

Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples¹

*Policies and Management of Basic Education:
revisiting simple concepts*

*Política(s) y Gestión de la Educación Básica:
revisitando conceptos simples*

SOFIA LERCHE VIEIRA

Resumo: O artigo focaliza as articulações entre teoria e prática, enfatizando aspectos como a política de educação, políticas educacionais, gestão pública, gestão educacional, gestão escolar, gestão democrática e educação básica. Como campos de concepção e implementação da iniciativa pública, políticas e gestão se concretizam nas diversas esferas da ação estatal, incluindo a escola, como espaço de reconstrução e reinvenção das políticas públicas de educação. Tal entendimento é particularmente relevante no contexto da reflexão sobre uma agenda de educação básica de qualidade para todos.

Palavras-chave: Política educacional, gestão educacional, gestão escolar.

Abstract: The article brings into focus the relationship between theory and practice, emphasizing issues such as the politics of education, educational policies, public management, educational management, school management, democratic management, and basic education. As fields of endeavor of public interest, policies and management come to light in the different government levels, including the school, where public educational policies are reconstructed and re-invented. This understanding is particularly relevant in a context where an agenda of quality education for all is discussed.

Keywords: Educational policies, educational management, school management.

Resumen: El artículo enfoca las articulaciones entre teoría práctica, enfatizando aspectos como la política de educación, políticas educativas, gestión pública, gestión educativa, gestión escolar, gestión democrática y educación básica. Como campos de concepción e implementación de la iniciativa pública, políticas y gestión se materializan en las diversas esferas de la acción estatal, incluyendo la escuela, como espacio de reconstrucción y reinvencción de las políticas públicas de educación. Tal entendimiento es particularmente relevante en el contexto de la reflexión sobre una agenda de educación básica de calidad para todos.

Palabras clave: Políticas educativas, gestión educativa, gestión escolar.

¹ Texto elaborado para apresentação na mesa-redonda: “Políticas e Gestão da Educação Básica”. IV Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste e V Encontro Estadual de Política e Administração da Educação do Rio Grande do Norte, promovidos pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), em Natal, RN, 09 de novembro de 2006.

*I've been through experience
and experience is such a terrible teacher.*²

Richard Attenborough, *Shadonlands*

O tema objeto deste trabalho comporta várias aproximações. Dentre as alternativas possíveis, gostaria de explorar em maior detalhe algumas dimensões conceituais e práticas em torno dos termos que compõem o título escolhido para este diálogo entre os que pensam e fazem *política(s)*, *gestão* e *educação básica*.

Antes de prosseguir, creio ser importante mencionar que minha visão do objeto de nossa conversa é iluminada por uma prática visceral, obtida através de três anos à frente de uma secretaria estadual de educação. Vendo o caminho percorrido a partir de agora, penso ser possível estabelecer uma analogia entre essa vivência e uma reflexão de Marx (1983) em torno do método da economia política. Lá como cá, faz sentido afirmar que na compreensão de uma determinada realidade se parte de uma “visão caótica do todo” e através da análise se chega aos “conceitos cada vez mais simples”.

Nessa perspectiva, meu conhecimento prévio sobre o tema era distante e “teórico”, na acepção negativa do termo. De certo modo, configurava-se como uma “visão caótica do todo” porque representava uma percepção genérica e desprovida do componente da experiência. O movimento do abstrato ao concreto foi facilitado pelo contato com a realidade nua e crua da(s) política(s) e da gestão da educação básica.

De volta à universidade, posso dizer que tal oportunidade me deu a conhecer determinações que se ocultam ao olhar um tanto estrangeiro de quem enxerga uma paisagem a partir de longe. Essa trajetória me levou a formular uma nova síntese, que não se alcança sem uma definição dos “conceitos mais simples”. Assim, na perspectiva de que se aprende também para ensinar, decidi compartilhar com os que hoje me ouvem algo dos conceitos construídos a partir da análise advinda desse percurso.

Começo por lembrar que não estamos aqui discutindo um tema original. Ao contrário, mesmo que sob aparências talvez distintas, pensadores do passado, a exemplo de Anísio Teixeira, Durmeval Trigueiro e outros, se debruçaram de forma pródiga sobre a política e a gestão da educação. Naquele tempo, os termos eram outros. Em lugar de ‘gestão’, por exemplo, dizia-se ‘administração’, palavra hoje quase em desuso, embora entidades como a ANPAE ainda a mantenham viva, por força até de sua sigla ANPAE, cunhada pelos seus mestres fundadores em 1961 e que vem se mantendo como marca fundadora de sua identidade associativa, embora a entidade tenha evoluído de Associação Nacional de Professores de Administração Escolar para Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação e, finalmente, para Associação Nacional de Política e Administração da Educação. De qualquer maneira, não seria surpreendente se, em uma de suas próximas Assembléias, fosse

² “Passei pela experiência e a experiência é uma terrível professora”. Do filme *Terra de Sombras*, de Richard Attenborough (tradução livre).

sugerida e aprovada nova mudança de denominação, desta feita, para acolher o termo ‘gestão’ no lugar de ‘administração’, buscando incorporar os ares de modernidade que as novas palavras costumam trazer, ainda que, por vezes, sejam apenas rótulos para coisas que desde sempre foram feitas no campo da atuação humana.

Não é descabido afirmar que, com algumas poucas e honrosas exceções,³ os teóricos do presente têm se contentado com a crítica (ideológica) às políticas vigentes ou ao estudo da gestão democrática em suas diferentes dimensões. Um levantamento entre os títulos da bibliografia recente sobre política e gestão da educação permite perceber esta tendência na esfera da gestão democrática (FERREIRA; AGUIAR, 2001; BRASIL. MEC/INEP, 2000 e 2002; FORTUNA, 2000; BITTAR; OLIVEIRA, 2004; BASTOS, 2005; LIMA, 2004; FERREIRA, 2003). Embora seja salutar a presença de tais temas nas cogitações dos educadores, por outro lado, é oportuno reconhecer que um amplo terreno permanece na penumbra e clama pela atenção dos estudiosos. Nesse sentido, uma compreensão do problema requer identificar algumas dessas zonas de sombra e sobre elas deter a atenção.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, examinaremos implicações relativas ao(s) termo(s) político(s), às questões da gestão, com detalhamento acerca de algumas de suas dimensões, assim como sobre a educação básica. Para finalizar serão acrescidos comentários em torno da articulação entre esses temas e a função social da educação básica.

POLÍTICA, POLÍTICAS

O título desta mesa redonda destaca as ‘políticas’, que são uma dimensão da ‘política’ de educação. Nesse sentido, não existem ‘políticas’ sem ‘política’. Esta, por sua vez, é uma manifestação da política social. Ou, para usar as palavras de Freitag, “a política educacional não é senão um caso particular das políticas sociais” (1987). Sobre a diferença entre ‘política’ e ‘políticas’ de educação, é oportuno retomar algo do que dizem os teóricos sobre o tema:

A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém *as políticas educacionais* (agora no plural e em minúsculas) *são múltiplas, diversas e alternativas*. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais (...) se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor

³ Nessa perspectiva, cabe destacar algumas iniciativas voltadas para a formação de gestores escolares: o PROGESTÃO (Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares), do CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação); o Escola de Gestores, do Ministério da Educação e a Coleção Gestão Escolar, da Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará. Vale mencionar também as publicações organizadas pelo Núcleo de Estudos de Política e de Gestão da Educação da UFRGS.

educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como *políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais* (PEDRO; PUIG, 1998. Grifos meus).

As definições desses analistas situam a política educacional no plano da teoria propriamente dita. É verdade que se pode fazer tal assertiva. Muitos de nós, inclusive, lidamos com a política educacional enquanto um objeto de estudo e de ensino. Suponho, porém, que não seria esta face da política que estava nas cogitações dos proponentes desta mesa, mas antes a dimensão de corpo de idéias que fundamentam expectativas e tendências relativas à ação na esfera pública. Isto nos remete a questões que se inscrevem no âmbito da sociedade política, do Estado.

Num sentido mais prático, quando nos referimos à política educacional, estamos tratando de *idéias* e de *ações*. E, sobretudo, de *ações governamentais*, reconhecendo que “a análise de política pública é, por definição, estudar o *governo em ação*” (SOUZA, 2003. Grifo meu). As políticas educacionais, nessa perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico. Dizem respeito a áreas específicas de intervenção, daí porque se fala em políticas de educação infantil, educação básica, educação superior, etc. Cada uma delas, por sua vez, pode se desdobrar em outras.

Isso significa dizer que, a depender do ponto de vista de onde se examina uma determinada esfera de intervenção estatal, a relação entre o todo e as partes se modifica, na proporção direta do que é maior ou menor nos diferentes campos de atividade. Assim é que falamos da política de um governo, como também de suas políticas, da política relativa a um *nível* de ensino – a educação básica ou a educação superior – e de suas políticas. Tudo depende, portanto, do lugar de onde se observam os diferentes fenômenos em foco, seja a partir de uma aproximação mais voltada para a esfera macro ou micro do objeto a ser estudado.

Outro aspecto a observar é que a(s) política(s) representa(m) o espaço onde se manifesta a “politicidade inerente à educação”, na medida em que traduzem expectativas de ruptura ou de continuidade. Nas palavras de Almandoz e Vitar o “registro do político” neste campo se expressa

na tensão entre mudança e conservação: uma sociedade transmite o seu legado simbólico e, ao mesmo tempo, reinstaura essa ordem quando elabora novas visões sobre o passado e o futuro. No plano mais concreto dos sistemas educacionais que é o campo das instituições e dos poderes mediados por elas, as políticas contribuem tanto a reproduzir uma ordem estabelecida, quanto a transformá-la (*op. cit.*).

Aqui, é oportuno sublinhar que no plano da política prática, as características de conservação ou mudança podem ou não se aplicar a perspectivas mais ou menos progressistas. Há políticas que se conservam sob a égide de diferentes ideologias. Observemos, como ilustração, a forma como muitas vezes os educadores se referem às ações dos governos nacionais, opondo a(s) política(s) de governos mais à direita

ou à esquerda do espectro político ideológico. Se é verdade que algumas oposições podem ser feitas, nem só de diferenciação se alimentam as políticas, daí porque ao examiná-las, é necessário também observar os elementos de continuidade.

Existem tendências históricas que vão se configurando e que independem da vontade dos gestores de ocasião. Mais uma vez é oportuno recorrer aos exemplos para melhor esclarecer. Tomemos o caso da descentralização, que tem na municipalização do ensino fundamental e em outros desdobramentos, como a autonomia da escola, fortes determinantes. Esta tendência, defendida por muitos nos anos oitenta, foi aprofundada no governo FHC e teve continuidade no governo Lula. Assim, ao nos aproximarmos de um tema complexo como a análise da(s) política(s), é preciso especificar de que política(s) está se tratando para que não pairam dúvidas a respeito dos elementos de ruptura ou de continuidade em jogo.

Outras dimensões da complexidade dos termos com os quais estamos tratando nos impelem a prosseguir na busca de explicitação dos “conceitos mais simples”. Um elemento a destacar nesta matéria refere-se ao entendimento equivocado de que a(s) política(s) se constitui(m) única e exclusivamente como iniciativa(s) advinda(s) do aparelho estatal. Como se a(s) política(s) estivesse(m) lá e nós cá. Como se não passasse(m) pelo crivo de pessoas de carne e osso, como vocês e eu. Sabemos que não é assim que as coisas se passam. Que não há um fosso incomensurável entre os formuladores e os executores de políticas.

Enquanto processo(s) social(is), construído(s) historicamente, a(s) política(s) configura(m)-se como um complexo contraditório de condições históricas que implicam um movimento de ida e volta entre as forças sociais em disputa (CURY, 2001). Não por acaso já se disse que é preciso captá-la(s) em sentido mais amplo, como “um processo mais que um produto, envolvendo negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos diretamente na elaboração oficial de legislação” (OZGA, 2000).

É verdade que muitas vezes se tende a tomar o Poder Público como única instância de formulação de política. É, contudo, “na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – a sociedade política e civil – que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais”. Assim sendo, estas precisam ser compreendidas em “sua complexidade e mutação” (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002).

Nessa perspectiva é oportuno enfatizar que “implícita ou explicitamente – a ‘política’ em educação, se pode encontrar a qualquer nível, não apenas ao nível do Governo central” (Ozga, *op. cit.*). Assim, são objeto de interesse e de análise da política educacional as iniciativas do Poder Público, em suas diferentes instâncias (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e espaços (órgãos centrais e intermediários do sistema e unidades escolares). Sua abrangência é ampla já que “vêm se constituindo hoje em um terreno pródigo de iniciativas, quer no campo dos suportes materiais, quer no campo de propostas institucionais, quer no setor propriamente pedagógico.

Elas abrangem, pois, desde a sala de aula até os planos de educação de largo espectro” (CURY, *op. cit.*).

A escola nesta perspectiva não se reduz “a um mero reverso das políticas”, mas antes se configura como um espaço de reconstrução e de inovação, oferecendo elementos para a formulação de novas políticas:

Ao superar a crença de que o sentido das políticas reside unicamente no conteúdo das propostas governamentais, a significação e as relações de poder desvanecem-se através de uma trama de numerosos dispositivos e interações. Esta teia constitui o terreno no qual se cruzam os caminhos da inovação, caracterizados como um processo de construção social que abandona a polaridade essencialista entre governo e escolas (ALMANDOZ; VITAR, 2006).

Sob esse ponto de vista, a análise da(s) política(s) de educação requer uma compreensão que não se contenta com o estudo das ações que emanam do Poder Público em suas diferentes esferas (União, Estados, Municípios). Esta deve alcançar a escola e seus agentes e, num movimento de ida e volta, procurar apreender como as idéias se materializam em *ações*, traduzindo-se, ou não, na gestão educacional e escolar. E, já que tocamos no assunto, é hora de buscar elementos para explicitar os “conceitos mais simples” relativos à gestão, matéria sobre a qual há muito por explorar.

GESTÃO

As políticas que traduzem as intenções do Poder Público, ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão. A gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas.⁴ O valor público, como a própria expressão revela, dá conta da intencionalidade das políticas. Quando a Constituição afirma a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família” (Art. 205), está professando um valor público que, para ganhar materialidade, precisa se traduzir em políticas. Estas, uma vez concebidas, são operacionalizadas através de ações que concretizam a gestão.

Tais considerações permitem compreender porque a gestão democrática tende a ser um tema preferencial entre os estudiosos da educação. Justamente por representar um valor defendido pela grande maioria dos que militam no campo da educação pública e que, por isso mesmo, tendem a manifestar interesse pelas dimensões que expressam o “valor público” da(s) política(s) e da gestão.

As condições de implementação e as condições políticas, por serem territoriais por excelência da prática, costumam ser aspectos negligenciados pelos teóricos.

⁴ O acesso a essa discussão me foi propiciado pelo programa “Senior Executives in State and Local Government”, da Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, do qual participei em julho de 2005.

São eles, porém, que asseguram a sustentabilidade dos valores e a sua tradução em políticas. Nenhuma gestão será bem sucedida se passar ao largo dessas duas dimensões. Por melhores e mais nobres que sejam as intenções de qualquer gestor ou gestora, suas idéias precisam ser viáveis (condições de implementação) e aceitáveis (condições políticas).

O estoque de boas idéias de baixo custo tende a ser limitado. Boa educação requer elevados investimentos. A dimensão financeira, que é um componente fundamental da gestão, no mais das vezes, tende a ser ignorada na formulação de promessas e planos. Por isso mesmo é que um grande contingente de boas intenções se desvanece na medida em que avança o cotidiano da gestão. Tome-se, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (PNE), que consumiu energia de um imenso contingente de pessoas para, finalmente, ser sancionado pelo Presidente da República, em janeiro de 2001. Uma apreciação ainda que superficial do mesmo evidencia que boa parte de suas intenções ficou no papel.

O fracasso do PNE não ocorreu porque os governantes sejam por princípio maus e, ao chegarem ao poder, se rendam às circunstâncias. Esta é uma visão por demais ingênua das coisas. Em verdade, os planos de educação tendem a pecar por dois problemas: de um lado, o excesso de propostas; de outro, a falta de previsão orçamentária. Quando se quer resolver tudo, dificilmente se consegue. Mais prudente é definir metas de curto, médio e longo prazo e trabalhar arduamente pelo sucesso daquelas que são prioritárias. Mesmo assim, é bastante difícil transformar em ação o estoque de propostas, porque a gestão é tarefa complexa e cheia de meandros.

Parte da dificuldade da gestão diz respeito ao fato dela se situar na esfera das coisas que têm que ser feitas. E o que tem que ser feito nem sempre agrada a todos. Não dá votos; ao contrário, fere interesses. Desestabiliza o que está posto. Por menores que sejam as mudanças pretendidas, atingem pessoas. Corporações. Mudar nunca é simples, o que pode ser detectado nas coisas mais elementares: desde a simples cor de uma parede até a inclusão ou retirada de uma disciplina. Isto para não falar de vantagens corporativas. Gente é assim. Resiste. Reage. Faz corpo mole. Abandona o gestor na primeira medida antipática à vontade da maioria. E gestão se faz em interação com o outro. Por isso mesmo, o trabalho de qualquer gestor ou gestora implica sempre em conversar e dialogar muito. Do contrário, as melhores idéias também se inviabilizam. Embora o diálogo seja um instrumento fundamental na obtenção dos consensos necessários à construção das condições políticas, há outros ingredientes que alimentam este processo. A negociação é outro componente importante desse processo, porque gestão é arena de interesses contraditórios e conflituosos. Nesse sentido, o gestor que não é um líder em sua área de atuação poderá se deparar com dificuldades adicionais.

Ao mesmo tempo, existem coisas que precisam ser feitas e independem de negociação. Desagradam, mas são necessárias. Não apenas tiram o sono dos gestores,

como podem levá-lo dos píncaros da popularidade aos porões da rejeição. Fazer bem feito o que tem que ser feito costuma ser tarefa miudinha e impopular. A gestão, portanto, requer humildade e aceitação. Administrar a escassez, gerir conflitos, tomar decisões em situações complexas. E nada disso aparece nos manuais. A formação de “gestores reflexivos” (VIEIRA, 2005) requer a preparação para atuar nessas zonas de sombra da popularidade.

Essas são apenas algumas considerações relativas ao chão da gestão, sobre o qual a literatura tende a silenciar. Trata-se de dimensão tão importante quanto as outras, melhor descritas e estudadas. Depois desse breve olhar em torno delas, é oportuno retomar aspectos mais teóricos, elucidando o significado de termos que fazem parte do vocabulário comum sobre este campo da tarefa educativa. Para fins da presente discussão, explorarei três adjetivos que lhe agregam significado e valor: a gestão educacional, a escolar e a democrática.⁵

Como síntese preliminar, é pertinente adiantar algo sobre o tema. A gestão educacional refere-se ao âmbito dos sistemas educacionais; a gestão escolar diz respeito aos estabelecimentos de ensino; a gestão democrática, por sua vez, constitui-se num “eixo transversal”, podendo estar presente, ou não, em uma ou outra esfera. Mas vale a pena avançar um tanto mais nesse entendimento e partir dos instrumentos maiores de definição da política e da gestão da educação básica: a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9394/96).

Gestão educacional

De acordo com a Constituição e a LDB, a gestão da educação nacional se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado.

No âmbito do Poder Público, a educação é tarefa compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (CF, Art. 211 e LDB, Art. 8º). As competências e atribuições dos diferentes entes federativos foram explicitadas através de Emenda Constitucional (EC n. 14/96, Art. 3º) e detalhadas pela LDB (Art. 9º, 10, 11, 16, 17, 18 e 67). A educação básica, que discutiremos em maior detalhe adiante, é uma atribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁵ Parte das considerações aqui apresentadas sobre gestão educacional, gestão escolar e gestão democrática foram anteriormente exploradas no artigo “Educação e gestão: extraindo significados da base legal”, publicado originalmente no livro *Novos paradigmas de gestão escolar*, da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (2005) e, posteriormente, republicado no livro *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*, organizado pelas professoras Maria Beatriz Luce e Isabel Letícia Pedrosa de Medeiros (2006).

Nesse contexto destaca-se o papel coordenador, articulador e redistributivo da União em relação às demais unidades federadas (LDB, Art. 8º), situando-se entre suas diversas incumbências, também a responsabilidade pela educação dos povos indígenas, tarefa a ser repartida com os sistemas de ensino (LDB, Art. 78 e 79). A lei parte do pressuposto que a diversidade nacional comporta uma organização descentralizada, onde compete ao governo federal definir e assegurar as grandes linhas do projeto educacional do país.

Se em tese assim se organiza a gestão educacional, na prática esta é atravessada por aqueles elementos antes referidos: as condições de implementação, que demandam disponibilidade financeira (capital e custeio), recursos humanos e outras condições materiais e imateriais. A gestão educacional também depende de circunstâncias políticas e envolve constante negociação e conflito. Uma arena propícia ao entendimento dessa dimensão diz respeito ao encaminhamento de projetos, sejam estes de autoria do Poder Executivo, ou não, e sua respectiva tramitação no âmbito do Poder Legislativo. A votação de leis de educação do presente e do passado, como a LDB de 1961 e de 1996, são exemplos de como o Congresso pode obstruir ou facilitar as expectativas de mudança (e de conservação) traduzidas em tais iniciativas.⁶

As definições advindas da Constituição e da LDB permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federal, estaduais e municipais. Diz respeito, portanto, aos seus diferentes órgãos, assim como aos seus integrantes, desde detentores de cargos mais elevados aos mais simples servidores.

Gestão escolar

A gestão escolar, como o próprio nome diz, refere-se à esfera de abrangência dos estabelecimentos de ensino. A LDB de 1996 foi a primeira das leis de educação a dispensar atenção particular à gestão escolar, atribuindo um significativo número de incumbências às unidades de ensino.⁷ Esta perspectiva assinala um momento em que a escola passa a configurar-se como um novo foco da política educacional (VIEIRA; ALBUQUERQUE, *op. cit.*).

⁶ Dermeval Saviani tem discutido esses temas com profundidade em seus estudos. Vale a pena conferir, do autor: *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino* (1987) e *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas* (1997).

⁷ São as seguintes as incumbências atribuídas aos estabelecimentos de ensino em lei: “elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; prover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento; articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica” (LDB, Art. 12, Incisos I a VII).

Segundo a LDB, a elaboração e a execução de uma proposta pedagógica é a primeira e principal das atribuições da escola, devendo sua gestão orientar-se para tal finalidade. Isto porque desta definição dependem muitas outras. A proposta pedagógica é, com efeito, o norte da escola, definindo caminhos e rumos que uma determinada comunidade busca para si e para aqueles que se agregam em seu entorno. Não por acaso, os educadores têm tido especial interesse sobre a literatura acerca dessa matéria, expressando um desejo de traduzir em ação aquilo que dispõe a legislação educacional (VEIGA, 1998; RESENDE; VEIGA, 2001 e SOUSA; CORREA, 2002).

São tarefas específicas da escola a gestão de seu pessoal, assim como de seus recursos materiais e financeiros. Noutras palavras, cabe a ela gerir seu patrimônio imaterial e material. O primeiro refere-se às pessoas, às idéias e à cultura produzida em seu interior; o segundo diz respeito a prédios e instalações, equipamentos, laboratórios, livros, enfim, tudo aquilo que se traduz na parte física de uma instituição escolar. Além dessas atribuições, e acima de qualquer outra dimensão, está a incumbência de zelar pelo que constitui a própria razão de ser da escola – o ensino e a aprendizagem. Assim, tanto lhe cabe “velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente”, como “assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas”, como “prover meios para a recuperação de alunos de menor rendimento” (Inc. III, IV e V). Esses três dispositivos remetem ao coração das responsabilidades de uma escola. Ao exercer com sucesso tais incumbências, esta realiza a essência de sua proposta pedagógica.

O Art. 12 da LDB trata de outra importante dimensão da gestão escolar, a relação com a comunidade. Assim, cabe à escola “articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração” entre esta e a sociedade e, ao mesmo tempo, “informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica” (Inc. VI e VII).

Outro aspecto a observar é a autonomia escolar. O legislador é claro no sentido de afirmar a existência de “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (LDB, Art. 15), a serem também definidas pelos sistemas de ensino. Aqui, o entendimento orienta-se no sentido de que a autonomia de uma escola não é algo espontâneo, mas construído a partir de sua identidade e história. Os “graus de autonomia” correspondem a diferentes formas de existir da própria instituição – dizem respeito à sua história, a seu tamanho, ao seu corpo docente, à observância das diretrizes estabelecidas pelo sistema de ensino, seu desempenho e gestão de recursos.

A esse respeito vale apontar “o caráter relativo e interdependente da autonomia” que

não dispensa a relação entre escolas, sistemas de ensino e poderes, tampouco é a liberdade e a direção dada por apenas um segmento social (...) A autonomia é sempre de um coletivo, a comunidade escolar, e para ser legítima e legitimada

depende de que este coletivo reconheça sua identidade em um todo mais amplo e diverso, que por sua vez o reconhecerá como parte de si. A autonomia, portanto, se edifica na confluência e negociação de várias lógicas e interesses; acontece em um campo de forças no qual se confrontam e equilibram diferentes poderes de influência, internos e externos (MEDEIROS; LUCE, 2006).

Todas as definições situadas na esfera de abrangência da escola dizem respeito também à gestão educacional, sobretudo quando se trata da esfera pública. Isto porque esta existe em função daquela e não ao contrário, como muitas vezes pode se querer fazer parecer e, de fato, fazer. Vejamos em maior detalhe a intercomplementaridade entre uma e outra.

Gestão educacional *versus* gestão escolar

Como vimos, a gestão educacional refere-se a um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino, ou de outras ações que desenvolvem em suas áreas específicas de atuação. A gestão escolar, por sua vez, como a própria expressão sugere, situa-se no plano da escola e diz respeito a tarefas que estão sob sua esfera de abrangência.

Nesse sentido, pode-se dizer que a política educacional está para a gestão educacional como a proposta pedagógica está para a gestão escolar. Assim, é lícito afirmar que a gestão educacional situa-se na esfera *macro*, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera *micro*. Ambas articulam-se mutuamente, dado que a primeira justifica-se a partir da segunda. Noutras palavras, a razão de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se realiza. A gestão escolar, por sua vez, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos, conforme determinam a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases.

No âmbito do sistema educacional há um significativo conjunto de atividades próprias da gestão educacional, a exemplo de orientações e definições gerais que dão substância às políticas educativas, assim como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação. Outras se inscrevem no campo da gestão escolar, de modo específico aquelas que envolvem a tarefa cotidiana de ensinar e aprender. Nesta esfera da gestão, situam-se professores, alunos e outros membros da comunidade escolar – funcionários que trabalham na escola, docentes que ocupam cargos diretivos, famílias e integrantes da área de abrangência geográfica onde se localiza a escola. Muitos dos que atuam na gestão educacional são também educadores e fazem parte de organizações como secretarias de educação, órgãos normativos do sistema ou outras instituições integrantes do sistema educacional, nos diversos níveis do Poder Público.

Por vezes existem problemas de comunicação acerca das responsabilidades de cada parte entre os integrantes da gestão educacional e os da gestão escolar. É verdade que muito pode, precisa e deve ser feito no sentido de aproximar essas duas

esferas da gestão, mesmo porque sua finalidade última tem um norte comum – a educação como um “direito de todos”, com o objetivo de promover o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme definem a Constituição (Art. 205) e a LDB (Art. 2º).

Gestão democrática

A gestão democrática é um dos temas mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização das políticas de educação e no cotidiano da escola. Tal como os temas tratados anteriormente – a gestão educacional e a gestão escolar – sua base legal remonta à Constituição de 1988 que define a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” como um de seus princípios (Art. 206, Inciso VI). No mesmo sentido também se expressa a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que detalha o *caput* do artigo da Constituição, que utiliza os termos “na forma desta Lei”, acrescentando as palavras “e da legislação dos sistemas de ensino” (Art. 3º, Inciso VIII).

O detalhamento da gestão democrática é estabelecido em lei, através de dispositivo que define os limites à expressão deste “valor público”, determinando que

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB, Art. 14).

Como se vê, a LDB remete a regulamentação da gestão democrática do “ensino público na educação básica” aos sistemas de ensino, oferecendo ampla autonomia às unidades federadas para definirem, em sintonia com suas especificidades, formas de operacionalização de tal processo, o qual deve considerar o envolvimento dos profissionais de educação e as comunidades escolar e local. Em ambos os casos, a participação refere-se à esfera da escola: a elaboração de seu projeto pedagógico e a atuação em conselhos escolares ou equivalentes. Na perspectiva da LDB, portanto, a gestão democrática circunscreve-se a alguns aspectos da vida escolar, tal como se viu nos dispositivos referidos e comentados.

Os anseios de gestão democrática que têm se manifestado entre nós desde o início dos anos setenta e tomado forma a partir dos anos oitenta, porém, não se esgotam na esfera escolar. Sobre o assunto é oportuna a observação de que:

No discurso pedagógico, a *gestão democrática da educação* está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades

de investimentos; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação (MEDEIROS; LUCE, 2006).

As autoras observam que “esses processos devem garantir e mobilizar os “atores envolvidos nesse campo”, tanto no âmbito dos sistemas quanto das unidades de ensino, sejam escolas ou universidades. Bem se vê que limitar a gestão democrática à esfera escolar é algo que pode estar posto na LDB, mas que está longe de alcançar as expectativas dos educadores que, mais e mais, querem ser agentes da formulação e da gestão da(s) política(s). A gestão democrática da escola é, portanto, apenas um desses espaços de intervenção que se articula a outros, no campo da política sindical, partidária e em outras formas de exercício da cidadania e da militância.

Por certo essas considerações não esgotam o tão discutido tema da gestão democrática, mas como o mesmo tem sido bastante debatido entre os educadores, é oportuno prosseguir na explicitação do último termo da presente reflexão. Passemos, pois, ao exame de mais um “conceito mais simples”: a educação básica. Aqui, outra vez, é indispensável recorrer à Constituição e à LDB para definir seu conteúdo e esfera de abrangência.

EDUCAÇÃO BÁSICA

A expressão “educação básica” é relativamente nova, remetendo-nos a algum momento entre a década de oitenta e noventa, quando começaram a ser veiculadas idéias relativas à “educação para todos”, de modo específico a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990. Naquela oportunidade, elaborou-se documento denominado “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, que incluiu entre seus objetivos a “expansão do enfoque em educação” (VIEIRA, 2000).

Nos termos da referida Declaração, a educação básica é “a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação”. Seu espaço por excelência seria a “escola fundamental” por representar o “principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar”. Ao ser adotada pelos formuladores de política educacional no Brasil a expressão é reinterpretada.

O termo “educação básica” não aparece na Constituição de 1988, mas é interessante observar que abre caminho para que esta expressão venha a figurar na LDB de 1996, uma vez que trata do ensino fundamental, do ensino médio e do atendimento em creche e pré-escola (CF, Art. 208, I, II e IV). Antes da Carta de 1988, ainda convivíamos com a terminologia de ensino de 1º e 2º graus, advindas da reforma de 1971. Antes disso, inúmeras foram as nomenclaturas utilizadas para diferenciar os níveis de ensino (expressão adotada pela última LDB), mas este é assunto mais afeto aos estudiosos da legislação e não cabe aqui aprofundá-lo. Interessa-nos, sim, saber de que educação está falando o legislador quando se refere à educação básica. Retomemos, pois, a LDB.

Ao dispor sobre níveis e modalidades de educação e de ensino, a LDB define que a educação escolar se compõe de dois níveis: a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior (LDB, Art. 21). O detalhamento da educação básica é feito em quinze artigos (Art. 22 a 36), distribuídos entre disposições gerais (Art. 22 a 28) e específicas – a educação infantil (Art. 29 a 31), o ensino fundamental (Art. 32 a 34) e o ensino médio (Art. 35 e 36).

A educação básica é uma atribuição compulsória dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A oferta do ensino fundamental é responsabilidade compartilhada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo o ensino médio uma atribuição específica dos Estados e do Distrito Federal e a educação infantil uma atribuição dos Municípios. Em tese tal distribuição de responsabilidades parece simples, mas na prática, não é. Isto ocorre em função de vários problemas, a começar pela questão financeira. Como apenas o ensino fundamental possui recursos próprios, assegurados em lei, sua oferta tem se constituído em um terreno de disputa entre Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, a educação infantil e o ensino médio, que não têm financiamento assegurado vivem a míngua e sem perspectiva de sustentabilidade.

Há expectativas de que, uma vez aprovado, o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), ora em tramitação no Congresso, venha trazer alívio para tais problemas. Mas é importante observar que muitas das questões relativas à educação básica independem de variáveis financeiras. São aspectos relativos à função social da escola e que pedem um olhar atento da política e da gestão educacional e escolar. Temos uma escola que não responde aos imperativos de qualidade de uma educação para todos.

Nas últimas décadas houve um extraordinário movimento de incorporação de segmentos que em períodos anteriores estavam fora da escola. O drama com o qual a política e a gestão se defrontam hoje é que muitos foram incluídos, mas poucos promovidos. Esta é uma situação que precisa ser ultrapassada para que a escola pública, onde estuda a maioria da população brasileira, esteja a altura dos desafios do século XXI.

É verdade que há mais dissenso do que consenso sobre o significado de uma educação de qualidade para todos no milênio que se inicia. Não há dúvida que esta deve ser “ao mesmo tempo prática, racional e emocional”. Deve formar pessoas que sejam “capazes de compreender o mundo e criar seus projetos” aproveitando as oportunidades geradas pelo cenário que se desenha nos primeiros anos deste século (BRASLAVSKY, 2005).

Dentre os fatores que podem vir a contribuir para construir essa educação, vale a pena referir aqueles destacados por Braslavsky: 1) o foco na relevância pessoal e social; 2) a convicção, a estima e a auto-estima dos envolvidos; 3) a força ética e profissional dos mestres e professores; 4) a capacidade de condução de diretores e inspetores; 5) O trabalho em equipe dentro da escola e dos sistemas educacionais; 6) as alianças entre as escolas e os demais agentes educacionais; 7) o currículo em todos os seus níveis; 8) a quantidade, a qualidade e a disponibilidade de materiais

educativos; 9) a pluralidade e a qualidade das didáticas; e 10) condições materiais e incentivos socioeconômicos e culturais mínimos.⁸

A realização de um número significativo desses fatores não está condicionada a recursos financeiros, mas, antes, à promoção de mudanças necessárias e inadiáveis na própria cultura escolar. A política e a gestão podem e devem contribuir nessa empreitada.

PARA FINALIZAR

Antes de dar por concluída esta conversa, é necessário acrescentar algo ao que já foi dito sobre o tema proposto. Vivemos em um tempo em que grande parte dos problemas já foram diagnosticados e sobre os quais ainda estamos muito a dever em termos de soluções. Isto tem a ver com o fato de que nem sempre as idéias dos que pensam e fazem a política, a gestão da educação e da escola convergem.

O dilema dos que *pensam* a gestão é de que se bastam com a teoria. Não sujam as mãos com a prática, ou com a “rica totalidade de determinações e de relações numerosas”. O dilema dos que *fazem* a gestão reside no extremo oposto. Se os primeiros se contentam com a teoria, os segundos limitam-se à prática, problema igualmente arduo, com implicações distintas. Uma coisa é conhecer pela teoria, outra bastante distinta é conhecer pela experiência. Na verdade, o melhor caminho, como já se disse “o melhor método é começar pelo real e pelo concreto, que são a condição prévia e efetiva” (MARX, *op. cit.*). Assim, é preciso ir da prática à teoria e desta àquela tendo como norte a função social da educação e da escola.

Por óbvio que pareça, é importante insistir que as políticas e a gestão da educação básica necessitam encontrar seu foco na essência da tarefa educativa – bem ensinar e bem aprender – tudo fazendo para cumprir a função social da escola com sucesso. A persistência do fracasso escolar entre tantas crianças e jovens em diversas partes do mundo torna imperativo reafirmar a especificidade da escola enquanto espaço para onde convergem estudantes e professores, configurando-se como uma comunidade de aprendizes. Sua razão de existir está intrinsecamente ligada à tarefa primordial de bem ensinar e aprender. Gestão escolar bem sucedida, portanto, é aquela voltada para a aprendizagem de todos os alunos.

Sendo a escola um espaço próprio à difusão do saber, todo o esforço nela realizado deve convergir para a aprendizagem daqueles para quem foi criada – sejam crianças, desde a mais tenra idade, jovens ou adultos. Tantos são os problemas da prática, que a gestão corre o risco de desviar-se desta finalidade aparentemente tão simples. De perder-se no emaranhado dos fios do novelo... E isto, bem se sabe, não pode nem deve ocorrer. O sucesso de uma gestão escolar, em última instância, só se concretiza mediante o sucesso de todos os alunos. Daí porque é preciso manter como norte a “gestão para uma comunidade de aprendizes” (VIEIRA, 2005), que

⁸ Para aprofundar essa reflexão, conferir BRASLAVSKY, *op. cit.* p. 21-37.

implica em uma vigilância permanente e cuidadosa sobre os processos de produção e difusão do saber na escola. Ao mesmo tempo, significa incorporar ao sistema escolar e à escola uma cultura de avaliação que torne possível fazer melhor uso dos resultados do aparato de avaliação hoje existente no país e nos estados. A gestão por resultados não deve ser temida mas, antes, estimulada, para que seja possível diferenciar as necessidades no interior do sistema e sobre elas trabalhar.

Nessa perspectiva, cabem aos formuladores de política e aos gestores concentram esforços na tarefa de fazer chegar às escolas os instrumentos para operacionalizarem o desafio do sucesso do ensino e da aprendizagem. Esta tarefa sem trégua está posta para todos. A ela não podem se furtar a(s) política(s) e a gestão da educação básica.

REFERÊNCIAS

- ALMANDOZ, Maria Rosa; VITAR, Ana. Caminhos da inovação: as políticas e as escolas. In: VITAR, Ana; ZIBAS, Dagmar; FERRETTI, Celso; TARTUCE, Gisela Lobo B. P. (Org.). *Gestão de inovações no ensino médio*: Argentina, Brasil, Espanha. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.
- BASTOS, João Baptista (Org.). *Gestão democrática*. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE, 2005.
- BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- BRASIL. MEC. INEP. Gestão escolar e formação de gestores. *Em aberto*, vol. 17, n. 72. Brasília, jun. 2000.
- _____. Gestão educacional: o Brasil no mundo contemporâneo. *Em aberto*, vol. 19, n. 75. Brasília, jul. 2002.
- BRASLAVSKY, Cecília. *Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI*. São Paulo: Moderna, 2005.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Políticas da Educação: um convite ao tema*. Trabalho apresentado em Seminário sobre Políticas Públicas de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2001. (mimeo.)
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Formação continuada e gestão da educação*. São Paulo: Cortez, 2003.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.) (2001). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. *Gestão escolar e subjetividade*. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000.
- FREITAG, Bárbara. *Política educacional e indústria cultural*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.
- LIMA, Antonio Bosco de (Org.). *Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada*. São Paulo: Xamã, 2004.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de; LUCE, Maria Beatriz. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (Org.). *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 15-25.
- OZGA, Jenny. *Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação*. Porto: Porto Editora, 2000.

PEDRO, Francesc; PUIG, Irene. *Las reformas educativas. una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós, 1998.

RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves de; VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). *Escola: espaço do projeto pedagógico*. 4.ed. Campinas: Papirus, 2001.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.

SOUSA, José Vieira de; CORREA, Juliane. Projeto Pedagógico: a autonomia construída no cotidiano escolar. In: VIEIRA, Sofia Lerche (Org.). *Gestão da escola: desafios a enfrentar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 47-75.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003. São Paulo: ANPOCS, EDUSC, p. 15-20.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). *Projeto pedagógico: uma construção possível*. 8. ed. Campinas: Papirus, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. _____. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (Org.). *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 27-42.

_____. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: SEDUC. *Novos paradigmas de gestão escolar*. Coleção Gestão Escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. p. 7-26.

_____. Gestão para uma comunidade de aprendizes. In: SEDUC. *Gestão escolar e qualidade da educação*. Coleção Gestão Escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. p. 9-23.

_____. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. *Política e planejamento educacional*. 3.ed. revista e modificada. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

r **SOFIA LERCHE VIEIRA** é Professora Titular da Universidade Estadual do Ceará; Doutora em Filosofia e História da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); pesquisadora do CNPq. E-mail: sofialerche@yahoo.com.br

*Recebido em novembro 2006.
Aprovado em março 2007.*