnos por séries podem 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 ao 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.

É preciso reconhecer que ainda não existe clareza sobre como resolver, na prática, uma série de questões que foram aqui colocadas. Porém, o que temos claro é que é preciso mudar radicalmente a política educacional dos anos 90, a fim de que se possam obter eficácia e governabilidade da máquina administrativa, racionalização no uso dos recursos e fomento de uma cultura que valorize a avaliação, bem como a transparência de seus resultados aos usuários da Escola. Este é um enorme desafio que vale a pena enfrentar na busca da melhoria da qualidade da Educação brasileira.