Uma ferramenta para a construção da democracia

WALDENIR (NINO) BERNINI LICTENTHALER*

Neste ensaio, pretendo discutir a relação entre a qualidade na educação e a "gestão escolar democrática", sob o enfoque da "participação da comunidade escolar", que tem sido apontada como um dos ingredientes necessários para promover melhorias na educação escolar pública brasileira.

Esta discussão tem, como referência, algumas experiências de uso dos Indicadores da Qualidade na Educação em todo o Brasil, com destaque para a experiência desenvolvida na Rede Municipal de Ensino de Ituiutaba, Minas Gerais.

O que é educação de qualidade?

A Constituição Federal de 1988 e a LDBN de 1996 consagram o acesso à educação de qualidade como um direito fundamental da cidadania. Homens e mulheres, negros, brancos, índios ou mestiços, de Norte a Sul e de Leste a Oeste desta imensa nação, dos mais jovens aos mais velhos, têm o direito de compartilhar o patrimônio cultural comum da humanidade mediante sua educação, especialmente a educação escolar.

O Estado brasileiro é signatário de tratados e convenções internacionais que estabelecem metas e prazos para os esforços de universalização do acesso à escola, prioritariamente à educação básica, para as crianças. Tal esforço deveria se traduzir em fortes investimentos financeiros que permitissem o cumprimento destes compromissos, o que, sabemos, não aconteceu, ainda.

Na década de 1990, verificamos alguns avanços em termos de distribuição de recursos financeiros, notadamente pelo implemento do Fundef. Mais do que aumentar significativamente os orçamentos destinados às escolas das regiões mais pobres do país, o Fundo trouxe a novidade de repartir recursos entre os entes federados, com base no número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais de ensino, às quais compete oferecer as vagas no ensino fundamental.

Este princípio fez com que os gestores das redes cuidassem de assegurar o maior número de matrículas possível, visando ao correspondente repasse de recursos. Não cabe aqui discutir os impactos do Fundef em termos de melhoria na qualidade da educação, mas certamente podemos afirmar que seu advento contribuiu para a quase universalização do acesso às matrículas nas escolas públicas do ensino fundamental.

A grande crítica que se fez, então, é que os valores *per capita*, estabelecidos para repasses de recursos do Fundo, eram irrisórios, inviabilizando que estes alunos incluídos na educação escolar recebessem um atendimento de qualidade.

O argumento oficial do MEC foi de que não seria verdade que os recursos financeiros eram insuficientes. O problema, afirmava-se, era de gestão: os recursos estariam sendo mal administrados, assim como o processo pedagógico também era mal gerido – e, eventualmente, mal executado.

O Governo Federal estaria fazendo a sua parte ao assegurar o acesso universalizado ao ensino fundamental – primeira etapa. Caberia, agora, aos sistemas e às escolas, gerir com eficiência seus problemas administrativos e pedagógicos em busca da qualidade – segunda etapa.

Disseminou-se e se estabeleceu fortemente, então, o discurso da parceria entre Estado e sociedade, o que, na educação escolar, traduziu-se em parceria escola-comunidade. Formou-se um consenso em torno da idéia de que a responsabilidade pela melhoria na qualidade da educação não era apenas do Estado ou da escola, e sim que esta melhoria dependia da participação de toda a sociedade, ou de toda a comunidade escolar.

* WALDENIR (NINO) BERNINI LICTENTHALER é antropólogo e educador; assessor da Ação Educativa/Unicef, responsável pela disseminação dos indicadores da qualidade na educação em nível nacional; analista pericial em Antropologia do Ministério Público Federal em Marabá/PA.

Poderíamos discutir longamente se essa postura poderia significar uma renúncia, da parte do Estado, de sua responsabilidade, compromisso e dever de assegurar a qualidade da educação pública, mas a gravidade da matéria e as múltiplas perspectivas que ela comporta exigiriam um outro ensaio.

Aqui, quero reter somente que esta convocação à participação da comunidade decorre da emergência de um novo marco legal, político e institucional em que se desenvolve a educação pública em nosso país; marco este que estabelece a democratização, a descentralização e a autonomia como princípios da gestão dos sistemas de educação e das escolas, e — como horizonte — o aprimoramento da qualidade da educação e a construção de uma sociedade democrática e da cidadania ativa. Resta saber, então, quais são os atributos necessários para que a educação seja considerada de qualidade ou, dito de outra forma: em que consiste a qualidade na educação?

É notória a diversidade de concepções que encontramos sobre a qualidade da educação e mesmo sobre o que seja a educação, suas finalidades e sua função social. Há quem afirme, sem titubear, que uma escola nada mais é que uma empresa. Seus clientes seriam os alunos e suas famílias, e seu produto, algo como: "alunos que aprendem" ou "os conhecimentos que os alunos ali receberam".

Assim, da mesma forma que uma empresa que busca a "qualidade total" deve ter seu foco no cliente e na sua satisfação com a qualidade dos produtos fornecidos, a escola de qualidade deve ter seu foco nos seus produtos, e a qualidade da escola poderia ser medida simplesmente avaliando estes produtos, ou seja, avaliando seus alunos e o quanto conseguiram aprender na "empresa" escolar.

Dessa visão, aqui simplificada por razões de espaço e estilo, decorrem as grandes avaliações de sistemas como o Saresp - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo, Provão (Exame Nacional de Cursos – ENC) e outras tantas que surgiram nesse contexto. Elas têm em comum a pretensão, aparentemente ingênua, de avaliar a qualidade da escola pelo desempenho dos alunos em provas.

Para outros, contudo, há muitas diferenças entre as duas instituições, sendo que a primeira e mais fundamental é que, enquanto toda e qualquer empresa visa obter lucros, ou seja, ganhar o máximo com o menor custo, uma escola tem por objetivo — mais ou menos aceito por todos — o pleno desenvolvimento humano do educando.

Quer dizer, uma escola não tem como objetivo de sua atividade produzir excedentes financeiros ou materiais. Assim, a lógica financeira do gerente da empresa é: "Como eu posso produzir mais e melhor gastando menos?". Enquanto a lógica do gestor da escola é: "O que e quanto eu preciso para assegurar que o aluno realizará seu pleno desenvolvimento na escola?".

Por que os indicadores da qualidade na educação?

Em 2003, a partir de uma iniciativa da Ação Educativa, Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância, Pnud - Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento e MEC/INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, um conjunto de instituições representativas da área da educação, dentre as quais o Cenpec - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, constituíram um grupo técnico para construir e disseminar indicadores de qualidade para a educação que fossem mais qualitativos e que pudessem abarcar também o processo, retirando o foco do "produto", como nas avaliações de sistemas já existentes.

A idéia era que esses indicadores contribuíssem para promover a mobilização da comunidade escolar em torno de ações voltadas ao cumprimento do direito da educação de qualidade para todos. Para isso, deveriam ser criados indicadores de fácil compreensão que permitissem à comunidade avaliar a qualidade da escola, sem que fossem necessários conhecimentos técnicos específicos muito aprofundados sobre a educação escolar, o que inviabilizaria a efetiva participação, especialmente dos mais pobres e menos escolarizados.

Depois de meses de trabalho e pesquisa, os parceiros envolvidos chegaram aos Indicadores da Qualidade na Educação. Criado para ajudar na avaliação e na melhoria da qualidade da escola, o documento é uma espécie de manual que permite a identificação de problemas e favorece a compreensão das questões relacionadas com a qualidade escolar, abrindo espaço para uma melhor participação da comunidade escolar na melhoria da educação.

Para tanto, foram identificados sete elementos constitutivos da qualidade, que, na publicação, receberam o nome de dimensões. São elas:

- ambiente educativo;
- prática pedagógica;
- avaliação;
- gestão escolar democrática;
- formação e condições de trabalho dos profissionais;
- espaço físico;
- acesso, permanência e sucesso na escola.

A base desse instrumental de avaliação participativa é composta por perguntas focadas em indicadores da qualidade escolar, as quais devem ser respondidas por meio da atribuição de cores:

- verde para bom;
- amarelo, quando a situação exige atenção;
- vermelho, quando a situação requer uma intervenção que a qualifique.

Para se chegar a atribuir uma cor, cada grupo precisa, antes, debater e construir uma avaliação coletiva do ponto em discussão; além de atribuir uma cor, os grupos necessitam sistematizar o que foi debatido. O instrumental traz pequenos quadros para que a sistematização dos debates possa ser visualizada pelos demais. A explicitação em conjunto dos debates favorece uma avaliação qualitativa; e a visualização das sistematizações das avaliações dos grupos permite a identificação do que vai bem e do que vai mal na escola. Assim, a comunidade escolar tem um painel no qual se pode visualizar a situação geral da qualidade da escola, em face das diversas dimensões que a constituem, para, com mais clareza, buscar coletivamente as soluções.

Ao final, o instrumental fornece orientações para a elaboração de um plano de ação, que estabelece prioridades e co-responsabiliza os diversos segmentos: as comunidades escolares, o poder público e as organizações interessadas na promoção da qualidade escolar.

O documento foi distribuído gratuitamente pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, da Secretaria de Educação Básica do MEC, para todas as escolas públicas de ensino fundamental e médio do país, com mais de 200 alunos, chegando diretamente a mais de 70 mil escolas; envolve, ainda, nesse processo, parcerias com as Secretarias de Educação Municipal e Estadual. Hoje, seu uso está bastante difundido, embora não haja um controle de quantas escolas exatamente tenham adotado a metodologia.

Principais experiências

A primeira experiência de uso sistemático dos Indicadores da Qualidade na Educação aconteceu em Londrina, Paraná, em 2003. Ainda na fase de elaboração do material, foi realizado um pré-teste em uma escola do município. Devido ao bom desenvolvimento do teste, foi sugerido o acompanhamento do uso do material nas demais escolas da rede municipal. Em 2004, foram realizadas avaliações em 13 das 28 escolas municipais de Londrina.

Entretanto, verificamos que a Secretaria Municipal de Educação não compreendeu o alcance que o trabalho poderia ter na aproximação entre a gestão municipal e as comunidades escolares, como um instrumento de diálogo e de conhecimento da realidade e das demandas específicas de cada unidade escolar e fortalecimento das instâncias de participação. Assim, os resultados das avaliações não foram tomados como indicativos de direcionamento de políticas e de programas para a educação municipal e acabaram não gerando maiores conseqüências.

A primeira secretaria estadual de educação a se interessar pelos Indicadores foi a do Piauí, justamente um dos estados mais pobres da Federação. Fizemos diversas ações de formação para o pessoal da Secretaria e das Delegacias Regionais de Ensino, e o uso dos Indicadores passou a ser uma política oficial do Estado. Por falta de recursos, entretanto, a sua implantação nas escolas vem acontecendo gradativamente e sempre com o acompanhamento da Secretaria Estadual.

Outro estado que adotou sistematicamente os Indicadores foi a Bahia. Lá, a metodologia foi incorporada ao programa de formação do Progestão, que oferecia formação para os gestores das escolas da rede estadual. Realizou-se um trabalho intenso de disseminação

da metodologia, que a tornou conhecida em praticamente todas as escolas estaduais da Bahia.

O estado do Amazonas também promoveu a divulgação dos indicadores em sua rede de ensino, oferecendo uma formação para seu uso aos representantes das diversas regiões do estado. Entretanto, o uso efetivo não foi monitorado pela Secretaria de Educação; ficou a critério de cada escola, sem acompanhamento.

Outros municípios — como São Luís, Maranhão; Suzano, São Paulo; São Félix, Bahia, entre tantos — e diversas organizações não-governamentais e institutos empresariais também utilizaram a metodologia. O município de Suzano adotou os indicadores incluindo a avaliação no calendário das escolas. Estive em diversas localidades na condição de assessor do Projeto Indicadores, sob a responsabilidade da Ação Educativa, realizando ações de formação e atuando como facilitador no uso do instrumental, com recursos do Unicef. Entretanto, não existe um quadro geral dos resultados destas múltiplas iniciativas. Como os indicadores, desde sua concepção, foram destinados às próprias comunidades escolares, seus idealizadores não se preocuparam em manter um monitoramento que agregasse os resultados das iniciativas de uso, dispersas pelo país.

Uma política municipal de educação pela base

Uma experiência merece especial destaque: a de Ituiutaba, no Pontal do Triângulo Mineiro. Em 2005, a assessora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC, Luciane Ribeiro, entrou em contato com a Ação Educativa solicitando apoio técnico para a realização de avaliações participativas com os indicadores na rede municipal. Os recursos que o Unicef vinha repassando para estas ações, contudo, já haviam se esgotado. Mesmo assim, a secretaria quis contratar os serviços de assessoria, arcando com o investimento financeiro correspondente.

Foi a primeira Secretaria de Educação que pagou para receber este apoio técnico. Penso que esse dado não seja irrelevante, pois é indicativo do nível de interesse dos gestores da educação, nesse município, em implantar um processo de gestão democrática.

Em 23 de março de 2005, a Secretaria Municipal de Educação de Ituiutaba realizou o Fórum Municipal de Educação. Durante o evento, aconteceu a formação para uso dos Indicadores da Qualidade na Educação.

A iniciativa de levar os Indicadores para o Município partiu do Centro de Estudos do Magistério e Aperfeiçoamento - Cemap, da Secretaria Municipal de Educação. Quando assumiu seu mandato, o atual prefeito, Fued José Dib, pediu aos funcionários da educação que trabalhassem com empenho para atingir um patamar de excelência. Ao procurar por referências sobre a qualidade em educação, Luciane Ribeiro, do Cemap, chegou aos Indicadores.

O evento de formação para o uso do instrumental Indicadores da Qualidade na Educação foi então caracterizado como Fórum Municipal de Educação. Compareceram cerca de 200 pessoas, entre as quais, o prefeito, o secretário municipal de educação, Isaías Tadeu, secretários de outras pastas, a diretora e técnicos da Regional de Ensino da Secretaria Estadual de Educação, vereadores, membros do Conselho Municipal de Educação, professores universitários de faculdades locais, professores e alunos das redes municipal e estadual, além de secretários de educação e educadores de municípios vizinhos (da região do Pontal do Triângulo Mineiro).

No dia da formação, houve uma cerimônia de abertura, durante a qual as crianças das escolas municipais fizeram apresentações artísticas e o secretário de Educação e o prefeito discursaram, destacando a vontade política da administração atual em promover a qualidade da educação no município.

Durante a oficina, houve espaço para o debate. Foi realizado um exercício de reflexão coletiva: logo no início do trabalho, foi apresentado um conjunto de cinco definições diferentes de qualidade na educação aos participantes e cada um teve que escolher aquela que julgava a mais adequada. As pessoas manifestaram sua opinião e justificaram suas escolhas.

A "pegadinha" é que todas as definições são válidas. O que muda é apenas o enfoque ou a ênfase em certos atributos da "qualidade". O objetivo desta estratégia foi mobilizar a capacidade reflexiva dos participantes para pensar o conceito de qualidade e, simultaneamente, fazê-los perceber a sua complexidade.

Ao entenderem a validade das diferentes visões sobre o que é qualidade, eles vivenciam a mesma dificuldade que o grupo técnico que elaborou os Indicadores sentiu ao ter de escolher as "dimensões", pois sempre haverá algum componente da qualidade que não será contemplado.

À tarde, foram formados grupos de trabalho para analisar as sete dimensões dos Indicadores, com base na re-

alidade das escolas locais. Os grupos demonstraram boa compreensão do instrumental e da metodologia de aplicação. No momento das apresentações e da plenária final, as avaliações foram muito positivas quanto ao potencial do instrumental para o estabelecimento das diretrizes da educação no município de Ituiutaba.

Como corolário, as avaliações foram realizadas nas 17 escolas da rede municipal e em mais duas da rede estadual, que manifestaram interesse em aderir ao trabalho, por intermédio da Delegacia Regional de Ensino.

Maratona comunitária

A rede municipal de Ituiutaba esteve mobilizada, na semana de 29 de agosto a 2 de setembro de 2005, para mais uma etapa do processo de avaliação das escolas da rede pública com os Indicadores da Qualidade na Educação. Após realizarem a avaliação usando os indicadores, as comunidades escolares voltaram a se reunir para definir prioridades e elaborar planos de ação, com base nos resultados levantados na avaliação participativa.

Foi uma verdadeira maratona, que envolveu a assessoria da Ação Educativa e as 14 escolas: 12 municipais e duas estaduais. Houve uma significativa participação da comunidade na maior parte das escolas, gerando discussões de suma importância, uma vez que, juntos, professores, estudantes, funcionários, gestores, familiares e a comunidade, de um modo geral, procuravam soluções coletivas para os problemas da escola.

Depois disso, os planos de ação foram analisados em conjunto, de modo a serem considerados no processo de definição das diretrizes e prioridades da gestão municipal para os próximos anos. É importante destacar que, concomitantemente, a sociedade de Ituiutaba realizou a discussão e a elaboração participativa do Plano Municipal de Educação para os próximos dez anos.

Segundo a avaliação de Luciane Ribeiro, "a utilização dos indicadores nas avaliações participativas das unidades escolares tem sido um diferencial neste processo do Plano Decenal. Tem permitido que todos tenhamos mais clareza quanto às dimensões envolvidas na qualidade que queremos para a educação de Ituiutaba".

Em 3 e 4 de novembro de 2005, houve outro encontro para a discussão das diretrizes municipais de educação, partindo dos resultados das avaliações realizadas, nas unidades de ensino, com os Indicadores da Qualidade na Educação, como fechamento do processo de avaliação de todas as escolas municipais, iniciado em março desse ano. O objetivo principal dessa ação foi traçar diretrizes para a política municipal de educação para os próximos três anos, período de vigência da atual administração.

Durante os dois dias, foram alternadas discussões sobre princípios e fundamentos de uma política municipal de educação, a socialização dos resultados das avaliações realizadas em cada escola e os planos de ação resultantes. Com base em pequenos textos introdutórios, as discussões versaram sobre temas como: o que é, como se organiza e qual a razão de existir de um Sistema Municipal de Educação. Também foram abordadas questões concernentes à gestão escolar democrática, entre elas: os Conselhos Escolares, o Conselho Municipal de Educação, as Conferências Municipais de Educação, formas de escolha da direção da escola, limites e possibilidades de participação.

Domar o monstro autoritário

A socialização dos resultados do processo de avaliação e planejamento consumiu a maior parte do tempo, pois houve uma tendência a descrições detalhadas de particularidades da escola, objeto do relato, e uma certa dificuldade em se transpor a abordagem cotidiana de pequenos problemas (a goteira, o monte de entulho que demorou para ser removido, a tomada elétrica que precisa de manutenção etc.) para uma reflexão em torno de programas de ação mais gerais que pudessem inspirar diretrizes para a política municipal de educação.

A respeito da participação democrática, muitos manifestaram ainda pouca convicção de que este é o melhor modelo para a gestão escolar e também para o sistema municipal. A maior parte do grupo não demonstrou haver se apropriado de fundamentos para realizar uma discussão qualificada desses temas. O processo de sistematização dos resultados não teve, também, qualidade suficiente para facilitar a socialização e a formação de um grande painel, no qual fosse possível visualizar as cores atribuídas aos indicadores, para então se concentrar a atenção sobre aqueles cuja situação fosse comum a todas ou à maioria das escolas do município.

Porém, em que pesem esses limites, os relatos trouxeram muitos elementos positivos de processos que se iniciaram a partir do uso dos indicadores, tanto nas unidades escolares quanto na rede municipal. Ao menos uma conseqüência de fundamental importância já se verifi-

"...a utilização dos indicadores nas avaliações participativas das unidades escolares tem sido um diferencial neste processo do Plano Decenal. Tem permitido que todos tenhamos mais clareza quanto às dimensões envolvidas na qualidade que queremos para a educação de Ituiutaba"

Luciane Ribeiro

cou na gestão municipal: a volta da reunião pedagógica semanal no horário de trabalho regular.

Esse ponto foi considerado crítico, na avaliação com o Indique, em todas as escolas, pois a Secretaria Municipal havia determinado a proibição da dispensa dos alunos nas tardes de sexta para viabilizar as reuniões entre os professores e as equipes gestoras das escolas. Isso por determinação da Secretaria Estadual de Educação, já que a rede de Ituiutaba ainda não se constituiu como um sistema municipal de educação, estando, portanto, subordinada às normatizações do sistema estadual.

Ao mesmo tempo que se abriu uma discussão sobre a necessidade de o município ter maior autonomia em relação ao estado, a avaliação com os Indicadores gerou um processo que fez a Secretaria Municipal rever essa decisão e contratar uma equipe permanente de suplentes para que os professores possam se reunir sem dispensar os alunos.

A avaliação desse momento foi muito positiva, pois, mais do que um evento, trata-se de um processo. E o diálogo com os dirigentes da educação no município prosseguiu, amadurecendo cada uma das partes e levando a resultados sólidos.

Em 2006, o trabalho continuou, tendo sido implementado um conjunto de programas de ação em função das demandas levantadas por meio das avaliações. Agora, os Indicadores da Qualidade na Educação estão consolidados com uma política da SMEC de Ituiutaba. A Secretaria avança na direção da construção de sua autonomia, iniciando estudos para a criação de seu Sistema Municipal de Educação, que deve acontecer em breve.

À guisa de conclusão, podemos acrescentar que a construção de uma gestão democrática, assim como de uma sociedade democrática, não é um processo linear e uniforme. Sem dúvida, todos nós somos muito democráticos até o momento que os desejos e opiniões dos outros, especialmente dos mais fracos, contraponham-se aos nossos. Situações como as provocadas pelos Indicadores da Qualidade na Educação são emblemáticas dessas características de nossa cultura autoritária e hierárquica.

Muitas vezes, nas avaliações, professores, ou mesmo alunos, manifestam sua descrença de que os "poderosos" acatarão as deliberações das comunidades. Vários exemplos de atitudes despóticas são arrolados como argumentos nesse sentido. Porém, acredito que a democracia — mais do que um conceito que, uma vez assimilado, transforma valores, atitudes e comportamentos — é um princípio e um horizonte.

Um princípio que deve regular nossas práticas, discursos e ações e que precisamos observar em nós mesmos, vigiando e zelando para que saibamos domar o monstro autoritário que se esconde em nosso inconsciente. E um horizonte, já que não se pode construir uma democracia por decreto e todas as democracias historicamente existentes foram ou são imperfeitas.

Cabe a todos nós manter firmes a convicção e o empenho na caminhada rumo a esse horizonte, por mais que ele, às vezes, pareça se afastar à medida que andamos em sua direção.

Notas

1 Agradeço carinhosamente a Joana Borges Buarque de Gusmão, que me convidou a colaborar no Projeto Indicadores da Qualidade na Educação, e a Vera Masagão, da Ação Educativa, pela confiança depositada.

2 O Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído pela Emenda Constitucional 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental (ver sítio: ‹www.mec.gov.br›).

3 LONGO, Rose Mary Juliano. *Gestão da qualidade*: evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jan. 1996.

4 Note-se que a mesma gestão do MEC que lançou os PCN foi a que criou os sistemas de avaliação baseados em provas. Tudo estaria bem se toda a concepção de avaliação apresentada nos PCN — ou seja, que ela deve ser individualizada, processual, partindo de um diagnóstico etc. — não fosse absolutamente contraditória com uma avaliação baseada em testes de verificação de conhecimentos ou em provas, como as que foram implementadas.