

Gestão e qualidade da educação de escolas estaduais paulistas no contexto dos indicadores de desempenho

Management and quality of education in São Paulo state schools performance indicators of context

Gestión de la calidad de la educación en São Paulo indicadores de desempeño escuelas públicas de contexto

GRAZIELA ZAMBÃO ABDIAN
MARIA ELIZA NOGUEIRA OLIVEIRA

Resumo: O objetivo é analisar a relação entre os indicadores de desempenho e a construção e materialização das políticas educacionais em instituições escolares do interior paulista. Metodologicamente, baseamo-nos nos estudos das representações sociais, com análise de conteúdo, documental e de entrevistas semiestruturadas. De modo geral, os dados indicam que as escolas têm direcionado suas ações para o alcance de resultados externos, o que contradiz o conhecimento produzido pelas pesquisas que enfatiza a especificidade da gestão escolar e a necessidade de busca de seus próprios objetivos.

Palavras chave: Gestão escolar; Indicadores de desempenho; qualidade de ensino.

Abstract: The goal of this paper is to analyze the relation between the performance indicators and the construction and materialization of educational policies in scholar institutions in the countryside of São Paulo. Methodologically, we rely on studies of the social representations, with content and documental analysis as well with semi-structured interviews. In general, the data show that the schools have been directing their actions towards the achievement of external results, what contradicts the knowledge produced by the researches that emphasize the specificity of school management and the need of searching for its own objectives.

Keywords: School management; performance indicators; quality of education.

Resumen: El objetivo es analizar la relación entre los indicadores de desempeño y la construcción y materialización de las políticas educativas en las escuelas de São Paulo. Metodológicamente, nos basamos en los estudios de las representaciones sociales, con el análisis de contenido, documentales y entrevistas semi-estructuradas. En general, los datos indican que las escuelas han presentado los esfuerzos para el logro de resultados externos, lo que contradice el conocimiento producido por la investigación que se hace hincapié en la especificidad de la gestión escolar y la necesidad de buscar para sus propios fines.

Palabras clave: Gestión escolar; indicadores de rendimiento; la enseñanza de calidad.

INTRODUÇÃO

O presente artigo integra-se ao projeto de pesquisa em rede, financiado pela CAPES/INEP (Edital n. 38/2010), intitulado “Indicadores de qualidade e gestão democrática” cuja problemática é discutir a qualidade da escola básica referente aos indicadores de desempenho, gestão democrática e avaliação em larga escala. O desenvolvimento do trabalho conta com a participação da Universidade Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Estadual Paulista (UNESP, Marília) e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Especificamente o subprojeto que culminou com a escrita deste artigo, teve por objetivo analisar as concepções de educação, gestão escolar e qualidade de ensino veiculadas nos âmbitos dos governos (federal, estadual de São Paulo e dos municípios integrantes da pesquisa), após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da mídia (com prioridade à Revista Nova Escola entre os anos 2005-2010) e dos periódicos qualificados (2000-2010) e as concepções vivenciadas pelos integrantes das escolas públicas de educação básica (pais, alunos, funcionários, professores e equipe de gestão).

Os aspectos envolvidos com o desenvolvimento da investigação – a avaliação e a gestão – têm recebido atenção especial dos diferentes segmentos preocupados com a qualidade da educação básica brasileira e, apesar de referenciais diferentes, a escola aparece, nos discursos teóricos e políticos, como um local de produção de política, de construção de ações e de materialização de objetivos que garantam suas especificidades (LIMA, 1998; SILVA JR; FERRETTI, 2004; DEROUET, 1996; ABDIAN, 2010).

Na perspectiva de estudar as escolas, encontramos respaldo teórico para análise em diversos autores, entre eles, vale indicar Silva Jr e Ferretti (2004); Lima (1998); Derouet (1996).

Os primeiros contemplam três faces da escola: a institucional, a organizacional e a cultural e, apesar de atribuírem um elevado grau à densidade histórica da escola, que acaba por imprimir as marcas do Estado liberal (agora neoliberal), defendem que a prática escolar traz em si a potência para a formação do ser *para-si*, ou seja, pode contribuir para o desenvolvimento ulterior do ser humano. (SILVA JR; FERRETTI, 2004).

Em perspectiva semelhante, mas com outro respaldo teórico, Lima (1998) propõe um estudo que valorize as formas como os atores se organizam, reproduzindo e produzindo regras. Para ele, a escola é local de reprodução, mas, sobretudo, de produção de políticas, orientações e regras e, assim, [...] os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras

hierarquicamente estabelecidas por outrém, não *jogam* apenas um *jogo* com regras dadas *a priori*, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras (LIMA, 1998, p.94, grifos do autor). Desse modo, Lima (1998) enfatiza a necessidade de privilegiar os aspectos referentes às ações dos sujeitos, o que ele chama de “ação organizada” – o cotidiano escolar – em detrimento do “plano de ação para as organizações” - as diretrizes dos órgãos superiores.

O que os autores indicam é que a escola apresenta uma face institucional que prioriza o cumprimento de uma determinada função social, legitimada historicamente. Esta face construiu conjuntamente uma forma de organização administrativa caracterizada por inúmeros aspectos, entre eles, a hierarquização, a centralização de poder e a reprodução de normas, ou como diz Lima (1998), o normativismo. Entretanto, a escola, constituída por seres humanos políticos, apresenta a potencialidade de transformação, de construção de identidade e modos próprios de funcionamento. Pensar a avaliação (da aprendizagem, em larga escola e institucional) nesta perspectiva ganha um tom diferente. Considerando o referencial traçado anteriormente, potencializamos as ações da escola como “cidades a construir” e não apenas o modelo dos estudos que valorizam os “efeitos de escola” (DEROUEY, 1996), neste sentido, é fundamental conhecermos e analisarmos como as organizações escolares são construídas e interagem com as políticas governamentais nos diferentes âmbitos.

Analisarmos a gestão e qualidade nesta perspectiva de escola subsidiamos a teoricamente defender a natureza específica do processo pedagógico e as implicações desta consideração para as concepções dos temas. A gestão escolar, ou administração escolar, não se diferencia da empresa capitalista apenas pelos produtos finais que “produzem”, a especificidade do processo pedagógico não permite que os valores e concepções presentes lá se generalizem, neste sentido, não podemos adotar, na escola, os mesmos procedimentos, objetivos e sentido político utilizado pela administração empresarial (PARO, 1986). Consideramos, portanto, a gestão escolar como mediação no sentido de construção coletiva de fins próprios para a escola pública, acordados com sua especificidade pedagógica e particularidades culturais¹. O sentido da qualidade da educação escolar advindo de tal perspectiva de gestão não se coaduna com uma ou outra perspectiva, trabalhada de forma excludente por vários autores (SINGER, 1995; SANCHES, 1997), ao contrário, pressupõe um sentido de “qualidade negociada” em que se considere a complexidade das relações presentes na escola (nos âmbitos macro e

¹ Apontamos especificidade pedagógica no singular porque está presente na escola pública de forma generalizada e apontamos particularidades culturais no plural porque entendemos que cada escola, no bojo de sua especificidade pedagógica, apresenta uma cultura própria.

micro) e busque, a partir do diálogo e da participação, a busca de fins educacionais compartilhados (BONDIOLI, 2004; FREITAS, 2005).

Com tais referenciais, neste artigo, percorremos o objetivo de analisar as relações entre gestão e qualidade da escola pública paulista no contexto da produção dos indicadores de desempenho. Para isto, analisamos as concepções presentes sobre gestão e qualidade no contexto da produção dos indicadores de desempenho no âmbito nacional e estadual paulista e aquelas compartilhadas pelos diretores de quatro escolas públicas, especificamente, duas com altos índices e duas com baixos índices, todas localizadas no mesmo município, no interior paulista.

GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR EM DOCUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL BRASILEIRA E ESTADUAL PAULISTA

Com o objetivo de analisar as legislações produzidas em âmbito federal acerca da temática elencada neste artigo, fizemos levantamento junto aos portais do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)² e, a partir desse procedimento, foi possível reunir os principais dispositivos legais que tratam da educação brasileira em âmbito nacional. Utilizamos também a busca de artigos científicos publicados em periódicos qualificados³, os quais apresentam certo consenso em demarcar as décadas de 1980 e 1990 como períodos em que a qualidade da educação escolar passa a ocupar o centro nas discussões realizadas no âmbito das políticas educacionais (OLIVEIRA, 2005; CUNHA; PINTO, 2009; FONSECA, 2009; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Conforme analisam Oliveira e Araújo (2005, p. 6), até a década de 1980, a discussão em torno do tema da qualidade da educação esteve fortemente relacionada à ampliação do acesso à escola como direito público subjetivo a ser garantido pelo Estado, conforme assinala a Constituição Federal de 1988, ancorada no princípio de justiça redistributiva dos bens sociais e econômicos. Embora seja possível considerar esta prerrogativa uma conquista para toda a sociedade brasileira, a ampliação do acesso à escola, inevitavelmente, desencadeou a preocupação com a dimensão qualitativa, uma vez que não basta colocar todos os cidadãos nos bancos escolares, antes, faz-se necessário pensar em que

² O endereço do portal do MEC é <http://portal.mec.gov.br> e o do INEP é <http://portal.inep.gov.br>

³ Nas diferentes pesquisas defendidas no âmbito do subprojeto estão descritos sistematicamente os procedimentos utilizados, os critérios e a técnica de análise. Neste artigo, devido ao espaço restrito, utilizamos nossos dados livremente, perseguindo nosso objetivo principal.

condições (estruturais e pedagógicas) esses estudantes permanecerão e que resultados esta nova realidade produzirá do ponto de vista social e econômico. Considerando o caráter polissêmico do termo qualidade, os autores chamam a atenção para três significados distintos construídos historicamente na educação brasileira: “garantia de acesso”, “controle do fluxo escolar” e “controle do desempenho mediante testes em larga escala”.

Os estudos que descrevem e analisam as políticas educacionais da década de 1990 esclarecem a forte relação existente entre as políticas de avaliação em larga escala e os acordos realizados entre o Brasil e os organismos multilaterais⁴. Por termos realizado em outros momentos, acreditamos não ser necessário descrever, detalhadamente, todo o processo histórico que colocou a política de avaliação no patamar em que ela se encontra atualmente. No entanto, uma vez que os resultados da avaliação em larga escala vêm se constituindo como principal referência para a qualidade da educação no Brasil, é importante trazeremos elementos que nos permitam compreender as bases que sustentam esta política e o impacto que ela vem gerando na gestão dos sistemas de ensino e no espaço escolar, principalmente, neste artigo, nas concepções dos diretores das escolas públicas estaduais paulistas.

De acordo com Fonseca (2009), concomitante ao processo de reestruturação do Estado nacional, como resultado de uma ampla mobilização envolvendo entidades representativas⁵ e membros dos governos, estimulou-se a elaboração do Plano Nacional de Educação (2001) que uniu diversas propostas discutidas em fóruns nacionais e influenciou a elaboração de planos estaduais e municipais para guiar ações de longo prazo por meio das chamadas metas educacionais.

Dando continuidade às exigências que já vinham sendo realizadas desde a década de 1930, o Plano não abandonou o foco na universalização da educação básica (com ênfase no ensino fundamental), mas, por meio da formulação de políticas de financiamento, como o FUNDEF e o FUNDESCOLA⁶, este último, oriundo de acordos de financiamento entre o Banco Mundial e o MEC, estabeleceu estreita relação entre gestão escolar – entendida como adequação dos

⁴ UNESCO - Organização das Nações Unidas para educação, ciência e cultura; OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico; BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; FMI - Fundo Monetário Internacional.

⁵ Com destaque para a União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME) e o Conselho de Secretários de Estado de Educação (CONSED).

⁶ Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) é um programa oriundo de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação dos estados envolvidos. A missão do programa é o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

insumos escolares aos fins educacionais estabelecidos por metas externas – e a qualidade de ensino (OLIVEIRA, FONSECA, TOSHI, 2005).

A Lei nº 10.172/2001, que aprova o referido Plano, apresenta as metas para educação brasileira no decênio subsequente a sua publicação e dispõe em seu artigo 4º que a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento dessas metas. Na sequência, o PNE elenca como objetivos centrais para os dez anos seguintes a sua publicação⁷: elevar o nível de escolaridade da população, melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis, reduzir as desigualdades sociais e regionais de acesso e permanência na escola pública; e democratizar a gestão do ensino público. Para tanto, estabelece algumas prioridades dentre as quais está a de “desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino”. Os dados coletados por meio desses sistemas, segundo o documento, constituem “instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.” Observa-se, assim, a tentativa de intensificar a regulação central pela via da avaliação e dos sistemas de informação.

Em relação à qualidade do ensino, é importante registrar que ela é definida tendo como referência as experiências internacionais de modo que o desafio expresso no PNE é “oferecer uma educação compatível na extensão e na qualidade à dos países desenvolvidos”.

Outro aspecto que chama a atenção é a associação da ideia de qualidade de ensino à melhoria do desempenho dos alunos nos processos avaliativos realizados pelas diferentes instâncias de governo. Assim, para o ensino fundamental, dentre os objetivos e metas relacionados está o de “assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos” que seria conquistado mediante o monitoramento utilizando os “indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios”.

Visando a articular os recursos investidos ao alcance de metas firmadas em planos institucionais que, em tese, garantiriam um padrão mínimo de qualidade às escolas públicas, foi criado, em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este índice se constitui a partir da combinação de dois fatores referentes à qualidade da educação: indicadores de fluxo (taxas de aprovação, reprovação e evasão), medidos pelo Censo Escolar e indicadores de desempenho em exames padronizados, como o Sistema Nacional de Avaliação da

⁷ A proposta de um novo Plano Nacional da Educação (PNE) que deveria vigorar de 2011 a 2020 foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pela Comissão da Constituição de Justiça somente em outubro de 2012 e está sendo analisada pelo Senado para, em seguida, ser encaminhada para a sanção presidencial.

Educação Básica – SAEB – e a Prova Brasil⁸, realizados a cada dois anos ao final de determinada etapa da educação básica. Calculado em valores de 0 a 10, a meta definida pelo MEC para o Brasil é a de atingir, em 2021, a média 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, que equivale à média dos países desenvolvidos. De acordo com os dados atuais, o IDEB nacional alcançou 5,0, ultrapassando a meta de 2011 (4,6) e também a proposta para 2013 (4,9). Diante deste quadro, a grande questão é compreender o que esses índices representam e em que medida eles indicam reais avanços na educação brasileira, considerando-se os anseios sociais presentes em diversos espaços de discussão (universidade, escola, secretarias, ministérios e movimentos sociais). Parte desta questão, procuraremos responder ao analisarmos os dados empíricos trazidos posteriormente.

Respaldando-nos em Cury (2006), é preciso destacar que, anteriormente, a Lei nº 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN), no quadro normativo federal, pode ser considerada o marco inicial da implantação da política de avaliação em larga escala no país⁹.

Em seu artigo 9º (inciso VI), a LDBEN estabelece como uma das incumbências da União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino”, destacando que os processos avaliativos desenvolvidos nos diferentes níveis de ensino têm como objetivo “a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”. Mais adiante, no artigo 87 (§ 3º, inciso IV), dispõe que o Distrito Federal, os Estados e Municípios e, supletivamente, a União devem “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar”.

Tais disposições expressam, assim, a tentativa de consolidação de um Sistema Nacional de Avaliação que possibilite o permanente acompanhamento da situação escolar do país. É interessante observar também que, tanto nessa Lei que de certa forma introduz as bases da política nacional de avaliação da educação, quanto nas demais legislações e textos oficiais de âmbito federal que abordam a temática, os processos avaliativos sempre são apresentados como instrumentos de apoio para melhorar a qualidade do ensino.

⁸ A Prova Brasil e o SAEB são avaliações em larga escala aplicadas aos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e à 3ª série do Ensino Médio, envolvendo testes de Língua Portuguesa, Matemática e questionários socioeconômicos.

⁹ Antes disso, porém, a avaliação nacional da educação básica já vinha se configurando na prática com uma institucionalização incipiente e um fundamento legal provisório. De acordo com Freitas (2004), entre 1987 e 1990, os processos avaliativos eram realizados na forma de programa do Ministério da Educação (MEC) denominado Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP) e, a partir de 1992, com algumas alterações, o referido programa deu origem ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cuja primeira regulamentação legal ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 661/1994.

A definição do que seria um ensino de qualidade, no entanto, não aparece de forma clara na LDBEN e apenas no artigo 4º é feita uma menção acerca do tema. Conforme o artigo, um dos deveres do Estado com a educação pública é garantir “padrões mínimos de qualidade”. Tais padrões, por sua vez, são definidos como “a variedade e a quantidade mínimas por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Parecendo-nos caminhar em sentido contrário aos elementos trazidos, a mesma Lei endossa a gestão democrática como princípio da educação pública, prescrevendo a participação dos pais e responsáveis em conselhos de escolas ou equivalente e a participação dos professores na elaboração do projeto político-pedagógico.

No mesmo ano de criação do IDEB, em âmbito nacional, o Decreto nº 6.094/2007 dispõe sobre a implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Tal Plano, conforme o artigo 1º, corresponde a “conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.

No artigo seguinte do referido documento, é estabelecida uma série de diretrizes a ser implementada pelos municípios, Distrito Federal, estados e respectivos sistemas de ensino. Dentre elas, destacam-se a de “estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir” e a de “divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB”.

O artigo 3º marca a institucionalização do IDEB e associa qualidade do ensino a esse índice, ao dispor que “a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB”. O cálculo do IDEB, por sua vez, será feito “a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB”. Nessa perspectiva, o conceito de qualidade da educação parece, claramente, reduzido ao rendimento escolar¹⁰.

¹⁰ Esta pesquisa foi encerrada antes da aprovação da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação 2014. No entanto, é preciso dizer que a referida Lei traz, segundo já analisam alguns autores (PERONI; FLORES, 2014), avanços e tensões para a concretização de uma educação pública democrática e de qualidade. No que se refere às diretrizes dispostas no texto da Lei, destacamos como a “melhoria da qualidade da educação” e a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. No entanto, ao traçar as metas e estratégias em anexo, há contrariedade aos princípios democráticos e à concepção adotada em nosso artigo, principalmente, no que se refere à associação entre qualidade e aumento do IDEB (meta 7) e estratégias gerencialistas, como também demonstram as autoras, em ideias como “mérito do corpo docente, da direção” (estratégia 36 da meta 7); “gestão democrática associada a critérios técnicos e de mérito e desempenho e à consulta pública” (meta 19); aplicação “de prova específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos (estratégia 8 da meta 19). Além disso, salta aos olhos que referente ao aumento da qualidade (entendida como aumento do IDEB) são destinadas 36 estratégias e referente à efetivação da gestão democrática da educação são destinadas apenas 8 estratégias.

Entretanto, é preciso evidenciar que também há preocupação, por parte do governo nacional, com variáveis qualitativas no que respeita à apreensão de “indicadores de qualidade da escola” e não apenas de “indicadores de desempenho de alunos e/ou de sistemas”. Em 2004, a Ação Educativa, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a infância (Unicef) e do MEC, publicou os Indicadores da Qualidade na Educação (Indique), instrumento de avaliação que visa o envolvimento de toda a comunidade escolar em processos de avaliação de sete dimensões presentes na organização escolar a partir de discussões e respostas às questões que funcionam como indicadores de qualidade da própria escola. É possível dizer, com base em levantamento de pesquisas realizadas em Educação, que não houve desenvolvimento de número significativo de estudos que analisam este instrumento, também considerado como “indicador” da qualidade da educação escolar, para isto, demandaria pesquisas com coleta de dados empíricos, que trabalhassem com a realidade em movimento, com a apreensão e a materialização do instrumento no cotidiano.

A própria Ação Educativa, contando com os mesmos parceiros, desenvolveu ampla pesquisa que buscou a potencialidade do Indique como instrumento gerador de melhoria da qualidade de ensino e, entre suas conclusões, constatou que: precisa de maior socialização e publicização; as escolas apresentam potencialidade para trabalhar com o instrumento, considerando suas especificidades; o instrumento não dispensa a responsabilização das diferentes instâncias governamentais pela busca dos meios que viabilizam a qualidade de ensino, entre eles, a infra-estrutura da escola e a formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Além do Indique, uma visita no *site* do Ministério da Educação e nas escolas públicas brasileiras permite-nos encontrar preocupações, por parte do governo nacional, com o fortalecimento dos conselhos escolares e com a participação da comunidade nas escolas.

As considerações anteriores nos indicam a construção de Indicadores de qualidade que funcionam como instrumentos, para as escolas e para o governo, de apreensão de variáveis quantitativas e qualitativas (do ponto de vista de um diagnóstico) do funcionamento da educação escolar básica brasileira. Ambos apresentam subsídios teóricos expressos em suas formulações. Por um lado, temos as variáveis quantitativas (indicadores de desempenho) que apresentam diretrizes da política internacional que preza por aspectos técnicos, racionais e quantificáveis. Por outro, temos material construído com a colaboração de várias organizações, inclusive empresariais que, a parte de sua potencialidade de contribuir com uma metodologia sistemática de envolvimento da comunidade nas discussões coletivas, acaba por instigar reflexões sobre as dimensões de

forma unidirecional, ou seja, no limite, indicam o certo e o errado na gestão da escola para que ela alcance a tão pretendida qualidade.

Se tomarmos como referência conceito não recente (mas talvez também não discutido o suficiente) da administração como a “utilização racional de recursos para a realização de fins de determinados” (PARO, 1986), temos considerações interessantes a fazer que se constituem como desdobramentos do exposto no que tange às publicações de documentos oficiais de âmbito nacional. Preferimos, neste momento, trabalhá-los em forma de questionamento: se os fins já estão determinados pelos conteúdos que devem ser ensinados para que os alunos contribuam para a composição favorável do indicador de desempenho (IDEB) e a qualidade da educação escolar está condicionada ou é sinônimo de altos índices, como vivenciar a gestão democrática, ou melhor, as atividades inerentes à administração que são a racionalização e a coordenação, de forma democrática, com a participação da comunidade na tomada de decisão, se as possíveis decisões se circunscrevem ao como fazer para alcançar o que está posto?

Em seguida, realizamos análise em âmbito estadual no que tange à gestão e qualidade, também no bojo da produção de indicadores de desempenho, com a intenção de articular os diferentes âmbitos aos quais os diretores de nossas entrevistas estão integrados.

GESTÃO E QUALIDADE NAS DIRETRIZES DO GOVERNO ESTADUAL PAULISTA

A partir da segunda metade dos anos 1990, as diretrizes da política educacional, no âmbito do estado de São Paulo, delineiam e consolidam a presença de um diretor – líder, no sentido empresarial –, com o propósito de melhorar os resultados nos exames nacionais e estaduais.

No entanto, nos anos 1980, no contexto de redemocratização do país, o Estatuto do Magistério Paulista (Lei Complementar n. 444/1985) contemplou o Conselho de Escola (CE) como órgão deliberativo da organização escolar, com composição paritária entre membros da escola e membros da comunidade escolar (40% de docentes; 05% especialistas; 25% de pais; 25% alunos; 5% de funcionários). Apesar de alguns autores terem realizado pesquisas cujos dados contrapõem as conquistas legais com as práticas escolares na administração e denunciarem a incompatibilidade de existência da gestão democrática junto ao cargo do diretor historicamente construído como responsável último pela escola, temos de destacar esses avanços impressos no texto legal (PINTO, 1999; PARO, 1999).

As Normas Regimentais Básicas destinadas às escolas estaduais de São Paulo reiteram, no final dos anos 1990, a presença daquele órgão colegiado e atestam ainda a existência do Conselho de Classe e Série como órgão colegiado e de duas instituições auxiliares de ensino: a Associação de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil. Este documento, embora se identifique um Título integral à gestão democrática, referencia a composição detalhada da organização escolar por níveis hierárquicos, cujo primeiro se constitui o núcleo de direção (o diretor e seu vice), que se caracteriza por ser o “[...] centro executivo do planejamento, organização, coordenação, avaliação e integração de todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar” (SÃO PAULO, 1998, p. 1043).

As reformas do estado afinadas com aquelas estabelecidas em âmbito nacional que determinaram a reestruturação do Estado pela busca de novos paradigmas, pautados na administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996), dataram, principalmente, do governo do engenheiro Mário Covas e da Secretaria do Estado da Educação da professora Rose Neubauer.

Conforme analisam Ciardella; Abdian e Hernandez (2012), respaldando-se em três eixos - a racionalização organizacional; a mudança nos padrões de gestão, com ênfase na descentralização e na desconcentração do poder de decisão para órgãos locais e unidades escolares e a melhoria da qualidade de ensino – várias medidas foram tomadas, entre elas, a definição de Matrizes Curriculares Básicas para o Ensino Fundamental (Resolução 11/2005) relacionadas diretamente à criação e manutenção do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do estado de São Paulo (SARESP), instrumento oficial de avaliação da escola básica do estado paulista e de medição da qualidade de ensino, com primeira edição em 1996. Tal instrumento de avaliação em larga escala apresentou, segundo as autoras, várias modificações ao longo de sua implantação, no entanto, manteve seu caráter gerencial, com foco no planejamento pedagógico em função de resultados. Estes sempre considerados como indicadores de qualidade da educação escolar.

As autoras também destacam que as principais mudanças ocorrem nos anos 2007 e 2008 quando, respectivamente, as avaliações passam: 1. A adotar “matrizes de competências e habilidades” (RESOLUÇÃO 11/2005); o modelo estatístico chamado Teoria da Resposta ao Item (TRI); passa a seguir os padrões do PISA em que as provas assumem contornos mais técnicos com empresa terceirizada administrando o processo; 2. A constituir o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), sendo que, com ele, todas as escolas da rede estadual passaram a ter metas anuais com foco no aprendizado; além disso, neste ano, a Lei Complementar nº 1.078 institui a Bonificação por Resultados (BR), a ser paga proporcionalmente às

metas alcançadas pela unidade de ensino, definidas pela administração pública e medidas no SARESP.

No contexto do desenvolvimento da política de avaliação em larga escala, é publicada a Resolução SE n. 70/2010 e o Decreto n. 57.141/2011, que tratam, respectivamente, dos perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e da reorganização da Secretaria de Educação do estado de São Paulo. Neles predominam termos empresariais e a ênfase em parcerias com setor privado, sendo focado o trabalho do gestor (não mais diretor!) a partir de sua atuação em cinco dimensões de competências: de resultados educacionais do processo ensino-aprendizagem; participativa; pedagógica; dos recursos humanos; dos recursos físicos e financeiros. Ou seja, não há menção à gestão democrática e, além de fragmentar a complexidade da atuação do diretor de escola, a primeira dimensão diz respeito ao foco nos resultados (claro, estes estabelecidos externamente).

Os dados explicitados nos permitem dizer que o estado de São Paulo não apenas seguiu os preceitos da política educacional de avaliação em larga escala que associa a qualidade da educação escolar à produção de indicadores de desempenho e à gestão escolar à gestão empresarial (em que se manifestam nitidamente o caráter político da administração via controle do trabalho do professor e o exercício da gerência), como também se diferenciou em alguns aspectos, mas no sentido de reforçar os pressupostos gerencialistas, sendo os dois mais importantes: passou a classificar as escolas por nível de desempenho (abaixo do básico, básico, adequado e avançado), realizando pagamento da bonificação via aplicação da meritocracia e delineou, legalmente, o perfil da gestão que venha mediar o alcance de tais resultados. Ou seja, se, ao menos teoricamente, vislumbramos a possibilidade iniciada nos anos 1980 de considerar a especificidade do processo pedagógico e a busca de uma racionalidade interna própria para a Administração escolar (PARO, 1986), tais elementos fatuais, que pressupomos impactar fortemente nas vivências das escolas, parecem impedir que haja, teórica e empiricamente, a vivência da escola democrática.

As concepções dos diretores de escola que serão analisadas a seguir têm a intenção de nos possibilitar refutar tal assertiva ou reforçá-la.

INDICADORES DE DESEMPENHO, GESTÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR: AS CONCEPÇÕES DOS DIRETORES DA ESCOLA PAULISTA

Quando não recebemos o bônus, querem achar o culpado. A Diretoria cobra a escola em todos os sentidos, digo que aqui temos telhado de vidro. Mas o que fazer? Eu já briguei, não vou ficar martelando a cabeça da criança por conta do bônus. Diretora da escola estadual paulista com baixo IDESP

O desenvolvimento do suprojeto de pesquisa do qual desdobrou este artigo contou com a participação de graduandos do curso de Pedagogia, mestrandos e doutorandos com ampla coleta de dados em escolas estaduais paulistas e escolas municipais, localizadas em diferentes regiões do estado. Os critérios de escolhas das escolas variaram de acordo com o objetivo de cada pesquisador (que desenvolveu pesquisa individual), todos nós perseguindo o objetivo geral do grupo explicitado na introdução deste texto. Para a análise a que nos propusemos, utilizaremos das seguintes fontes de dados: conteúdos de entrevistas transcritas com diretores de escolas estaduais com baixo e alto IDESP (foram entrevistados, para esta pesquisa com as escolas estaduais 36 integrantes de escolas: 4 diretores; 16 professores, sendo 4 de cada escola; 8 alunos, sendo dois de cada escola e 8 funcionários, sendo 2 de cada escola); depoimento de diretor de escola estadual realizado durante suas participações no projeto de extensão desenvolvido por parte de nossos pesquisadores do projeto em rede do Observatório de Educação e relato de aluno do curso de Pedagogia, ao qual ministram aulas os autores do artigo¹¹.

Para iniciar nossa análise, retomamos autores clássicos, um deles já contemplado na introdução, que escreveram em tempos históricos e com referenciais diferentes, mas que apresentaram pontos semelhantes no que respeita à natureza e à função da Administração escolar. Ao responder “o que é Administração escolar”, Teixeira (1961), além de apontar a oposição entre ela e a Administração empresarial, identifica o administrador escolar como o “homem que dispõe dos meios e dos recursos necessários para obter alguns resultados. Resultados certos, e isto é um administrador”. Paro (1986), ao desconstruir o embasamento teórico que assemelhava, a sua época, a Administração escolar à Administração empresarial, não individualizou a administração à função do

¹¹ As informações deste projeto bem como sua análise podem ser encontradas em: ABDIAN, G. Z.; HERNANDES, E. D. K. As concepções de gestão e a vivência da prática escolar democrática. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, p.144 - 162, 2012.

administrador, mas enfatizou que suas atividades de coordenação e racionalização (utilização racional de recursos) devem estar voltadas, necessariamente, a fins determinados por uma ação pensada em uma perspectiva de racionalidade social. Subsidiando nossa análise, tomamos dos autores a concepção de Administração como “mediação” para a construção de “resultados certos”/ “fins determinados”, portanto, educacionais e, necessariamente, com a participação da comunidade escolar.

Ao entrar em contato com nossos dados, podemos indicar aspectos bastante semelhantes entre as escolas sobre a função da gestão. Primeiramente, a contradição das orientações oficiais do governo paulista se expressa no discurso proferido pelos diretores, em que eles destacam a presença de conselhos escolares e de participação da comunidade e, concomitantemente, identificam claramente a hierarquia presente na escola, sobretudo a divisão de tarefas entre o trio gestor (diretor, vice e coordenador pedagógico) e sua função como gerente no sentido de controle do trabalho do professor para alcançar resultados (sobre estes, falaremos a seguir) e responsável último pela escola. Considerando os destaques nos discursos, as transcrições abaixo ilustram nossas constatações:

Os problemas da aprendizagem *são mais com a coordenadora*, agora, falar com os pais, problema de compromisso, de disciplina, de cuidado de atenção com as crianças *aí isso é mais comigo*, então, a gente tem um modelinho de convocação e dá para criança. Além disso, proponho novas perspectivas para o trabalho do professor e *controle esta produção*. (DIRETOR DE ESCOLA DE ALTO IDESP, ENTREVISTA).

Você tem que abrir as coisas para o grupo, mas, em determinadas decisões, por exemplo, a digitação de notas tem um tempo delimitado, tenho que marcar prazo para a entrega de notas. Na educação, como em qualquer lugar, *tem de haver cobrança, senão, a coisa desanda*. Fazemos reunião, questiono qual o melhor prazo, os professores opinam e *aí delimitamos o dia. Eu abro para o grupo, mas a decisão, o controle é do líder*. Nem tudo pode, a escola tem regras discutíveis, mas elas têm de ser cumpridas depois de estabelecidas. Muitas coisas já são pré-determinadas, não há como discutir, *aí é necessário cumprir*. (DIRETORA DE ESCOLA DE ALTO IDESP, ENTREVISTA).

Sou a diretora da escola. Embora a responsabilidade seja minha, se for *o coletivo que decide*, temos o apoio do coletivo, isto é muito bom. Não vou ficar com o peso sozinha, vou responder sozinha, mas vou repartir as culpas, *embora a responsabilidade no final seja minha* (DIRETORA DE ESCOLA DE BAIXO IDESP, ENTREVISTA).

E eu...como fico no meio de tudo isto? Conheço, agora, as possibilidades da gestão democrática, mas, no fim, sabemos que o que contam são os resultados, o que prevalece, então, é minha atividade de gerente? (DIRETORA DE ESCOLA, DEPOIMENTO EM PARTICIPAÇÃO NO PROJETO DE EXTENSÃO)

Os elementos que caracterizam a contradição na função da administração escolar estão presentes nas diferentes escolas, embora entre elas, existam diferenças em relação à estrutura do prédio escolar e, sobretudo, aos aspectos que constroem a identidade da escola. Estas diferenças são constatadas nos discursos dos diretores das escolas com alto e baixo IDESP.

Nas escolas com baixo IDESP identificamos instabilidade na constituição da equipe de gestão (há 5 anos em uma delas não havia fixado esta equipe), ausência de funcionários e alta rotatividade de professores, problemas de “déficit cultural” e “desestruturação familiar” (DIRETORA DE ESCOLA DE BAIXO IDESP) que acarretam, segundo nossos entrevistados, em indisciplina, problemas de aprendizagem e violência escolar, elementos que dificultam, para elas, o alcance de resultados. Nos discursos dos diretores das escolas de alto IDESP, conquanto identifiquemos aspectos elencados por eles que dificultam o trabalho da escola, principalmente “professores desmotivados”, são elementos, para eles, que não obstaculizam o alcance dos resultados, ao contrário, dependem de um trabalho no sentido de “superá-los em busca de melhores resultados”.

É preciso destacar também que nas escolas estaduais com alto IDESP existe, historicamente, a constituição de uma cultura legitimada pela comunidade local (até municipal), com elementos de “disciplina”, “organização”, “autoridade” e, sobretudo, “boa escola”. Interessante se faz ilustrar tal assertiva com um relato. Ao ministrar aula de Administração educacional no curso de Pedagogia, um dos graduandos, ao discutir a função da administração escolar, no momento em que se travava um debate com seus colegas e professor, faz o seguinte depoimento: “mas, claro professora, a escola X¹² desde quando estudei lá é conhecida como tendo organização, disciplina e resultado, inclusive, uma vez por semana, tínhamos que receber uma mulher, não sei, acho que era da diretoria, e ficarmos todos bonitinhos para mostrar o trabalho da escola. É isto que a população quer.”

Nas escolas de alto IDESP não identificamos, na análise dos diferentes discursos, questionamentos quanto à necessidade de produção de resultados de aprendizagem, à composição de índices e também à bonificação. Ao falar sobre a bonificação, por exemplo, um dos diretores diz que ela “é ilusória, sem grande impacto, porque passam-se os meses e tudo volta ao normal”. Já nas escolas de baixo IDESP, conforme ilustra nossa epígrafe, há incômodo geral quanto à política de avaliação em larga escala e, sobretudo, a desconsideração das especificidades das escolas que passam, segundo uma das diretoras, “pela desconsideração dos aspectos afetivos dos alunos. Onde se viu uma empresa vir

¹² A escola X é uma das integrantes de nossa pesquisa empírica e, quando este aluno estudou lá, era outro diretor e não o nosso entrevistado, que estava no cargo.

aplicar provas? Nossos alunos são carentes e acostumados com o contato da professora, e com toda sua afetividade que faz parte do processo pedagógico.”

Nossos dados revelam que há forte impacto dos documentos oficiais nas escolas pesquisadas, com destaque para aqueles advindos do governo estadual, uma vez que durante nossos diferentes contatos não foram mencionados os indicadores qualitativos e quantitativos do Ministério da Educação. De forma geral, nas escolas, identificamos a prevalência da gestão como mediação para o alcance de fins determinados pelo governo estadual, em excertos como “nossa função é construir espaços para atender às orientações do governo” (DIRETORA DE ESCOLA COM BAIXO IDESP) ou “a meta do governo é aumentar o índice, a nossa também é” (DIRETORA DE ESCOLA COM ALTO IDESP). No entanto, existe, ao menos no âmbito discursivo, uma resistência presente em escolas com dificuldades para atingir os fins externamente colocados, considerando, sobretudo, que nessas escolas, os índices baixos revelam aspectos inerentes ao processo pedagógico (entre eles, problemas sociais e especificidades culturais) e à própria história da educação escolar (ausência de plano de carreira, alta rotatividade de professores, falta de funcionários) que merecem atenção por todos aqueles que perspectivam a qualidade para além de resultados mensuráveis e objetivos.

As vivências, os problemas, os relatos e a criticidade presentes nestas realidades escolares podem se configurar dados interessantes para perspectivarmos a atividade de mediação da administração para o alcance de fins diretamente relacionados à democracia (TEXEIRA, 1961) e/ou à transformação social (PARO, 1986), em nossa concepção, contrários, sobremaneira, ao que vem direcionando o governo estadual paulista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permite-nos dizer que a escola ainda prioriza fortemente a sua face institucional que focaliza o cumprimento de uma determinada função social, legitimada historicamente, cuja organização administrativa caracteriza-se por aspectos referentes à hierarquização, à centralização de poder e à reprodução de normas (LIMA, 2008; SILVA JR. & FERRETTI, 2004). Entretanto, como já mencionamos, a escola apresenta a potencialidade de transformação, de construção de identidade e modos próprios de funcionamento.

Resta-nos compreender, por meio de novas pesquisas, de que modo esta face institucional, sem dúvida alguma alicerçada nas representações sociais referentes à função escolar, pode ser transfigurada e reconstruída, tomando por

base novos valores e objetivos, coerentes com as exigências de nossa incipiente sociedade democrática.

Os dados revelam, finalmente, que a atenção maior às realidades que fogem à regra imposta, ou seja, às escolas que não produzem resultados satisfatórios (para os governos) podem apresentar elementos interessantes que nos permitam analisar as relações entre gestão e qualidade no sentido contrário ao que vem sendo veiculado oficialmente e legitimado pela sociedade, dos quais discordamos.

REFERÊNCIAS

ABDIAN, g. Escola e avaliação em larga escala: (contra) proposições. *In*: WERLE, Flávia (Org.). **Avaliação em larga escola foco na escola**. Brasil: Liber livro, 2010.

BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Servidor Público**, v. 47, n° 1, janeiro – abril, 1996

CUNHA, M. I. da; PINTO, M. M. Qualidade e educação superior no Brasil e o desafio da inclusão social na perspectiva epistemológica e ética. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 90, n. 226, p. 571-591, set./dez. 2009.

CURY, C R. J. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96)**. 10. ed. RJ: DP&A, 2006.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei n.10.172/2001**. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> Acesso em: 01 de Nov. de 2009.

CIARDELLA, T. M., MAIA, G. Z. A., HERNANDES, E. D. K. Política de avaliação em larga escala e qualidade de ensino: diretrizes governamentais, compreensões e vivências dos profissionais da gestão escolar paulista - *In*: **Políticas educacionais e gestão escolar**: os desafios da democratização. 1 ed. Maranhão: EDUFMA, 2012, v.1, p. 87-114.

DEROUEY, J. L. O funcionamento dos estabelecimentos de ensino em França: um objecto de estudo em redefinição. *In*: BARROSO, J. (org.) **O estudo da escola**. Lisboa: Porto Editora, 1996.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago., 2009.

FREITAS, L. C. de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Edu e Soc**. Campinas CEDES, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M.; TOSHI, M. S. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147, Jan./Abr., 2005.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. n. 28, Jan. /Fev. /Mar./Abr., 2005.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**. Revista de Ciência de Educação. Campinas CEDES, vol. 26. n. 92, outubro de 2005.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

PARO, V. H. O Conselho de Escola na Democratização da Gestão Democrática. *In*: BICUDO, Maria Aparecida Viggiani; SILVA JR., C. A. da (Org.). **Formação do Educador**: organização da escola e do trabalho pedagógico. São Paulo: Editora UNESP, 1999. P. 209-218. (Seminários & Debates; v. 3).

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. Sistema Nacional, Plano Nacional e Gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

PINTO, J. M. de R. O Paradoxo do Conselho de Escola. *In*: BICUDO, Maria Aparecida Viggiani; SILVA JR., C. A. da (Org.). **Formação do Educador**: organização da escola e do trabalho pedagógico. São Paulo: Editora UNESP, 1999. P. 219-248. (Seminários & Debates; v. 3).

SANCHES, M. F. C. Para um ensino de qualidade: perspectiva organizacional. **Inovação**. Revista do Instituto de Inovação Educacional, v.10, nº 2 e 3,1997.

SÃO PAULO. **Parecer CEE n. 67/98 – CEF/CEM**, aprovado em 18 de março de 1998. Normas Regimentais Básicas para as escolas estaduais. São Paulo: 1998. Disponível em: <www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p1022-1048_c.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2012.

SÃO PAULO. **Resolução SE 70**, de 26 de outubro de 2010. Dispões sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas. Disponível em: www.saiu.edunet.sp.gov.br/itemlise/arquivos/RESOLUÇÃO%20SE%20Nº%2070_10.HTM. Acesso em: 09 mar. 2012.

SILVA JR., J. dos R. e FERRETTI, C. J. **O institucional, a organização e a cultura da escola**. São Paulo: Xamã, 2004.

SINGER, P. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 1-14, jan-abr, 1996.

TEIXEIRA, A. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 84, 1961, p. 84-89.

GRAZIELA ZAMBÃO ABDIAN é doutora em Educação pela UNESP com estágio de pós-doutorado na UNISINOS. Atua como professora assistente doutora no Departamento de Administração e Supervisão Escolar da UNESP (Marília/SP) no Programa de Pós-Graduação em Educação desta mesma instituição. E-mail: graziela.maia@gmail.com

MARIA ELIZANO GUEIRA OLIVEIRA é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNESP - Campus de Marília e atua como pesquisadora em grupo vinculado ao Observatório da Educação da CAPES. E-mail: mariaeliza_oliveira@yahoo.com.br

*Recebido em janeiro de 2015
Aprovado em fevereiro de 2015*