

# QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: A (IM) PERTINÊNCIA DA GESTÃO ENFRAQUECIDA

**Rosimar Serena Siqueira Esquinsani**

Universidade de Passo Fundo

rosimaresquinsani@upf.br

**Resumo:** O texto associa qualidade da gestão e qualidade da educação. Para tanto, parte de uma metodologia qualitativa assentada na revisão bibliográfica e na análise de conteúdo sobre instrumentos próprios de acompanhamento (questionários), aplicados às equipes gestoras de 36 escolas de ensino fundamental de uma rede pública municipal de ensino, localizada no norte gaúcho. Diante das várias possibilidades consubstanciadas pelos instrumentos empíricos, este texto preocupa-se em abordar um dos obstáculos à articulação entre gestão e educação de qualidade: a ‘gestão enfraquecida’, pois os desafios da época condicionam a qualidade na educação também a uma gestão fortalecida e articulada.

**Palavras-chave:** gestão; qualidade; indicadores de qualidade

## INTRODUÇÃO

A acintosa precarização da educação, vivenciada por algumas redes e sistemas de ensino – sobretudo públicos – tem, por um lado, aglutinado uma série de esforços públicos e privados para a materialização de políticas educacionais que garantam a qualidade na educação e, por outro lado, movimentado o cenário acadêmico, adensando discussões sobre elementos que garantam a tão aludida ‘qualidade’.

Isto em face do desvelo de uma contradição que vem ocorrendo na educação nacional desde a segunda metade do século XX e que atinge, sobretudo, os sistemas públicos de ensino: a ampliação do número de vagas - luta histórica compromissada com o acesso de todos à escola básica -, não significou necessariamente a garantia de qualidade na educação de todos. Disto conclui-se que não basta colocar todos na escola, mas sim evidenciar formas qualitativas de administrar a expansão da escolarização.

Em face a esta contradição, muito se tem falado sobre o binômio educação e qualidade, mas a discussão sobre como, quando e de que forma tal qualidade manifesta-se, ainda define o palco para a interferência de várias pesquisas e diferentes abordagens.

Para engrossar as discussões sobre a qualidade e os indicadores de qualidade na educação, propondo a articulação de tal conceito a gestão escolar, foi realizada uma pesquisa em uma rede municipal de ensino de porte médio, localizada geograficamente na região norte e no interior do estado do Rio Grande do Sul, constituída por 36 escolas de ensino fundamental, que atendem 17.933 alunos e contam com cerca de 1.200 professores (LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS, 2010).

A pesquisa, de ordem qualitativa, constituiu preliminarmente na parceria com o município lócus da pesquisa, através da Secretaria de Educação que permitiu o acesso a análise do desempenho escolar geral dos alunos da referida Rede Municipal de Ensino (RME) em 2009, com base nas estatísticas escolares internas da rede (índices de aprovação/reprovação; evasão; resultados de avaliações internas por ano e disciplina, etc...).

É necessário ressaltar que, no ano de 2009, houve um aumento percentual significativo dos índices de reprovação geral na mencionada rede de ensino. Se comparado aos anos anteriores, o ano de 2009 reverte perigosa e vigorosamente uma tendência até então vislumbrada: o franco declínio da reprovação, que já beirava a casa dos 8 pontos percentuais e, em 2009, teve um aumento de 6% (LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS, 2005-2010).

Após a constatação empírica de que o ano de 2009 havia apresentado índices elevados de reprovação, foram levantados os indicadores quantitativos/percentuais desta reprovação. Sequencialmente e de posse dos indicadores numéricos, a equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação (SME) convocou reuniões individualizadas com a equipe gestora de todas as escolas de ensino fundamental, objetivando o preenchimento de instrumentos de acompanhamento, de onde se retiraram as variáveis para o exame da situação.

Tal instrumento de acompanhamento foi elaborado pela equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação (SME) e aplicado nas reuniões realizadas individualmente, por escola. Basicamente o instrumento constituiu-se a partir de dois blocos de questões que versavam sobre as causas dos resultados insatisfatórios (fracasso escolar) e as razões para os bons resultados (sucesso escolar).

Recolhidos os instrumentos e catalogadas as respostas, iniciou-se o segundo passo da pesquisa, com a minha presença direta, edificada sobre a análise de conteúdo das respostas registradas nos instrumentos. A partir das respostas catalogadas, formou-se um banco de dados com as possíveis causas internas para o fracasso escolar expresso nos índices de reprovação e, como contraponto, também as razões internas identificadas pelas escolas para o sucesso escolar (mas estas razões serão objeto de um detalhamento posterior).

## **SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA**

Em 2009, na rede municipal foco dos estudos, a reprovação geral ficou na casa dos 14%. Todavia, se traduzido em impacto social, tal percentual significa que cerca de 2.000 sujeitos (alunos) repetiram, em 2010, a mesma série/ano de 2009.

Realizadas as reuniões com todas as 36 escolas de ensino fundamental e preenchidos os instrumentos de acompanhamento, chegou-se ao estabelecimento de 09 variáveis, divididas em 03 categorias que seriam, na visão das escolas, a causa responsável pelos pífios resultados apresentados. Tais categorias foram construídas com base nos diagnósticos (atribuição de responsabilidade pelo baixo rendimento) apontados pelas escolas (CADERNO DE ATA, 2010).

A primeira categoria indicada, por ordem de referência, foi “Professores”, desdobrada a partir de três variáveis: a) alta rotatividade dos professores; b) professores com formação diferente da sua área de atuação; c) despreparo dos professores.

A segunda categoria mencionada foi “Alunos”, esmiuçada em quatro variáveis: a) infrequência dos alunos indicados aos programas de apoio pedagógico; b) defasagem idade/série; c) desmotivação dos alunos; d) dificuldades de aprendizagem/cognição.

Como terceira categoria extraída da interpretação dos instrumentos de acompanhamento figura “Comunidade”, a partir de duas variáveis: a) descomprometimento da família para com os processos de aprendizagem; b) alta vulnerabilidade e risco social (drogas, álcool, sexualidade precoce...) (Informações obtidas junto a Secretaria Municipal de Educação do município lócus da pesquisa).

Em um rápido exame pode-se indicar que nenhuma das variáveis chega a ser uma ‘novidade’ no cenário educacional. A primeira categoria indica fortemente problemas de ordem administrativa e de política de recursos humanos, no momento que permite professores desabilitados e fora de sua área de formação atuando em espaços educativos.

A segunda e a terceira categorias incidem sobre a comunidade e problemas que já viraram ‘chavão’ na educação: falta de motivação e compromisso; alta vulnerabilidade e risco social, dificuldades cada vez mais reiteradas de aprendizagem/cognição etc...

Entretanto, há um elemento presente tangencialmente em todas as variáveis, desvelando-se no discurso de todas as escolas: a gestão. Há o entendimento comum entre os que responderam aos instrumentos de acompanhamento, que a gestão pode contornar satisfatoriamente as mazelas apresentadas como variáveis do fracasso escolar, tomando as rédeas da organização dos processos de aprendizagem no interior das unidades educativas. Mas, por qual razão isto não ocorreu na rede de ensino analisada?

Em um exame mais acurado sobre os instrumentos e os dados levantados a partir destes, figura centralmente como resposta a indagação anterior, a possível presença de uma gestão enfraquecida.

## SOBRE AS FRAQUEZAS DA GESTÃO

Não há heroísmo ou saídas individuais que não sejam efêmeras no âmbito escolar. A escola, sendo uma instituição, não é fruto exclusivo de uma administração (por mais competente que seja), ou do compromisso de um docente. Nesta perspectiva coletiva, a escola não prescinde de uma gestão competente, que proporcione meios efetivos para a consecução e garantia da qualidade na educação.

Apesar de soar panfletária, a lógica seguida acima deixa patente a crença na gestão da unidade educativa como um dos elementos objetivos e concretos que podem garantir a qualidade dos processos de aprendizagem evidenciados naquele espaço institucional. Todavia, se a gestão não tiver consciência de seu papel e/ou tampouco condições de desempenhá-lo, poderá ser uma gestão caracterizada como ‘fraca’, com pouco ou nenhum mecanismo de interferência qualitativa na aprendizagem que ocorre (ou deveria ocorrer) naquele espaço.

A gestão, dentro dos limites deste trabalho, é entendida como “... o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada,

orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2006, p. 147), ou seja, o processo de condução e dinamização do cotidiano escolar, sendo também o nível responsável por articular os diferentes sujeitos partícipes e envolvidos com a educação: professores, alunos, funcionários, comunidade, gestores, etc.

Além de um proeminente espaço no cenário contemporâneo, a gestão tem chamado para si a responsabilidade de fazer com que se instalem processos de qualidade no interior de redes escolares ou unidades educativas a partir do entendimento de que gestão...

... é administração, é tomada de decisão, é organização, é direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização. É um termo que, historicamente, vem se afirmando no âmbito da administração da educação e no estudo das instituições e organizações, incluindo as educacionais, como sinônimo de administração, e que se “instala” no mundo pensante com um sentido mais dinâmico, traduzindo movimento, ação, mobilização, articulação. (FERREIRA, 2006, p.170-171).

Nesta direção, é preciso sublinhar o espaço de gestão próprio da escola. O processo de gestão da escola não pode ser confundido com a gestão da educação e nem plasmado por este conceito, tendo em vista a configuração da escola...

[...] como uma instituição dotada de uma autonomia relativa, como um território intermédio de decisão no domínio educativo, que não se limita a reproduzir as normas e os valores do macro-sistema, mas que também não pode ser exclusivamente investida como um micro-universo dependente do jogo dos actores sociais em presença (NÓVOA, 1995, p.20).

No espaço de gestão próprio da escola, o perfil da equipe gestora condiciona todos os demais entrelaçamentos objetivos ou subjetivos, uma vez que...

... toda ação humana é condicionada pelo conjunto de idéias adotado (consciente ou inconscientemente) pelos grupos em que a mesma se desenvolve. Qualquer projeto de mudança no curso dessa ação requer, necessariamente, a mudança do sistema de idéias que lhe dá fundamento e sustentação (BORDIGNON; GRACINDO, 2006, p. 150).

Nesta direção, a hipótese que traço acena para a gestão escolar como elemento preponderante nos resultados escolares obtidos pela rede de ensino em tela no ano de 2009 vai ao encontro de uma gestão escolar enfraquecida. Caracterizo, livremente, uma gestão escolar enfraquecida, por aquela onde a equipe gestora, por uma série de aspectos, não tem consciência do seu papel e não consegue conduzir adequadamente os processos que se instalam dentro da unidade escolar. A presença desta gestão enfraquecida seria um indicador palpável da qualidade da educação dentro da unidade educativa.

Se enfraquecida, a gestão escolar – representado pelo gestor e sua equipe -, terá dificuldades em realizar o enfrentamento adequado às demandas da aprendizagem, seja pela interferência inadequada nos processos educativos, seja pela omissão em razão dos mesmos processos, condicionando a escola a uma função social meramente reprodutora ou de

socialização do indivíduo, no sentido de “garantir a reprodução social e cultural como requisito para sobrevivência mesma da sociedade” (SACRISTÁN; GOMÉZ, 2000, p. 14).

Para compreensão adequada das ideias desenvolvidas sequencialmente, é mister informar que na rede municipal estudada, os diretores são eleitos de forma direta e uninominal pela comunidade escolar, em proporção de 1/3 dos votos para os segmentos de pais e de alunos, conjuntamente, e da mesma forma, de 2/3 dos votos para os segmentos de professores e de funcionários. Em razão proporcional ao tamanho da escola, a mesma pode ter um diretor, um vice-diretor de livre escolha do diretor eleito, um supervisor escolar (na forma da denominação legal, que remete a 1997) e ainda, havendo disponibilidade de profissional, um orientador educacional. Ainda que a lei não mencione explicitamente sobre o provimento do supervisor escolar e do orientador educacional, culturalmente ambos tem sido escolhidos livremente pelo diretor. O segundo, de acordo com a formação em orientação educacional, mas o primeiro pode ser escolhido, inclusive, sem ter formação em supervisão escolar, apenas por algum critério subjetivo de entendimento do diretor (Informações obtidas junto a Secretaria Municipal de Educação do município lócus da pesquisa).

Uma gestão escolar enfraquecida pode ser consequência de diferentes aspectos, entre os quais destaco os sete aspectos recorrentes na leitura advinda dos instrumentos de acompanhamento: o fisiologismo; o partidarismo; o descaso com o próprio processo de formação continuada; a centralidade do administrativo; o personalismo; o imobilismo e o burocratismo.

Quanto ao primeiro aspecto, uma equipe gestora fisiologista está comprometida com nomes e cargos e não com projetos de escola, o que configura uma gestão enfraquecida, pois torna-se refém das vontades individuais dos seus apoiadores.

Da mesma maneira, uma equipe gestora caracterizada exclusivamente pelo partidarismo, tem a tendência a estabelecer compromissos políticos articulados unicamente com grupos partidários determinados, com pouco espaço/possibilidade para diálogo com a diferença/divergência.

Em outra direção, mas igualmente enfraquecida, uma equipe gestora que vê com descaso o próprio processo de formação continuada, que não participa ou planeja os momentos de formação, também caracteriza-se como ‘enfraquecida’ por duas razões: ou limita-se a ‘apagar incêndio’, sem planejar e organizar adequadamente o cotidiano escolar; ou é vítima de uma auto-confiança exagerada.

Como quarto aspecto figura a equipe gestora que atribui centralidade ao aspecto administrativo. Uma equipe gestora demasiadamente preocupada com aspectos administrativos, acaba sublocando o pedagógico da escola e obstaculizando a qualidade do processo educativo.

Estes gestores que atribuem a centralidade ao aspecto administrativo são aqueles que estão mais preocupados com o preço de um material didático do que com os benefícios que o mesmo poderá trazer; identificados com a cobrança de horários e preenchimento correto do caderno de chamada, em detrimento das estratégias de desenvolvimento metodológico dos conteúdos registrados; são mais cuidadosos com os históricos escolares do que com os alunos aos quais tais documentos remetem.

Se uma gestão é condicionada unicamente na figura de um dos gestores (diretor ou coordenador pedagógico, normalmente), caracteriza-se como uma gestão personalista e possibilita - até onde a análise dos instrumentos permite -, um conseqüente enfraquecimento da gestão, pois este personagem centralizador acaba por reter decisões e orientar procedimentos de forma autoritária. “Ele” é o grande esteio da gestão. Tudo passa pelo seu controle, desde as decisões mais simples e rotineiras, até pautas mais complexas. É o protagonista, pois tudo espera-se a partir de suas decisões. Os demais apenas ‘orbitam’ ao seu redor.

Pode ainda enfraquecer uma gestão escolar a figura do gestor (ou a equipe gestora) imobilista. Esta figura nada faz além da rotina que se espera do cargo que ocupa. Inovação? Nem pensar... dá muito trabalho. É o gestor ou a equipe imóvel, que faz apenas o óbvio e as tarefas mais tradicionais da função.

Como último fator, o gestor burocrata é, de fato, pernicioso ao processo de qualidade na educação através da gestão escolar. O burocrata está sempre muito envolvido com o preenchimento de tabelas e planilhas. Pouco ou nada sabe do pedagógico e acredita firmemente que gestão é uma tarefa técnica e exata, onde fatores de outra ordem não devem ser considerados.

Uma gestão enfraquecida parece afetar a aprendizagem e os resultados quantitativos deste processo de distintas maneiras (CADERNO DE ATA, 2010), dentre as quais duas assumem o protagonismo, no espaço da reflexão até aqui encetada: a subordinação e a inadequação de perfis.

A gestão enfraquecida está mais propensa a subordinar-se aos interesses externos, como pressão e interferência na prática pedagógica por parte de pais; desmandos políticos ou modismos pedagógicos. Também é mais suscetível a ceder a pressões externas por índices de aprovação que não representam a realidade do trabalho pedagógico desenvolvido na escola e que irão, mais cedo ou mais tarde, repercutir de maneira danosa na vida escolar dos discentes.

Uma gestão fraca também estabelece perfis inadequados para diferentes espaços dentro da escola. Trata-se da equipe gestora que está mais preocupada com nomes do que com perfis e competências para as diferentes tarefas inerentes ao cotidiano escolar, como a equipe que aceita um professor sem formação específica para a alfabetização, exemplarmente, unicamente porque este é seu aliado (alinhado) político.

## BUSCANDO UMA CONCLUSÃO PROVISÓRIA

Os instrumentos de acompanhamento foram, no âmbito da pesquisa desenvolvida, documentos importantes no desvelo dos processos internos da gestão de unidades educativas. A tendência geral em atribuir a culpa por eventuais fracassos a fatores de ordem externa, acrescentou elementos que, na análise de conteúdo realizada, indicaram a presença de uma gestão enfraquecida na condução de algumas das escolas.

É consideravelmente mais espinhosa a tarefa de buscar a qualidade da educação, quando esta não se faz acompanhar por um processo maduro e fortalecido de gestão escolar. Uma gestão condicionada pelo fisiologismo, partidarismo, personalismo, imobilismo ou burocratismo, ou ainda uma equipe gestora que alimente um descaso para com o próprio processo de formação

continuada ou que tome decisões atribuindo a centralidade do processo educativo unicamente ao aspecto administrativo, caracteriza-se por ser uma gestão fraca e, por conseguinte, sem legitimidade e condições de enfrentar competentemente os desafios internos e externos a unidade educativa.

Se a função social da escola for compreendida como uma função transformadora, na qual é confiado o objetivo de “provocar e facilitar a reconstrução de conhecimentos, atitudes e formas de conduta que os (as) alunos (as) assimilam direta e acriticamente nas práticas sociais de sua vida anterior e paralela à escola” (SACRISTÁN; GOMÉZ, 2000, p.25), parece lícito imaginar que a condução dos elementos de gestão inerentes a unidade escolar assumem um papel por demais relevante para ser tomado de modo displicente ou enfraquecido.

Uma gestão escolar carece ser fortalecida a fim de enfrentar competentemente os desafios da época, entendidos como: “... as novas tecnologias de informação, a transferência de funções da família para a escola e a lógica de produtividade e mercado que estão definindo os valores da política educacional e até da cultura ocidental contemporânea” (CUNHA, 2005, p. 6).

Se aceitarmos os desafios da época como pauta para a configuração de uma gestão escolar com vistas a qualidade da educação, esta não poderá ser enfraquecida por nenhuma condição interna (personalismo, imobilismo, burocratismo, descaso com o processo de formação continuada e centralidade ao aspecto administrativo) ou externa (fisiologismo e partidarismo), mas sim articulada com outros níveis de gestão e fortalecida pelas práticas e culturas que instaurar, isto porque a gestão é sim um importante indicador de qualidade da educação.

## REFERÊNCIAS

- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 147-176.
- CUNHA, M. I. . Políticas Públicas e Docência na Universidade: novas configurações e possíveis alternativas. In: CUNHA, M. I. da. (org.) *Formatos avaliativos e concepção de docência*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 05-47.
- FERREIRA, N. S. C. . Gestão Democrática da Educação na Formação do Profissional da Educação. In: FERREIRA, N. S. C. . (Org.). *Políticas públicas e Gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. 1 ed. Brasília: Liber Livro Editora Ltda, 2006, p. 157-176.
- NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa, Portugal: Publicações Dom Quixote, 1995. p.15-42.
- SACRISTÁN, J. G.; GOMÉZ, A. I. P. As funções sociais da escola: da reprodução à reconstrução crítica do conhecimento e da experiência. In: SACRISTÁN, J. G.; GOMÉZ, A. I. P. *Compreender e transformar o ensino*. 4.ed. Porto Alegre: ARTMED, 2000. 396p.

## FONTES

- LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS, Setor de registros escolares, Coordenadoria de Administração, Secretaria Municipal de Educação, 2010.
- CADERNO DE ATA, Núcleo de Ensino Fundamental, Coordenadoria de Educação, Secretaria Municipal de Educação, 2010.