

Equipe Multidisciplinar

Coordenação Geral: Gil da Costa Marques

Coordenação de Produção: Leila Humes

Coordenação do Curso: Sonia Maria Vanzella Castellar

Gerente de Produção: Beatriz Borges Casaro

Autoria: Eliezer Rocha, Ocimar Munhoz Alavarse e Márcia Jacomini

Design Gráfico: Daniella Pecora, Juliana Giordano, Leandro de Oliveira, Priscila Pesce Lopes de Oliveira e Rafael de Queiroz Oliveira

Ilustração: Alexandre Rocha da Silva, Aline Antunes, Camila Guedes Torrano, Celso Roberto Lourenço, João Marcos Ferreira Costa, Lídia Hisae Yoshino, Maurício Rheinlander Klein e Olivia Rangel Bianco

Fotografias: [Thinkstock](#)

Design Instrucional: Carolina Costa Cavalcanti

Revisão de Texto: Luana Delitti

Iconografia



Atenção



Conceito



Exemplo



Saiba Mais



Ambiente Virtual de Aprendizagem

Planejamento estratégico e gestão administrativa

Planejamento estratégico e gestão administrativa



Ementa: Busca-se analisar duas dimensões do direito à educação, o direito ao acesso e o direito à qualidade de ensino. A partir da análise do caso brasileiro, discutem-se implicações para as políticas educacionais, particularmente de avaliação, seu impacto na equidade e a incorporação desse debate na legislação do ensino. Concepção de plano direcional para viabilizar políticas de ação. Desempenho dos alunos das escolas públicas paulistas e as propostas para superar esse problema.

Objetivos: Possibilitar ao aluno a compreensão da dinâmica de expansão do sistema de ensino no Brasil e os novos desafios daí decorrentes, notadamente a expansão do ensino médio e superior e o da garantia de qualidade no ensino fundamental, requisitos para aumentar a equidade educacional no país, e seus desdobramentos na legislação do ensino.

Planejamento estratégico e gestão administrativa

1 Direito à educação: acesso à escola e qualidade do ensino

No século XXI, observa-se no Brasil uma legislação educacional que garante educação pública gratuita a todo cidadão durante a etapa obrigatória da educação básica, atualmente concentrada no ensino fundamental, com a perspectiva de universalizar o atendimento dos quatro aos dezessete anos, até meados da segunda década deste século. Neste cenário ganha relevância a demanda educacional de melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis.



A Emenda Constitucional nº 59/2009 torna obrigatória a educação dos quatro aos dezessete anos, com prazo até 2016 para implementação.

A construção de uma educação escolar universal com padrões de qualidade para formar cidadãos, com capacidade criativa e crítica e qualificação técnica para produzir a vida humana em contraposição à formação meramente instrumental de profissionais e consumidores é um grande desafio da sociedade contemporânea brasileira.

A qualidade de uma escola para todos difere da qualidade atribuída à escola de antigamente, não só pelas características de universalidade, mas também pelas mudanças econômicas, sociais e culturais ocorridas na sociedade brasileira no último período.

Neste tema, a oferta pública de um ensino de qualidade será discutida a partir da construção histórica do direito à educação e das relações entre democratização do acesso, gestão escolar e qualidade da escola pública.

TÓPICO 1 O direito à educação na legislação brasileira

Iniciaremos nossa discussão apresentando um breve histórico sobre o direito à educação nas constituições federais e nas leis de diretrizes e bases da educação nacional.

O direito à educação é um dos direitos sociais fundamentais ao exercício da cidadania e está consagrado na legislação da maioria dos países. No Brasil, esse direito foi garantido constitucionalmente no século XX.

Na primeira constituição do Brasil independente, a de 1824, havia poucas referências à educação. Mas, a declaração no inciso XXXII do artigo 179, que trata da Declaração dos Direitos do Cidadão, que a “instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” colocava o Brasil entre os primeiros países do mundo a fazer isso. No entanto, como a maioria da população era escrava tratava-se de um direito para uma minoria.

As ideias individualistas, baseadas no esforço e na capacidade individual, características do pensamento liberal influenciaram sobremaneira os parlamentares que, apesar da repercussão no Brasil da ampliação dos direitos dos trabalhadores na Europa e da expansão da socialdemocracia (OLIVEIRA, 2007), não aprovaram as emendas que propunham o ensino obrigatório gratuito na Constituição Republicana de 1891.

Isso significou que, enquanto os países europeus, os Estados Unidos e alguns países da América Latina, como a Argentina, construíam seus sistemas públicos de ensino para garantir o processo de escolarização da população, no Brasil deixou-se a cargo dos estados e dos municípios a responsabilidade pela oferta educacional, chegando-se à década de 1930 com um atraso educacional que persiste até hoje.

A Constituição de 1934 foi um marco na garantia dos direitos educacionais, em parte devido à influência das ideias do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932. Nela declarou-se a educação como direito de todos e estabeleceu-se que o ensino primário



deveria ser obrigatório e extensivo aos adultos. Foi a primeira Constituição na qual se dedicou um capítulo à educação e com a vinculação de recursos financeiros que deveriam ser destinados à educação. Embora um avanço em relação à situação anterior, o Brasil continuava carente de uma política nacional que universalizasse o ensino primário e ampliasse o atendimento gratuito do ensino secundário a fim de torná-lo mais acessível, conforme preconizado na Constituição.

Decorrente do golpe de Getúlio Vargas e da instauração do Estado Novo, a Constituição de 1937 significou um retrocesso em relação ao dever do Estado de garantir educação

pública, pois foi priorizada a escola privada na efetivação do direito à educação, cabendo ao Estado um papel subsidiário. De acordo com o art. 125:

[...] a educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

A gratuidade do ensino público ficou comprometida na medida em que os alunos que não declarassem falta de recursos deveriam contribuir mensalmente para a caixa escolar.

Assim, após três anos em que numa Constituição se reconhecia a educação como direito de todos e tornando o ensino primário obrigatório, essas conquistas ficaram constitucionalmente comprometidas, tornando ainda mais precário o atendimento educacional público no país.

Passado o primeiro governo de Getúlio Vargas, o país viveu o período mais democrático de sua história (CUNHA, 1999), com repercussões positivas para a educação pública. Na Constituição de 1946 foi retomada a ideia da educação como direito de todos e a vinculação de recursos financeiros, presentes na Constituição de 1934 e abandonados na Constituição de 1937. De tal modo, formulou-se o art. 166, onde se afirmava que “[a] educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de

liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Ainda, diferenciou-se da Constituição de 1934 no que diz respeito à progressiva ampliação do ensino gratuito após o primário, por garanti-lo a todos que provassem insuficiência de recursos.

Dessa forma, no Brasil a primeira metade do século XX encerrou-se com o reconhecimento da educação como direito de todos, mas estabelecendo apenas o ensino primário como obrigatório. Foi essa condição de oferta educacional que produziu um verdadeiro funil de entrada no ensino secundário, cujo acesso requeria a aprovação no *Exame de Admissão*. Assim, os estudos após o ensino primário ficaram restritos a uma minoria até a Constituição de 1967, que introduziu o ensino obrigatório dos sete aos catorze anos.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/61, foi inspirada na Constituição de 1946 e reafirmou, em termos do direito à educação, o previsto nessa Constituição. No entanto, ela não correspondeu às expectativas progressistas abertas em 1946. A longa tramitação no congresso – 13 anos –, com mudanças na correlação de forças, levou à vitória de um pensamento afeito ao conservadorismo e à contenção dos direitos relativos à educação pública.

Na sequência, o golpe militar de 1964 exigiu uma constituição que respondesse às características de um regime de exceção, de limitação dos direitos políticos e da concentração de poder no governo central. Do ponto de vista educacional, a Constituição de 1967 significou um avanço ao tornar obrigatório o ensino dos sete aos catorze anos e um retrocesso ao retirar a vinculação constitucional dos recursos financeiros a serem destinados à educação.

A ampliação do ensino obrigatório e sua oferta gratuita podem ser compreendidas no marco do anseio popular pelo aumento da escolaridade e pelas necessidades econômicas advindas da forte industrialização pela qual o país passava e pelo processo de urbanização.

Foi também no governo militar, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 1 de 1969, que a educação foi reconhecida como dever do Estado. De acordo com o art. 176, “a educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e *dever do Estado*, e será dada no lar e na escola” (grifo nosso).

Com base na Constituição de 1967 e na EC nº 1 de 1969, a Lei nº 5.692/71, que fixou as diretrizes e as bases para o ensino de 1º e 2º graus, fundiu o antigo ensino primário e o primeiro ciclo do ensino secundário – o ginasial – numa etapa que recebeu a nomenclatura de ensino de primeiro grau. O segundo ciclo do ensino secundário – o colegial – passou a ser denominado de ensino de segundo grau. Com isso teve fim os exames de admissão e todas as crianças que concluíam o antigo ensino primário poderiam ingressar na quinta série do ensino de primeiro grau, o que significou importante ampliação de oportunidades de escolarização para as classes populares, historicamente alijadas da escola.

Para uma apreensão do quadro educacional, constata-se que no período de 1942 a 1953 de cada 1.000 crianças que entravam na primeira série, 155 terminavam a quarta



série, 71 entravam na primeira série do ciclo ginasial e 35 concluíam sua quarta série, das quais 20 terminavam o colegial e, finalmente, 10 ingressavam no ensino superior. Observa-se que a principal barreira para a continuidade dos estudos ocorria no ensino primário, o que significava, além do acesso limitado à escola, que ocorria uma forte exclusão, decorrente da reprovação escolar.



Dados do Ministério da Educação (MEC) retirados do livro de Otaíza Romanelli (1994).

Entre outros aspectos, estes números ensejaram inúmeras iniciativas no sentido da democratização do ensino, associadas ao enfrentamento ao regime militar – formalmente extinto em 1985 –, de tal

monta que a Constituição Federal (CF) de 1988 corou o processo de construção do direito à educação na legislação brasileira reafirmando-a como direito de todos e dever do Estado e da família. Essa Constituição determina o dever do Estado de oferecer educação gratuita na educação infantil (creches e pré-escolas), no ensino fundamental – etapa obrigatória da educação básica – e no ensino médio. São criados mecanismos de responsabilização do poder público caso tal oferta não seja garantida. Ressaltamos que a EC nº 59/2009 tornou obrigatório o ensino dos quatro aos dezessete anos.

A atual LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elaborada com base na CF/88, embora tenha representado avanços em relação à legislação anterior, não atendeu a concepção de educação pública e às reivindicações contidas no primeiro projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional, elaborado no marco do Movimento em Defesa da Escola Pública e debatido pelos educadores em diferentes fóruns. Diante dos limites da LDB/96, principalmente em relação a um Sistema Nacional de Educação, pode-se perguntar: o conteúdo da Lei favorece a realização do direito à educação?

Se por um lado não temos na LDB o que gostaríamos, por outro, não podemos dizer que na Lei não estejam garantidas bases e diretrizes educacionais para a realização do direito à educação. Nela encontra-se estabelecidos, entre outros, o dever e a responsabilidade de cada ente da Federação para com a educação; especificam-se as diretrizes para a realização da educação escolar; estabelece-se a gestão democrática na educação pública e padrões mínimos de qualidade, compreendidos como os insumos necessários à realização de uma educação de qualidade. Também se estabelece que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve elaborar o Plano Nacional de Educação com duração de 10 anos, no qual, devem ser fixadas as metas e objetivos da educação nacional. Assim, a não realização do direito à educação, seja pela falta de acesso à escola ou pela má qualidade do ensino, ocorre, principalmente, em função da combinação de dois fatores: a insuficiência de recursos para universalizar a educação básica e garantir padrões de qualidade e a descontinuidade ou a falta de políticas educacionais que implementem o estabelecido na legislação.

TÓPICO 2 A luta das classes populares pelo acesso à escola

A consolidação do direito à educação expressa nas constituições e leis educacionais está diretamente relacionada às reivindicações das classes populares pelo acesso à escola e às demandas do desenvolvimento social e econômico da sociedade.

Neste tópico será discutida brevemente a participação da população na construção do direito à escolarização.

Luiz Antônio Cunha (1999, p. 31) afirma que a escola brasileira “é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravagista sob dominação imperial”, tendo se constituído como um privilégio das elites. Isso explica, em parte, nosso atraso educacional tanto em relação à ampliação do acesso à escola quanto em relação à democratização do ensino, na comparação com outros países.

A sociedade brasileira demorou a reconhecer que a educação, além de ser um importante instrumento ao desenvolvimento do país, é fundamental para o indivíduo usufruir de um conjunto de bens sociais e culturais e, conseqüentemente, exercer a cidadania.

Somente no século XX, mais precisamente a partir da década de 1920, a população, especialmente a dos grandes centros urbanos, começou a reivindicar o direito à escolarização. No estado de São Paulo, a enorme procura pelas escolas públicas combinada com a escassez de vagas e os elevados índices de fracasso escolar, expresso sobremaneira nas altas taxas de reprovação na primeira série, levou Sampaio Dória, então diretor da Instrução Pública do estado, a propor uma escola primária de dois anos e a promoção automática dos alunos, com o intuito de garantir maior atendimento educacional na medida em que a demanda crescia mais que a oferta, conforme encontramos em Azanha (1987, p. 28):

Quando Sampaio Dória assumiu a Diretoria da Instrução Pública do estado de São Paulo, em 1920, a situação do ensino primário era altamente deficitária. Esse quadro que vinha se agravando ano a ano, nessa altura exigia que se duplicasse a rede de escolas para que fosse possível absorver a população escolarizável.

Essas medidas não tiveram continuidade e a necessidade, permanente, de ampliação do atendimento educacional e a insuficiência de recursos destinados a essa finalidade produziram políticas educacionais, que a despeito da intencionalidade proclamada, não deram conta de garantir o acesso à escola e ao mesmo tempo democratizar a educação escolar. À medida que as classes populares venciam a barreira de entrada na escola, ela deparava-se com o insucesso escolar marcado pela reprovação e evasão. Para ilustrar essa situação, temos no Quadro 1 as altas taxas de evasão e reprovação nos anos de 1960.



Anos	Zona Urbana		Zona Rural	
	Taxa de evasão	Taxa de reprovação	Taxa de evasão	Taxa de reprovação
1960	13,68	31,08	14,53	44,28
1962	13,67	28,03	14,65	42,44
1964	12,36	25,76	13,55	41,79
1966	8,47	27,62	11,67	40,33
1968	7,35	22,74	19,23	36,81

Quadro 1 Evolução do rendimento do ensino primário comum no Brasil, por localização, de 1960 a 1968. Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de Romanelli (1994).

Diante dessa realidade, mesmo tendo conseguido uma vaga na escola primária, parte dos alunos das classes populares não terminava sequer esse nível elementar de ensino. De acordo com o Anuário Estatístico do Brasil, de 1949, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1945, no estado de São Paulo, das crianças que entraram na 1ª série apenas 24,48% chegou à 4ª série e 0,3% matricularam-se na 5ª série do antigo ginásio.



O acesso ao ensino secundário era praticamente inexistente para as classes populares durante a primeira metade do século XX. Conforme encontramos em Sposito (1992, p. 14), o “estado de São Paulo, um dos economicamente mais favorecidos do País, em 1930 contava com apenas três ginásios estaduais, um localizado na Capital e dois no Interior.”

A pressão popular pela ampliação dos anos de escolarização na medida em que o ensino primário havia se tornado obrigatório na Constituição Federal de 1934 ocorre, principalmente, a partir dos anos de 1950 com o processo de redemocratização do país, pós ditadura de Vargas, e da organização de movimentos populares em torno da escolarização das crianças e dos jovens e da alfabetização dos adultos.

De acordo com Osmar Fávero, até por volta dos anos de 1950 as iniciativas governamentais em relação à alfabetização de jovens e adultos foram pontuais.

A CEAA - Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, a primeira grande movimentação promovida pelo Estado, criada e coordenada pelo então Ministério da Educação e Saúde, começa em 1947 e é bastante influente até meados dos anos 1950. Foi uma campanha muito ampla, importante naquele momento da redemocratização do Brasil. Acabara o Estado Novo, Getúlio Vargas havia sido deposto em 1946, havia sido proclamada a nova Constituição, retomando as bases da democracia liberal proposta pela Constituição de 1934. Em 1943, havia sido criado o Fundo Nacional do Ensino Primário e o Ministério da Educação dera início a um processo de assinatura de convênios com os estados, exigindo desses a assinatura de convênios com os municípios, para expansão e melhoria do ensino primário. A proposta do ensino supletivo de adolescentes e adultos faz parte dessa política de intervenção da União no ensino comum a todos os brasileiros.

Os movimentos pela alfabetização de jovens e adultos se intensificaram na década de 1960 com destaque para o Movimento de Cultura Popular e a importante participação de Paulo Freire nesse processo.

Na segunda metade do século XX, a demanda por maior escolarização dos trabalhadores, devido ao forte processo de industrialização, das décadas de 1950 a 1970, e à pressão popular pelo direito à educação, conduziu à democratização do acesso à escola, com a responsabilidade do Estado de garantir o ensino gratuito de 1º grau a toda a população. De acordo com Bárbara Freitag (1980, p. 126-127):

[...] quanto maior o grau de complexidade e diferenciação do modo de produção e das relações sociais que sobre ele se assentavam, tanto mais a



Essa citação foi retirado do texto “Memória das campanhas e movimentos de educação de jovens e adultos (1947-1966), de Osmar Fávero. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/df/files/leiamais.apresenta.pdf>>. Acesso em 18 mar. 2011.

educação foi sendo sistematicamente institucionalizada como mecanismo de dinamização e conservação das mesmas estruturas básicas.

De acordo com estudos de Sposito (1992, p. 115-116), o processo de ampliação da rede escolar em São Paulo foi permeada pela reação de resistência de setores do poder executivo, do legislativo e da imprensa:

As posições contrárias à ampliação da rede de ensino ginasial expressavam, ainda, o grau de vinculação desse nível de ensino aos projetos de vida de setores favorecidos da sociedade que recusavam as modificações operadas na tradicional escola das “elites” no sentido da escola “comum”, obrigatória, continuidade natural da educação elementar.

Observa-se que, naquele momento, ainda não havia por parte da totalidade da sociedade a ideia de educação como direito o que dificultava ainda mais a luta das camadas populares na conquista do direito à escolarização.

A legislação educacional a partir dos anos de 1960 contribuiu significativamente para a democratização do acesso à escola e para a construção da compreensão da educação como direito, tanto por parte daqueles que já desfrutavam dos diferentes níveis da educação escolar (classes média e alta) quanto daqueles que aliados desse direito precisavam assumi-lo e lutar pela sua realização.

A quase universalização do ensino fundamental e a busca pela universalização da educação dos quatro aos dezessete anos denota, ainda que com muito atraso, significativos avanços na escolarização da população, no entanto, os níveis de aproveitamento e rendimento escolar denunciam que a educação escolar ainda não foi democratizada e, como consequência, o Brasil ainda não garantiu o direito à educação às classes populares.



TÓPICO 3 Democratização da educação e qualidade do ensino

Após a breve apresentação da construção histórica do direito à educação nas Constituições Federais e na legislação educacional e do processo de democratização do acesso à escola, passaremos à reflexão sobre relações entre universalização, democratização da educação escolar e qualidade do ensino.

As discussões sobre a qualidade da educação básica pública têm sido feitas, de modo geral, tendo como referência à qualidade da escola num momento histórico em que a educação escolar era privilégio e não direito. Normalmente, parte-se de uma compreensão absoluta de que a escola pública há cinquenta anos era melhor que a escola atual. Mas é necessário problematizar essa ideia, bastante presente entre os educadores.

Ao discutir a expansão da escola de 1º e 2º graus, o professor José Mario Pires Azanha (1987, p. 122) alerta para um fato pouco percebido:

O que se chama de má qualidade do ensino não é fenômeno tão recente quanto o da expansão das vagas. As escassas análises e a lacunosa documentação da história da educação brasileira sempre constataram ou presumiram o fato. A grande diferença entre a situação atual e situações passadas parece então consistir, principalmente, em que hoje existe má escola para a maioria

(pelo menos no 1º grau) e, antigamente, havia má escola para poucos. A ser assim, não me parece, pois que tenha ocorrido uma deterioração, mas uma simples expansão da deterioração.

É interessante observar que nos anos de 1970 e 1980 faziam-se referências à boa qualidade da escola das décadas de 1950 e 1960 e atribuía-se a “perda de qualidade” à ampliação do acesso das camadas populares à escola. Nos anos de 1990 e início do século XXI, os professores e a população de modo geral denunciam a má qualidade do ensino em comparação com as décadas anteriores e, especialmente, no estado de São Paulo, atribuem isso à progressão continuada.

Azanha (1987) já alertava para o fato de que todas as vezes que são adotadas medidas políticas de extensão das oportunidades educativas, denuncia-se o rebaixamento da qualidade do ensino e se contrapõe quantidade à qualidade.



A construção de um conceito de qualidade para uma educação escolar universalizada requer a compreensão da ideia de que a escola não perdeu qualidade à medida que ampliou o atendimento às camadas populares. Como afirma Celso Beisiegel (1981, p. 52), “a escola não perdeu qualidade, na medida em que foi se alargando, se estendendo a setores cada vez mais amplos da população. *A escola mudou*”.

Isso significa que não é mais possível avaliar a qualidade da escola atual com os critérios que se avaliava a escola da primeira metade do século XX e reivindicar uma forma de atuação da escola que leva a processos de exclusão, principalmente, por meio de sucessivas reprovações. Mas, é premente a construção de padrões de qualidade para a escola básica universalizada, condição *sine qua non* à realização do direito à educação.

O sistema educacional brasileiro vive uma situação inédita em termos de atendimento educacional, mas uma situação a muito conhecida em termos de financiamento da escola pública. Historicamente os investimentos financeiros em educação estiveram abaixo do mínimo necessário para a realização do estabelecido na legislação, seja em relação ao atendimento ou em relação às condições de oferta educacional. Sendo essa a questão central da má qualidade do ensino no Brasil.

Entretanto, quando se discute a qualidade da educação pública nem sempre se considera que não se trata de algo *a priori*, mas construído a partir do contexto histórico e social no qual são produzidos os valores e objetivos a que se pretende chegar. Certamente os objetivos da escola universalizada são bem diferentes daqueles de uma escola restrita. Por isso, quando se fala em democratização da educação é necessário considerar tanto a universalização do atendimento, quanto a garantia de padrões de qualidade inerentes a esse atendimento.

Assim, uma política educacional que estabeleça parâmetros sobre conteúdos básicos para a formação comum do homem, como já anunciava Anísio Teixeira (1994), que garanta os meios materiais para a realização do ensino e da aprendizagem e uma formação adequada aos professores para atuarem numa escola com essas características poderia dar significativa contribuição à melhoria da qualidade do ensino.

Do ponto de vista da atuação dos profissionais da escola é importante que características democratizantes e com potencial para melhorar a qualidade do ensino não sejam anuladas por medidas burocráticas ou práticas pedagógicas que corroboram o fracasso e a exclusão escolar. Como alertou Gimeno Sacristán (2001), o exercício do direito à educação requer entre outras condições a possibilidade da criança permanecer regularmente na escola sem obstáculos sociais ou escolares que levem à exclusão ou à evasão escolar.



Nesse sentido, é importante estarmos atentos ao significado e uso da avaliação escolar. A avaliação como um instrumento de monitoramento da atividade humana é fundamental ao sucesso de nossos objetivos. Avaliamos constantemente o que fazemos, corrigimos erros e redirecionamos nossas ações. Na escola a avaliação também deveria ter esse caráter, não obstante, ela foi construída, no marco da escola seriada, como um instrumento de verificação de resultados cujo principal objetivo é a tomada de decisão acerca da promoção ou reprovação do aluno ao final do ano letivo. Não é necessário muito esforço para saber que esse foi o principal papel da avaliação escolar durante quase todo o século XX. Milhares de crianças e jovens foram reprovados com base nos resultados “objetivos” das avaliações aplicadas pelos professores.

A proposta de progressão continuada, ao suspender a reprovação anual, colocou em cheque essa função da avaliação e exigiu que ela adquirisse outro caráter. Ao comentar o papel da avaliação numa escola em ciclos e com progressão continuada, Souza e Alvarse (2003, p. 89), afirmam que:

O desafio é colocar a avaliação a serviço da democratização da escola, sendo assumida enquanto processo capaz de contribuir para o avanço do conhecimento sobre o contexto em análise, informando sobre a realidade, revelando intencionalidades, evidenciando tendências da prática, produzindo subsídios para a construção de respostas e propostas de intervenção, que potencializem a concretização da escola para todos.

A realização de uma prática pedagógica cuja avaliação esteja fundamentada nessa perspectiva precisa ser construída e para tal é preciso romper com as práticas tradicionais de avaliação e assumir a avaliação formativa como instrumento para melhorar o processo de ensino e de aprendizagem.



Também, é importante superar a ideia de que a reprovação é parte inerente do processo educativo, portanto necessária à sua realização. A reprovação é um mecanismo criado pela escola para resolver o problema de não conseguir ensinar a todos. Seria desnecessária se o conjunto dos alunos chegarem ao final do ano letivo com o *quantum* de conhecimento que a escola considera necessário para prosseguir na série seguinte.

Portanto, a questão central é como a escola deve se organizar para produzir um processo educativo no qual todos os alunos, independentemente de suas condições sociais, possam desenvolver ao máximo suas capacidades ao apropriar-se do conhecimento construído pela humanidade.

Do ponto de vista das políticas educacionais, cabe ao Estado com base no Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) garantir os insumos necessários à cada etapa da educação básica com vistas a produzir melhores resultados educacionais (CARREIRA; PINTO, 2007) e a escola construir uma consistente compreensão sobre como se dá o processo educativo e saber que elementos do cotidiano escolar contribuem ou limitam a aprendizagem e a formação dos alunos.

Planejamento estratégico e gestão administrativa

2 Políticas educacionais e avaliações externas



No Brasil, o quadro avaliativo ganhou densidade, notadamente, após o desdobramento, em 2005, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no qual um de seus ramos, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – mais conhecida pelo nome de Prova Brasil – teve seus resultados de língua portuguesa (leitura) e matemática (resolução de problemas) incorporados, juntamente com as taxas de aprovação, no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), estimulando ações similares em várias redes públicas, como destaque para o Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo (Idesp). No caso do Ideb tem-se como uma característica a divulgação dos dados de todas as escolas públicas que participaram da Prova Brasil, aumentando o envolvimento de vários segmentos no debate e na investigação sobre seus significados e possíveis explicações. Textualmente, a formulação do Ideb apresenta uma visão extremamente objetivista sobre seu potencial para indicar a qualidade da escola,



O Ideb, oficializado pelo decreto n.º 6.074/2007 e fundamentado em Fernandes (2007), é calculado e divulgado, entre outros estratos, para todas as escolas públicas com pelo menos 30 alunos na 4.ª e 8.ª séries do ensino fundamental. Para mais informações deve-se consultar o sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação, responsável pela operacionalização do Saeb (www.inep.gov.br).

embora, histórica e politicamente, esta concepção encontre, antes e depois de sua edição, outras manifestações na literatura e nas políticas educacionais.

Com efeito, neste cenário, os resultados da avaliação externa passaram a compor, tanto em políticas públicas, quanto em pesquisa – nesta dimensão ainda de modo incipiente –, um nexos explicativo para o que se designa genericamente como qualidade da educação. E aqui reside precisamente um desafio educacional: seriam tais resultados capazes de indicar a qualidade da escola? Isto nos abre o debate, então, para, pelo menos, duas ordens de outras questões: uma referente ao próprio objeto dessas avaliações – a escola como um todo ou apenas faces, mesmo que importantes, do trabalho aí desencadeado – e outra sobre a maneira de investigar tal objeto – se bastam as avaliações externas para se conhecer e avaliar as escolas ou dimensões de suas atividades.

TÓPICO 1 Políticas de avaliação da educação a partir dos anos 1990

Avaliação, seguramente, é um tema que ocupa, há muito tempo, um lugar privilegiado no conjunto de aspectos referentes à educação escolar, quer nos debates acadêmicos, quer no meio profissional da educação, estendendo-se para os que se servem direta ou indiretamente da escola. Seria ocioso recuperar assertivas que retratem tal quadro, mas a título de ilustração dos impactos das práticas avaliativas podemos mencionar, entre outras referências de uma vasta literatura, Santos Guerra (2009) e, com destaque, o clássico artigo de Sergio Costa Ribeiro (1990).

No Brasil, com maior ênfase a partir dos 1980, assistimos a um conjunto de iniciativas nas políticas públicas educacionais em favor da adoção, com fundamentações e alcances muito variados, de medidas visando atenuar os índices de reprovação – e consequentemente da repetência – na educação básica. Isto fez surgir um intenso debate em torno dessas medidas. Apologias, pelo efeito democratizante que teriam. Anátemas, pelos efeitos deletérios na qualidade da educação pública. Sob o risco de uma síntese precária, pode-se dizer que nem a democratização foi atingida, nem a qualidade ameaçada, como se encontra em Alavarse (2007). A primeira porque a educação básica brasileira continua evidenciando sinais vigorosos de seletividade. A segunda porque aquilo que se pode supor como conceito de qualidade continua nas mesmas condições, isto é, parcelas minoritárias continuam tirando benefícios associados à escolarização, tanto pelo expediente de pagar escolas para seus filhos – com o beneplácito da isenção fiscal no imposto de renda –, quanto pela manutenção de processos seletivos sucedâneos à escolarização básica, notadamente exames vestibulares para alguns cursos, nos quais essas parcelas são agraciadas com um peso inversamente proporcional de sua presença social. Os ideais liberais da meritocracia, *a fortiori* com a presunção da garantia da igualdade de oportunidades para todos, parecem incontestes.



Tem-se, adicionalmente, que quando observamos as proficiências dos alunos que participaram da Prova Brasil e do Saeb, este último numa perspectiva mais longitudinal, notamos que em redes nas quais não existe tal ameaça, ou é pequena por conta da progressão continuada, o desempenho dos alunos não é inferior ao das redes com tal expediente. Como casos notáveis, temos as redes paulista e paulistana, com o adicional de que são redes grandes, ou seja, são redes com dificuldades operacionais que dificultam o trabalho pedagógico. Ressalvado o fato de não se está afirmando que o desempenho dos estudantes de São Paulo seja bom. É baixo, como o é em geral o dos estudantes brasileiros, mas não confirma um suposto efeito deletério da “promoção automática”.

Parece, ainda, que não há sinais de que as práticas avaliativas, especialmente aquelas encontradas no interior das escolas, tenham mudado substancialmente, ainda que em planos de ensino seja possível encontrar expressões tais como: avaliação contínua, avaliação formativa, avaliação com vários instrumentos, preponderância de aspectos qualitativos

sobre os quantitativos, levar em conta o aluno como um todo, etc. Sem entrar no mérito das justezas, propriedades ou intenções dessas expressões – e da própria literatura que a sustentaria – há sinais no sentido contrário, isto é, as práticas avaliativas continuariam tal como se afiguravam quando os questionamentos a elas dirigidos passaram a se avolumar – muito mais de fora da escola do que propriamente desde seu interior.

Na última década, a este debate incrementado pelas políticas marcadas com as noções de progressão continuada, promoção automática, ensino em ciclos, ou outras assemelhadas, passou a compor o temário pedagógico as avaliações externas à educação básica – na verdade concentradas no ensino fundamental e no ensino médio –, assim denominadas pelo fato de que seus sujeitos, em maior ou menor grau, não estão no interior das escolas, onde se encontram os que são efetivamente avaliados. Em alguns casos apenas os alunos e em outros os professores são avaliados por inferência dos resultados dos alunos da escola. Diante disso, Barretto (2001) chamou a atenção para a configuração de dois modelos.

Diante da avassaladora presença de avaliações externas que, quase sem exceção, contam baixíssimo grau de participação dos efetivamente envolvidos, especialmente os professores, Casassus (2009, p. 73) sustentou que:

[...] a ênfase em apenas um determinado tipo de avaliação, a medição, aprisiona o sistema numa dinâmica pernicioso na procura da melhoria da qualidade, que tem como consequência o efeito contrário ao esperado. Diminui a qualidade porque diminui a sua abrangência e, como instrumento de gestão, retira aos docentes a sua vontade de melhorar a educação.

Daí decorrem as preocupações com a padronização expressas por Noddings (2010) que pondera sobre as restrições que os padrões acadêmicos, paradoxalmente, introduzem nos

curriculares escolares, pois ao proclamarem o que seria defensável à primeira vista – elevados níveis de aprendizagem para todos – concentram-se em determinados conhecimentos que não necessariamente farão parte da vida de amplos contingentes de alunos após a escolarização básica. Evidentemente, não se trata de escolher precocemente quem são os que continuarão a carreira acadêmica – para os quais, talvez, venham a ter utilidade alguns padrões que norteiam as avaliações externas.

Ainda recuperando aportes de Casassus (Op. cit., p. 74), para quem os objetivos da educação são de consistência não apreensível pelos instrumentos invariavelmente utilizados, temos que:

De uma forma voluntária ou involuntária tem vindo a ser dado, a este tipo de avaliação, a legitimidade e o poder de ser considerada o eixo estrutural da política educativa. É das provas de avaliação que resultam as políticas de accountability, de incentivos e de castigos, de afectação de recursos, de orientação

das competências, de uso da informação para a tomada de decisões, etc. Isto é um contra-senso se o compararmos com as intenções de melhoria da qualidade da educação.

Mesmo que não se tenha concordância com a totalidade das posições de Casassus no que tange aos objetivos da educação e sua caracterização das provas com itens de múltipla escolha, existem fortes evidências de que as limitações que essas provas possuem têm sido amplificadas pelas condições políticas da organização de muitas avaliações externas, que agravam a situação por infundir a ideia de que a medida é a própria avaliação. Não bastando, tendo como um suposto que os professores não têm motivação própria para



Por condições políticas nos referimos à pouca transparência na condução dos processos avaliativos, incluindo o tratamento dos resultados e sua disseminação. Aos dirigentes educacionais parece não ser um fator relevante as objeções docentes a essas avaliações, quer por ignorância, quer por posição política. E não sendo considerado como um fator relevante, não são contemplados, no todo ou em parte, nos procedimentos de formação profissional, inclusive naquilo em muito poderia contribuir para as avaliações que os docentes conduzem com seus alunos.

trabalhar com seus alunos e só o farão se forem ameaçados – juntamente com suas organizações sindicais – com a execração pública, que se adiciona ao quadro de potencial desagregação que a hierarquização exerce sobre as escolas e suas equipes.

No entanto, conjuntamente com várias contestações, poderiam ser apontadas alternativas de uso dos resultados dessas avaliações externas que as tornariam um – e não o – ponto de apoio para o delineamento de iniciativas de política educacional defensáveis, incluindo, também, aquelas que contribuiriam para a própria gestão de escolas, numa perspectiva mais democrática.

TÓPICO 2 Avaliações externas e monitoramento das políticas educacionais

Como salientado por diversos autores, ainda que com ressalvas e restrições, como, por exemplo, Afonso (2009), Machado (2010), Sousa e Oliveira (2010), a emergência de políticas educacionais ancoradas em avaliações externas, ou que as trazem em seu bojo, tem como um traço, nuançado muitas vezes, a tentativa de transferir para as equipes escolares a responsabilização pelos seus resultados, como se eles fossem completamente controláveis por essas equipes. É neste terreno, buscando identificar os méritos – contrapartida da extremada responsabilização –, que surgem vários tipos de premiação ou bonificação. Porém, é preciso destacar, muitas dessas avaliações, como parece ser o caso do Saeb até 2003, tiveram impacto muito pequeno sobre gestores, quer de redes de ensino, quer de escolas, permanecendo até mesmo como algo desconhecido. E nesta situação, nem mesmo a propalada justificativa de que seriam avaliações para orientar políticas, sem a intenção de incidir sobre agentes mais diretamente incumbidos de realizar o ato educativo – tradicionalmente professores e diretores de escola – acabam se verificando.



Reconhecer as limitações das provas padronizadas implica assumir que elas possuem restrições, no mínimo, de ordem psicométrica e pedagógica. A primeira por conta das dificuldades de construção de instrumentos de avaliação para aplicação em larga escala associadas aos próprios itens que a compõem, restringindo, mas não eliminando, a pretensão de objetividade do instrumento. A segunda pela dificuldade de se estabelecer uma matriz de avaliação que possa contemplar, também por conta da aplicação em larga escala, a diversidade de desenvolvimento curricular de um grande número de escolas. A comparabilidade, um dos objetivos dessas avaliações, fica assim comprometida, ainda que não em sua totalidade.

Em suma, o reconhecimento de suas limitações constitui um desafio científico para a avaliação – interna ou externa – o que não a desautoriza como expediente educacional, mas, sim, questiona seu uso para fins de políticas educacionais marcadas pelo objetivo mais acentuado de controle social. Se tais controles, por si só, padecem de restrições a partida, *a fortiori*, provas padronizadas não darão a legitimidade que alguns desejam.



Inegavelmente, dado que não se poderia, por completo, desprezar características psicométricas dessas avaliações externas, incluindo as comparações e estudos longitudinais, abre-se um debate, que é mundial, acerca do uso dessas avaliações como um expediente para, efetivamente, o estabelecimento de monitoramento de políticas educacionais. Similarmente, temos no Censo Escolar um recurso para se apreender uma miríade de informações que emanam de dados coletados num conjunto de unidades educacionais, que sem sua existência – enquanto base de dados – não poderíamos empreender nenhum tipo de apreciação de tendências da educação nacional, pois que só poderíamos nos ater às realidades mais imediatamente apreensíveis.

Uma coisa é supor que resultados de provas padronizadas “digam tudo sobre as escolas”, outra é organizá-las de sorte que indiquem tendências, nos dêem pistas dos processos pedagógicos. Uma coisa é contestarmos as avaliações que professores realizam com seus alunos, quer por suas características técnicas, quer pelo vieses ideológicos que eles, também, possuem, inseridos social e politicamente na produção da escolarização.

Outra é correr o risco de desautorizarmos professores de suas tarefas, insubstituíveis, de, sendo educadores, julgarem – avaliarem – o trabalho de seus alunos e, espera-se, de seu próprio trabalho.

Ademais, é preciso se contrapor aos comentários e comportamentos usualmente encontrados e reverberados no tratamento dado por jornalistas, quando assistimos à divulgação dos resultados de avaliações externas e em larga escala, e que tem se concentrado em duas características. A primeira considerando que a escola é produtora de um fracasso generalizado, na linha de que os alunos “não sabem nada”. A segunda é a ênfase na hierarquização das escolas e a busca das “melhores” em contraste com as “piores”. Está colocado o desafio de ir mais fundo na análise desses resultados, se apoiando, por exemplo, nas palavras de Crahay (1999, p. 108):

[...] Conviria determinar os meios de romper, ao nível da escola obrigatória para todos, com esta ideologia da excelência.

[Com vistas aos motivos de nos limitarmos à escolarização obrigatória] Parece-nos normal na medida em que a obrigação escolar repousa sobre um projeto de sociedade que quer fazer adquirir a todas as crianças uma soma de competências ditas fundamentais ou essenciais. A criação de hierarquias de excelência parece-nos contraditória com este objetivo igualitário.

Essas linhas acima, entretanto, não poderiam, ainda segundo Crahay (Op. cit., p. 294), conduzir-nos a supor que o fracasso escolar seja uma responsabilidade dos professores, ou mesmo como decorrência de falta de capacidades ou má formação, ainda que esses últimos fatores possam contribuir, especialmente quando se constata que muitos processos avaliativos – o cerne curricular da escola, mais ainda da seriada – são conduzidos de tal modo que as sínteses e resultados não contêm consistência desejável em função das conseqüências sociais das decisões daí decorrentes. O fracasso escolar decorre mais fortemente de uma cultura na qual o mesmo é suposto inerente, e par indissolúvel do sucesso, até para justificar outras diferenciações encontradas no seio da sociedade, inclusive quando essas não possam ser associadas diretamente aos resultados escolares.

A necessidade de encarar a avaliação vinculando-a ao desafio da aprendizagem deriva do esforço de desvinculá-la dos mecanismos de promoção e retenção, como

tradicionalmente estabeleceu-se no interior da escola, confundindo ensinar com avaliar. Não só porque estes mecanismos traduzem uma ação seletiva da escola, mas porque, principalmente, mesmo para os considerados aprovados, as práticas usuais de avaliação não garantiam aprendizagem, isto é, comprometiam aquilo que se coloca como objetivo precípuo da escola.

Portanto, num cenário muitas vezes confuso, até porque às declarações de “superfície” das políticas públicas não se vislumbram lastros efetivos de democratização da escola, pode-se indagar como se poderia incorporar as avaliações externas ao cotidiano pedagógico das escolas.

TÓPICO 3 Apropriação e uso dos dados das avaliações externas pelas escolas



Portanto, um critério-chave na apreciação de uma proposta de organização da escola que se proponha como democrática é a maneira como equaciona o enfrentamento da questão da avaliação; enfrentamento, insistimos, que não se concentra na alteração, às vezes superficial, de procedimentos – a despeito da necessidade e importância destes – mas, sim, em seus fundamentos articulados com o desenvolvimento do conhecimento dos educandos.

Seria, então, necessário redirecionar a indignação com eventuais responsabilizações dos professores com baixos rendimentos, apontados por resultados de avaliações externas, por uma indignação como os baixos rendimentos, quando, sabemos, existem. Transformar as concepções de ensino que se apóiam numa organização escolar marcada por ideologias de igualdades de oportunidades e meritocracia, o que quer dizer, necessariamente, diferenças de resultados em face de um mercado competitivo *par excellence*.

Guardadas as proporções, mas sendo assunto assemelhado, devemos cogitar que as iniciativas de ciclos ou progressão continuada representam um avanço porque eliminam ou atenuam uma barreira social e pedagógica que é a reprovação e a conseqüente repetência, o que Alves (2006, p. 20) também ressalta como sendo os efeitos perversos de uma estratégia de ensino; igualmente avançam por trazerem à baila o próprio sentido da escolarização e neste quadro a avaliação se integra ao desafio político de contribuir com a efetiva democratização da escola, mas que correm riscos de terem suas conquistas e potencialidades anuladas – ou secundarizadas – pelas políticas de avaliações externas.

Num quadro de combate político, ainda a ser potencializado, pela democratização da escola, as políticas educacionais que se servem das avaliações externas podem recompôr marcas da seletividade escolar, quer pela via da responsabilização excessiva ou completa dos profissionais da educação pelos resultados de seus alunos, quer por recolocar a seletividade interna aos sistemas, pelo mote da disputa entre escolas, como acentuou Madaus (1988), agravado pelo fato de que os resultados destas avaliações podem ser apresentados como os únicos indicadores



da qualidade, isto é, como se esgotassem toda a possibilidade de apreensão da qualidade do trabalho escolar, haja vista que este, certamente, é muito mais complexo do que os objetos de avaliação em sua modalidade externa, mesmo quando se reconhece a possibilidade técnica de organização de boas provas padronizadas. Tudo indica que pode ser dificultado o caminho para que as equipes escolares se envolvam numa avaliação institucional, tal como preconizou Nevo (1997), na perspectiva de integrar, aos resultados de avaliações externas com suas potencialidades devido aos padrões de que podem estar revestidas, outros elementos que, aí sim, poderiam contribuir para uma efetiva elucidação das tarefas colocadas para alunos e profissionais.

Nestes moldes, a “era” das avaliações externas pode, de um lado, afastar as equipes docentes do que Nevo (Op. cit.) configurou como uma avaliação bilateral e inclusiva e, de outro, dificultar que práticas avaliativas formativas se consolidem no sentido da radicalização da democratização da escola.

Em sentido contrário ao das políticas de “culpabilização” e, até mesmo, de desmoralização dos profissionais da educação pública, encontramos em Oliveira (2009) e Oliveira e



Araújo (2005), entre outros, indicações e fundamentações para se fixe práticas no interior das escolas que, de um lado, busquem critérios mais objetivos e externos para padrões de qualidade, estando aqui abertas as possíveis justificativas para algumas comparações – o que englobaria aquelas relativas a resultados de desempenho cognitivo. De outro, pela via da elaboração de seus planos estratégicos, ou projetos político-pedagógicos, a tentativa de “leituras” mais atentas de dados da realidade da escola e de seus membros, o que, neste quesito, pode contem-

plar um cotejamento entre os resultados que a equipe produz com aqueles advindos de outras fontes, agentes e processos.

Não se trata de encontrar a “verdade objetiva”, mas no terreno específico da avaliação, entendida como intrínseca aos atos educativos e, portanto, subjetiva, problematizá-la, questioná-la desde seu interior. Tampouco se trata de colocar em suspensão os juízos que, destacadamente, professores fazem de seus alunos, mas de submetê-los, por seus próprios sujeitos, ao escrutínio da investigação. Assim, igualmente, se apreende os resultados de avaliações externas e os indagamos, os inquirimos, até para exigir por direito democrático mais e melhores informações, para eliminar a sensação de verdadeiras “caixas-preta” em que se converteram.

Em síntese, podem-se fixar os fundamentos de um verdadeiro programa de avaliação educacional, no quadro atual das políticas educacionais, na investigação que recoloca como objeto, simultaneamente, a escola e a sua avaliação enquanto unidades que, sem transformá-las em práticas autônomas ou subsumidas, sejam tomadas em sua concretude. Isto, ademais de contribuir no enfrentamento e superação de impasses da avaliação educacional, permitira que avançássemos para o estabelecimento de referenciais nas análises da prática escolar, pela incorporação de resultados de avaliações externas e, ao mesmo tempo, desprovido essas avaliações de sua áurea mistificadora de tudo explicar.

Deste modo, preserva-se o caráter inferencial, e, portanto aproximativo, dos conhecimentos advindos desses resultados e os mesmos não sendo tomados como adversos ou desconectados dos processos nos quais se ancoram.

Restituir ou reafirmar a busca da concretude dos fenômenos, no caso a escola e sua avaliação, é dar um sentido investigativo que realça o conjunto de variáveis que as perpassam. Mais do que sustentar que à política o que é da política e em defesa de uma ciência suficientemente autocrítica, trata-se de sublinhar que simplificações no terreno da ciência costumam irmaná-la, empobrecida, com o senso comum, e no terreno da política, pela via da ingenuidade ou do apoliticismo, condená-la à impotência, explicativa e efetiva, frente à realidade que elege como objeto.



RedeFor

Planejamento estratégico e gestão administrativa

3 Planejamento estratégico e educação



Mesmo que reconheçamos a natureza política da educação escolar, o que significa salientar suas vicissitudes face aos vários interesses e concepções – sociais, econômicos, culturais e políticos –, especialmente sua dependência de normatizações legais e parlamentares, isto, em hipótese alguma, elimina a necessidade de que sua efetivação seja planejada, incluindo-se com destaque aquelas atividades levadas a cabo nas unidades educacionais. Como atividade humana intencional, a educação escolar representa um esforço no sentido de obtenção de determinados resultados, partindo-se de determinadas condições. Neste tema abordamos um conjunto de tópicos que poderão facilitar, ao mesmo tempo, a compreensão de aspectos teóricos relativos ao planejamento e sua utilização como um ponto de apoio para o trabalho de gestão no cotidiano escolar.

TÓPICO 1 Planejamento estratégico: alguns conceitos

Neste tópico analisaremos alguns conceitos de planejamento estratégico. Primeiramente, a palavra estratégia vem do ambiente militar e se relaciona com comando. O estrategista deve comandar uma série de ações tendo em vista o objetivo que se quer atingir.

O conceito de planejamento estratégico, embora possa ser aplicado à escola, tem uma tradição de emprego amplo em ambientes administrativo, notadamente em empresas, onde tem sua relevância mais significativa. Por extensão de certos objetivos, normalmente em função do lucro almejado, já era comum em se tratando de escola privada, onde até o termo clientela, quando se quer referir ao aluno, tem essa conotação.

Contudo, acreditamos que na escola pública, apesar da inexistência de objetivos de ganhos financeiros, diante da necessidade de organização de suas atividades, é possível, sem transposições mecânicas, conhecermos e problematizarmos uma série de conceitos que podem se constituir em referência para os desafios inscritos na administração escolar.

Ainda que uma escola pública não seja, em termos exatos, uma empresa, sua configuração organizativa, entretanto, revela algumas similitudes que precisam ser consideradas para que seus objetivos sejam alcançados do modo mais adequado, incluindo o processo de tomada de decisões.



O primeiro conceito a ser analisado é o seguinte: o planejamento estratégico nada mais é que uma “análise racional das oportunidades oferecidas pelo meio, dos pontos fortes e fracos das empresas e da escolha de um modo de compatibilização (estratégia) entre os dois extremos.” (ANSOFF, DECLERCK; HAYES, 1981, p. 15). O responsável não pode deixar que os pontos fortes sejam esquecidos ou subsumidos pelos pontos fracos. Há gestores que não têm uma clara definição dos reais pontos fortes de sua escola, compreendendo todo o conjunto de interessados e implicados no processo educacional, além dos recursos materiais, e acabam não sabendo lidar com as intempéries que o meio lhes apresenta.

O planejamento estratégico também “pode ser conceituado como um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente” (OLIVEIRA, 1988, p. 30). Voltamos à questão dos objetivos, que são imprescindíveis para essa otimização da relação da escola com seu ambiente. Saber que rumo deve ser seguido é fundamental. Em *Alice no País das Maravilhas* Lewis Carol nos ensina que quando não se sabe para onde se quer ir, qualquer caminho serve.

Além desse caráter de relação com o ambiente e com os objetivos, o planejamento estratégico também pode ser relacionado à vinculação com os recursos disponíveis ou a serem disponibilizados para se atingir os objetivos propostos. Isto posto, o planejamento estratégico “é raciocínio analítico e vinculação de recursos.” (DRUCKER, 1984, p. 133). Como bem salientou Oliveira (1988, p. 30), “de forma resumida, o planejamento estratégico relaciona-se com objetivos de longo prazo e com maneiras e ações para alcançá-los que afetam a empresa como um todo.”

Segundo Drucker (1984, p. 135), o bom planejamento estratégico deve descartar o dia de ontem, ou seja, se preocupar no que deve ser feito agora para os objetivos de amanhã, quais são as novas coisas que se tem que fazer e quando devem ser feitas. Tudo deve ter como base o trabalho. Ele diz que “o planejamento estratégico não opera com decisões futuras. Ele opera com o que há de futuro nas decisões atuais. As decisões só existem no presente”. Como definição, ele diz que planejamento estratégico “é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma *retroalimentação* organizada e *sistemática*, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas” (Op. cit., p. 136). Desse modo, segundo esse autor, o planejamento estratégico deve ter como objetivo o agir aqui e agora. Não pode ser concebido para um agir futuro, pois os passos devem ser seguidos, sempre, tendo como princípio essa determinação. Isso não significa dizer que o planejador não tenha horizontes em suas decisões. O que não pode ocorrer é o futuro ser idêntico ao passado. Nesta perspectiva, de acordo com Oliveira (1988, p. 21), “o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo administrador para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado”.

Como mais um conceito, Oliveira (Op. cit., p. 32-33) aponta que o planejamento estratégico deve ser entendido como um processo que possibilitará estabelecer que rumo tomar, otimizando os recursos necessários para tal finalidade, levando “em conta as condições externas e internas à empresa e sua evolução esperada”, procurando-se as melhores maneiras de transformar as aspirações em realidade. Para tanto, é indispensável conhecer aquilo que se tem de pontos positivos, fortes para adequar ou eliminar os aspectos negativos ou seus pontos fracos, inclusive para evitar, ou superar, qualquer ameaça externa.



Para isso, um plano de trabalho é fundamental, expresso no planejamento estratégico, para cuja elaboração devem ser mobilizados, entre outros, os conceitos de objetivos e metas. Apesar de parecerem iguais, não são, pois uma meta é a quantificação de um objetivo. Se a escola tem como objetivo diminuir a evasão no primeiro ano do ensino médio, por exemplo, a meta deve ser estabelecida para um determinado período ou ainda qual é a porcentagem que deverá ser atingida e em que tempo. Corroborando este conceito, para Fischmann e Almeida (1991, p. 25) o planejamento estratégico trata-se de “uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos”.

Portanto, o planejamento estratégico deve ser entendido como um plano de direção para ser seguido por todos os envolvidos através de decisões e estratégias. O que, sem ser objeto



desse texto, ressalta a importância do processo de participação, entendido como o envolvimento na tomada de decisões, uma das condições para que, além de sua democratização, garanta o comprometimento com as metas e objetivos definidos no plano, por parte de todos os seus interessados ou implicados. Ademais, o planejamento estratégico deve contemplar objetivos de curto, médio e longo prazo.

No entanto, alguns problemas podem interferir no planejamento estratégico. Os principais são “os problemas administrativos suscitados pela situação, os processos de solução de tais problemas e as variáveis que os envolvem.” (ANSOFF;

DECLERCK; HAYES, 1981, p. 15), particularmente quando se simplifica o quadro inicial e despreza-se o envolvimento de todas as pessoas, o que, aliás, pode ser uma fonte para essa simplificação, a perder informações e possibilidades de contribuições para o ordenamento do plano.

Contudo, não basta reconhecer de onde parte-se e onde se pretende chegar. Isto não produz automaticamente a nova situação desejada. É imperioso que se elabore, como parte extremamente relevante do plano, as ações, como os correspondentes recursos e meios, para se alcançar os objetivos.

Diante desse quadro, o que seria um bom planejamento? Como avaliar se o planejamento que está sendo feito é adequado à escola? Segundo Parson e Culligan (1988, p. 17), um bom planejamento “é o esquema que nos mantém no rumo, que elimina o mistério e o tédio e acaba com os erros”. Além do mais, ele deve ser construído de baixo para

cima, como a pirâmide e não de forma autoritária, como imposição, de cima para baixo. Outro aspecto importante para o bom planejamento é que ele “não deve deixar nada por dizer, nem dizer nada em excesso” (Op. cit., p. 38). Todos os aspectos essenciais para o bom andamento da escola devem ser contemplados no planejamento, que deve ser revisado e reavaliado constante e continuamente.

Assim, uma gestão democrática significa articular um coletivo que deve tomar as melhores decisões para o sucesso do plano estratégico da escola. Se antes o diretor decidia tudo sozinho, hoje não cabe mais esse modelo de gestor da escola, pois tal modelo favorece a criação de atritos de toda ordem e, principalmente, dificulta o engajamento nas ações por parte dos envolvidos com o trabalho da escola, portanto, o que de fato fazem-na.

Retomando o planejamento, o que seria planejar estrategicamente?

A palavra estratégia foi tomada do contexto militar e se refere à vitória. E qual é a vitória que a escola quer conseguir? É possível conseguir a vitória sozinho? Essa vitória será alcançada a curto prazo? O lema *veni, vidi, vici* – “vim, vi, venci” – supostamente atribuído ao imperador romano Júlio César – retrata bem o que deve ser entendido como estratégia. É preciso estar no lugar adequado, observar as circunstâncias, o meio no qual está inserido, o que há pró e contra e então se colocar em batalha. Um planejamento sem esse horizonte está fadado ao insucesso. Importante salientar que as peculiaridades, as idiosincrasias locais não podem ser desconsideradas. Daí a importância do vir, do olhar, do conhecer o local, a comunidade, o entorno.

Por esse motivo, a utilidade do planejamento estratégico, de acordo com Fischmann e Almeida (1991, p. 26) é “procurar a eficácia da organização”. E qual seria a eficácia da escola? O ensino e a aprendizagem caminhando juntos. Não existe educação formal sem a preocupação com esse binômio. Ninguém deve ensinar sem se preocupar com alguém que deve aprender. *Mutatis mutandis*, Fischmann e Almeida (Op. cit., p. 54) dizem que “a natureza do campo de atuação de uma empresa representa a vocação da empresa, ou seja, aquilo que é a sua missão”. Assim, a vocação da escola é ser uma instituição onde o ensino e a aprendizagem são os principais fomentadores da educação formal. E sua missão é fazer com que esse binômio esteja presente em seu dia a dia dela, nos documentos e nas ações, ou seja, na teoria e na prática.



TÓPICO 2 Planejamento como instrumento de gestão

Neste tópico analisaremos o planejamento como elemento fundamental na escola, enquanto instrumento de gestão, ou seja, como os gestores da escola pública podem se valer desse expediente, mais fortemente associado ao ambiente de empresas, para auxiliar seu trabalho na escola, que tem um perfil diferente de uma empresa propriamente dita, mas que tem, também, aspectos em comum.

Se vamos falar de planejamento, em primeiro lugar cabe a pergunta: o que é planejar?



Segundo Drucker (1984, p. 134), “planejar é aplicar o raciocínio, a análise, a imaginação e o julgamento”. Esse julgamento nada mais é que a avaliação. Um bom planejamento deve passar por avaliações periódicas. Isso favorece acerto de possíveis descaminhos. Aplicar o raciocínio é buscar razões lógicas e coerentes para o fim a que se propõe.

Uma primeira consideração a ser feita é que a atividade de planejamento não é algo simples. Para Oliveira (1988, p. 22), ao contrário, é complexa em função “de sua própria natureza, qual seja, a de um processo contínuo de pensamento sobre o futuro, desenvolvido mediante a determinação de estados futuros desejados e a avaliação de cursos de ação alternativos a serem seguidos para que tais estados sejam alcançados”. De acordo com o autor (Op. cit., p. 23), o planejamento deve ser baseado em 4 princípios: o princípio da contribuição aos objetivos, o princípio da precedência do planejamento, o princípio da maior penetração e abrangência e o princípio da maior eficiência, eficácia e efetividade.

O planejamento de uma escola começa pelos objetivos que se tem para essa escola. Estabelecidos os objetivos ou a partir de cada objetivo, faz-se necessário a seguinte pergunta: o que é preciso fazer hoje para que amanhã o nosso objetivo seja alcançado? Não se trata de uma visão futurista, mas de pensar, analisar, o que está ocorrendo agora e o que deve ser feito agora. A cada objetivo, deve ser traçada uma meta a ser alcançada, ou seja, deve haver uma quantificação desse objetivo. Além do mais, o planejamento deve ser global. Os mais variados aspectos dessa escola devem ser analisados no momento do planejamento.

Não existe planejamento eficaz se não soubermos qual é a missão da escola. Sem esta clareza não se saberá tomar as decisões adequadas para determinado fim. A missão de uma escola não é necessariamente a missão de todas se tomada em sua particularidade, pois alguns aspectos devem ser considerados, como o entorno e o nível de ensino. Se em linhas gerais, em seu aspecto macro, a missão é a mesma, no seu aspecto micro, temos as particularidades.

Um bom planejamento, também, deve ser flexível, de modo que alterações em seu processo de elaboração e de execução – enquanto um plano – devem ser assimiladas da melhor maneira possível. Sem ficar à mercê das intempéries, mas saber que elas são possíveis.

Embora tenhamos até esta altura evidenciado a participação como um requisito para um bom planejamento, é preciso destacar que a participação não costuma acontecer espontaneamente. Disto decorre a importância, como um elemento imprescindível, das iniciativas do gestor, e de sua equipe, que, caracterizado pela disposição do diálogo, a antítese da autocracia. Não se pode sustentar que a gestão de uma escola se dê com “mãos de ferro”. Um gestor autoritário não consegue atrair a confiança dos demais envolvidos no processo de construção de uma escola eficaz, democrática e dinâmica. Ele pode até conseguir alguma coisa, mas não consegue fazer com que as pessoas “vistam a camisa” da escola. Ou ele estará sempre sendo colocado à prova pelos alunos ou as pessoas não vêem a hora de sair desse local ou, ainda, de tirarem esse gestor.

Como decorrência dessa necessária característica do gestor, o chamado ciclo de planejamento é enfatizado por Parson e Culligan (1988, p. 247) como a melhor oportunidade



para “fazer com que seus funcionários conversem entre si, troquem impressões e acertem suas desavenças”. No entanto, como não há muitos momentos de planejamento, cabe ao gestor potencializar os momentos de diálogos com todos os envolvidos, preparando-os previamente, levantando quais são as expectativas e perspectivas dessas pessoas.

É muito “desconfortável” ficar numa escola quando não compactua com suas metas gerais, mas pior ainda quando estas não nasceram de um processo democrático, tendo sido estabelecidas completamente sem a participação dos implicados. Como delineado na introdução do tema, a educação escolar, por sua natureza política, nunca será completamente definida no interior de cada unidade educacional. No entanto, é no interior de cada unidade educacional que tal educação é efetivada, tendo como componente, entre outros, os fatores de suas particularidades. Envolver seus agentes para discuti-las é condição para o sucesso do planejamento e, mais ainda, da execução do plano daí emanado.

Neste quadro, a figura institucional do gestor, via de regra consignando um peso especial ao diretor, avulta. O diretor não pode simplesmente atribuir aulas aos professores, por exemplo. Cabe a ele estabelecer e favorecer condições para o diálogo, organizando pautas para todo tipo de questões, inclusive os chamados “mal entendidos”. Não se trata de acerto de contas, mas momentos de redirecionamento de relações e procura de diagnósticos e seus encaminhamentos. Isto representa enfrentar plenamente uma questão, que nem todos conseguem enxergar: que a escola é uma instituição inserida num contexto social, político e econômico, com os desdobramentos em seu interior.

O planejamento não pode ser tratado como um ritual meramente formal e burocrático e o plano estratégico a ser produzido, portanto, não pode ser concebido como algo que esteja pronto ou que será algo vindo “de cima”, cabendo a todos simplesmente tomarem conhecimento e seguirem as determinações ali estabelecidas. Pelo contrário, o plano “pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação” (OLIVEIRA, 1988, p. 21). É dinâmico, é dialético, é um constante ir e vir.

Para que um planejamento seja eficaz, faz-se necessário que objetivos e metas sejam estabelecidos. Como vimos, as metas precisam ser quantificadas. Não basta que o objetivo seja erradicar o analfabetismo. A meta deve ser erradicar o analfabetismo em tantos anos. Dentro do planejamento, alguns planos são colocados em pauta. Esses planos necessitam de datas e prazos. Como não é feito de uma hora para outra, mas trata-se de um processo contínuo para sua elaboração, o planejamento exige esforços concentrados de todos os envolvidos.



Mencionamos, anteriormente, que usualmente se associa planejamento com atividades realizadas no interior de empresas. Porém, dado o escopo deste texto, é preciso sublinhar a relação do planejamento com a escola. De um lado, para destacar a necessidade e importância do planejamento para o ambiente e práticas escolares. De outro, porém, dado que muitos conceitos quanto a planejamento foram forjados no ambiente administrativo de empresas, sem retirar-lhes o mérito, para se evitar translações conceituais que, no limite, impediriam o sucesso do trabalho escolar. Numa empresa, seja pública ou privada, os gestores têm um produto final que depende, sobremaneira, da capacidade gerencial desses gestores e das matérias sobre as quais se trabalha para

que a realização seja a mais eficaz possível. Em se tratando da escola o “produto” seria a aprendizagem do aluno. Contudo, trata-se, também, de um sujeito histórico, que não é amorfo e nem apático. Tem vontade própria e, em muitos casos, essa vontade não está em acordo com a daqueles que são os responsáveis por sua educação formal. É inegável que os gestores podem aplicar alguns desses conceitos empresariais em sua escola. No entanto, é preciso muito cuidado nessa aplicação. Alguns podem entender que realmente a escola é uma empresa e cobrar dos envolvidos objetivos e metas dissonantes com a capacidade e formação desses envolvidos. É muito comum se referir ao aluno como clientela. Diz-se que “é preciso conhecer a clientela onde a escola está inserida”. Ou ainda que “a clientela mudou muito com o passar do tempo”. Cuidado, o aluno não é um cliente! O aluno deve ser entendido como um sujeito no processo de ensino e aprendizagem. A este respeito, valem os aportes de Paulo Freire, que se contrapunham à chamada escola tradicional por julgar que realizava uma educação bancária.

Se objetivos de curto, médio e longo prazo, se vocação e missão, aparecem, amiúde, como terminologia administrativa, enquanto conceitos afeitos ao planejamento não são incompatíveis com o ambiente e cultura escolares, preservada, registre-se, sua dimensão da como instituição pública responsável pela educação formal da sociedade como um todo e da comunidade na qual está inserida. Com efeito, a preocupação com o planejamento deriva justamente da necessidade de que sua tarefa educacional – trabalho intencional – seja conduzida a contento.

Finalizando este tópico, queremos dizer que é preciso saber ler o sentido que se está dando para a palavra gestão neste texto. Numa gestão democrática de ensino e de escola, uma das exigências da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtiem, na Tailândia, em 1990, não cabe uma pessoa decidir tudo na escola e de cima para baixo. É difícil até pensar em um termo quando se quer referir à equipe que dirigia a

escola nos moldes anteriores. Hoje, quando se fala em equipe de gestão, fica fácil entender que as orientações devem ser fruto de uma ação coletiva, de diálogo entre esses membros. Isso não quer dizer que não deva existir responsabilidades diferenciadas, face a trabalhos diferenciados; que não deva existir o senso de iniciativa.

Queremos salientar a possibilidade e a necessidade de construção de uma escola e para uma educação que se pretende democrática. E isto exige um trabalho planejado. Para que dos desejos se passe, pela assimilação operacional de conceitos, a uma nova realidade.



TÓPICO 3 Plano direcional e viabilização das ações

Neste tópico faremos uma análise sobre o plano direcional que faz oposição ao plano específico, além de sua relação com a viabilização das ações necessárias à implantação de determinados objetivos e metas que, como vimos acima, é a quantificação dos objetivos.

Paro (1998, p. 108) diz que “qualquer empreendimento humano fracassa se, tendo em vista fins nitidamente estabelecidos, não forem utilizados os procedimentos e recursos adequados para alcançá-los”. Os fins necessitam de meios adequados. Aqui não cabe a máxima maquiaveliana de que os fins justificam os meios. Isso, principalmente quando se trata de escola, onde fins e meios podem ser pessoas com suas mais diferentes capacidades e potencialidades. É nesse contexto que vamos tomar os conceitos de plano específico e plano direcional.



O plano específico é aquele que tem um objetivo claramente definido, não deixando margem para interpretações que não estejam de acordo com o que foi pensado pelo idealizador ou idealizadores. Nesse tipo de plano, o foco é no processo, ou seja, no desenvolvimento. Aqui, as principais perguntas são: o que, quando, onde, quanto e por quem. Fazendo uma breve relação com a educação, se queremos reduzir os gastos com o papel na escola, essas perguntas poderão aparecer da seguinte forma: O que deve ser feito? Quando iniciaremos? Onde faremos essa redução? Quanto gastamos e quanto queremos gastar? Quem será o responsável por essa ação? Como vemos, são questões práticas e objetivas. No entanto, dependendo do que se quer, é imprescindível um trabalho de conscientização de todos os envolvidos. O plano deve prever todos esses passos.

Por outro lado, o plano direcional é flexível e tem por finalidade fixar diretrizes gerais. O foco é o resultado. É um ir de um ponto a outro. Se queremos atingir determinado objetivo, não é o plano direcional que estabelecerá o caminho a ser seguido, mas onde se quer chegar. Até porque, os caminhos podem ser variáveis e qualquer postura rígida do gestor pode colocar tudo a perder.

Um dos teóricos mais conceituados do planejamento estratégico que fazem essa abordagem sobre o plano direcional é Carlos Matus (1993). Para este autor, três variáveis são fundamentais na formulação de um plano direcional. Ele diz que primeiramente deve haver uma abordagem procurando selecionar os problemas; em seguida, deve-se buscar o que é necessário para o enfrentamento desses problemas; e, por último, é preciso buscar os resultados que foram gerados a partir dos meios utilizados no enfrentamento dos problemas.

Quando se pensa numa direcionalidade de qualquer programa a ser desenvolvido, algumas perguntas precisam de resposta, tais como: para onde se quer ir? Que objetivos e metas deverão ser atingidos num determinado período de tempo? Desse modo, o plano direcional nada mais é que um compromisso, no caso a escola, com as ações e resultados estabelecidos. Trata-se de dar nova direção ou de novo eixo direcional a certas propostas iniciais. Por esse motivo, o planejamento não combina com improvisação. Não dá para não saber o que se quer e em quanto tempo isso precisa estar pronto, não se poderia trabalhar com essas incertezas, essas inseguranças. Na escola isso, também, não pode fazer parte do *habitus* da gestão. É necessária revisão constante, como foi dito acima. Por esse motivo o plano direcional é flexível. Quem estabelece os meios é o plano específico.

Mais uma vez queremos salientar que não se trata de querer mostrar que a escola é uma empresa como outra qualquer. Não é! Podemos fazer analogias, mas o “produto” é diferente. Uma empresa tem como



finalidade vender um produto ou um serviço. No caso da escola, o “produto ou o serviço” deve se manifestar num ser que pensa e que tem vontade. Não podemos nos esquecer disso.

A segunda parte deste tópico apresenta uma questão fundamental em se tratando de escola, que é a viabilização das ações. Quais são as condições externas e internas à escola que permitem ou possibilitam que os objetivos e metas estabelecidos sejam viáveis e, conseqüentemente, atingidos? Pode a escola depender unicamente dos recursos advindos dos governos centrais? Como a escola pode viabilizar suas ações, inclusive para dar conta de possíveis falta de recursos financeiros?



Inicialmente queremos salientar que a viabilização das ações não se refere unicamente à questão financeira. Quando se fala em viabilizar ações, estamos falando de toda e qualquer ação que represente um passo para que um objetivo – ou uma meta – seja atingido. Nesse processo, o papel do gestor é de suma importância. Ele deve saber equacionar e subdividir tarefas para propor que as pessoas mais qualificadas fiquem nas funções adequadas. O olhar atento da equipe de gestão para essa subdivisão de tarefas é fundamental. Pelo contrário, às vezes uma ação não pode ser viabilizada por falta de capacidade de realizar determinada tarefa. Se um planejamento é bem feito, isso não pode aparecer.

Um fator que gera dificuldade à gestão de uma instituição é a alta rotatividade de seus membros. No caso da escola, isso é muito comum, haja vista que alguns dos cargos de direção não são ocupados por diretores concursados. Logicamente que o fato de ser concursado não é garantia de uma boa gestão. Daí a importância de um bom planejamento que leve em conta até essa rotatividade. É aí que entra o fator que vimos abordando que é o estabelecimento de um plano direcional. No entanto, esse plano não pode ser revisto sem um estudo prévio daqueles que permanecem na escola. Aqui entra mais uma vez a capacidade de diálogo do gestor com os demais membros da equipe ou ainda com todas as pessoas envolvidas com as questões da escola.



O papel da equipe de gestão da e na escola é mais do que simplesmente dividir tarefas para que um cuide da parte burocrática e outro da pedagógica. Não é raro ver isso numa escola que só tem um diretor e um vice. Nesse caso, o professor coordenador acaba fazendo as duas tarefas. Às vezes, quando a escola tem o período noturno, muitos diretores escolhem um vice para ficar responsável por esse período. Há casos em que há duas ou três escolas dentro de uma, pois o diretor pouco ou nunca aparece no período da noite. Nesse caso, não é incomum certas dificuldades para que algumas ações sejam viabilizadas, haja vista que alguns não conhecem a sua escola com todas as suas idiossincrasias. Logicamente que isso não impede que em algumas reuniões da equipe de gestão as coisas sejam colocadas sobre a mesa para apreciação e discussão. No entanto, conhecer *in loco* geralmente traz melhores resultados.

Planejamento estratégico e gestão administrativa

4 A avaliação externa e gestão da escola na rede estadual paulista



A rede estadual paulista foi uma das redes pública de ensino a experimentar, desde 1996, a avaliação externa de suas escolas, ainda que neste período tenham sido muito diversificadas as vicissitudes dessa política, chegando em 2001 a ter forte impacto na decisão de aprovação ou reprovação de alunos. Neste estado, também, deu-se uma das mais amplas iniciativas de pagamento de bônus, igualmente com diferenciações ao longo do tempo. De todo modo, pode-se sustentar que a gestão de escolas estaduais em São Paulo tem como um forte componente a influência de resultados desse tipo de avaliação.

Aludindo as potencialidades para se atingir a qualidade na educação, equipes escolares são instadas a fazer dos resultados da avaliação externa um dos indicadores mais importantes para suas decisões. Assim como, da ótica da Secretaria Estadual de Educação, as metas para um conjunto de medidas são, direta ou indiretamente, vinculadas a tais resultados.

TÓPICO 1 O Saesp e as políticas educacionais no estado de São Paulo

O Sistema Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saesp) foi implantado em 1996 com a intenção de avaliar a qualidade do ensino tendo como base os resultados dos alunos em suas provas, geralmente, aplicadas final do ano letivo, aos alunos dos terceiros, quintos, sétimos e nonos anos do ensino fundamental e terceiro ano do ensino médio. Desde o início, apesar de redação e algumas disciplinas terem constituídos objetos de avaliação, é em língua portuguesa-leitura e matemática que se concentram os esforços de interpretação dos resultados.

Como nota histórica, devemos lembrar que somente a partir de 2007, ou seja, 11 anos após sua primeira edição, o Saesp passou a ter seus resultados divulgados na mesma escala utilizada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a chamada escala Saeb, também empregada, por exemplo, na Prova Brasil. Isto, além de permitir a comparação como outras avaliações de sistema, tem como elemento mais importante a

comparabilidade dos resultados, de toda a rede e de cada escola, ao longo do tempo, facultando algumas análises, como se fará, ilustrativamente no tópico seguinte.

Adicionalmente, desde 2008, existe na rede estadual de ensino de São Paulo o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), apresentado como um



indicador que avalia a qualidade da escola e calculado com alguma semelhança com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), cujos resultados são relativos às séries iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio, de escolas públicas e privadas, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Do ponto de vista da política educacional na rede estadual, o Idesp concentra, até o momento, o eixo de gestão da rede estadual, ao considerar o equacionamento da qualidade das escolas como expresso nos resultados do Saresp. Como complemento dessa política, enten-

de-se que tal qualidade decorre, com muito peso, do trabalho docente, daí, inclusive, infere-se o mérito de tal atividade, passível de ser bonificada.

O Idesp, cujos detalhamentos de cálculo podem ser encontrados em São Paulo (2011), a despeito de seu emprego na definição de bônus pecuniário para profissionais da rede, seria um referencial para que cada escola pudesse organizar seus esforços, notadamente no tocante ao seu planejamento estratégico e especialmente para atender diferencialmente seus alunos. O que cumpre ressaltar é que os resultados do Saresp, junto com o fluxo escolar, ao compor o Idesp, com suas consequências expostas anteriormente, muitas vezes perdem seu potencial pedagógico para se transformar num indicador de gerenciamento de pessoal.

Ainda devemos registrar, como um dos pilares da política educacional da rede estadual, também a partir de 2008, a adoção de material de apoio para professores e alunos, denominados de apostilas na linguagem coloquial de muitos profissionais das escolas. Esta adoção, entre outros argumentos, foi justificada como uma iniciativa para alinhar o currículo na rede estadual, para o conjunto de suas disciplinas, fixando conteúdos e atividades, bastante detalhadas para o transcurso do período letivo, face a uma consideração dos dirigentes que havia uma diversidade muito grande.

Outro argumento foi apresentado como condição para os alunos pudessem ser melhor avaliados pelo Saresp, à medida que sua matriz de avaliação estava baseada nos conteúdos dessas apostilas, inclusive como forma de contornar uma queixa de profissionais da educação pública paulista de que o desempenho de seus alunos estaria abaixo das expectativas pelo fato de que o conteúdo do que “caía” na prova nem sempre correspondia ao ensinado nas salas de aula.

Agregue-se que, também, existe outro argumento no sentido as equipes escolares, em face dos resultados do Saresp, poderiam identificar e melhorar os problemas dos alunos. Entretanto, não tem sido remetido para as escolas os resultados individuais dos alunos. Embora seja matéria controversa entre os que chegam a defender as avaliações externas, muitos gestores e professores, aliado às dificuldades de



entendimento dos próprios resultados em geral, por conta da metodologia utilizada, muito distante do conhecimento em avaliação que licenciados têm no Brasil, não conseguem desenvolver um trabalho pedagógico diferenciado por aluno, pois sabem apenas a porcentagem de alunos que estão em níveis de proficiência considerados abaixo do básico, básico, adequado e avançado.

TÓPICO 2 O desempenho dos alunos no Saresp e a qualidade do ensino

Para uma análise de desempenho no Saresp, temos na Tabela 1, temos as séries históricas de resultados do Saresp, de 2007 a 2010, para língua portuguesa e o Gráfico 1, como sua expressão. Na Tabela 2, por sua vez, temos os resultados correspondentes a matemática com o Gráfico 2 como sua expressão. Nas tabelas e gráficos foram mantidas as nomenclaturas originais de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, atualmente denominadas de 5º e 9º anos, em função da implantação do ensino fundamental de nove anos.

Língua Portuguesa						
	2007	2008	2009	2010	Var %	Var
4ª s. EF	186,8	180,0	190,4	190,4	1,9%	3,6
8ª s. EF	242,6	231,7	236,3	229,2	-1,1%	-2,5
3ª s. EM	263,2	272,5	274,5	265,7	0,9%	2,5

Tabela 1 Saresp. Resultados de Língua Portuguesa, de 2007 a 2010. Fonte: SEE-SP



Gráfico 1 Saresp. Língua Portuguesa. 2007-2010.

Na Tabela 2, temos as séries históricas de resultados do Saesp, de 2007 a 2010, para a matemática e o Gráfico 2, como sua expressão.

Matemática						
	2007	2008	2009	2010	Var %	Var
4 ^a s. EF	182,5	190,5	201,3	204,6	12,1%	22,1
8 ^a s. EF	231,5	245,7	251,5	243,3	-1,0%	-2,4
3 ^a s. EM	263,7	273,8	269,4	269,2	2,1%	5,5

Tabela 2 Saesp. Resultados de Matemática, de 2007 a 2010 Fonte: SEE-SP



Gráfico 2 Saesp. Matemática. 2007-2010.

Tomando por base os resultados de 2007 a 2010, no **ensino fundamental**, podemos perceber que em **língua portuguesa** há uma tendência de estabilidade para o quinto ano (antiga quarta série), pois a variação é de apenas 3,6 pontos na escala Saeb, correspondendo a 1,9%, passando de **186,8** para **190,4**. No caso do nono ano (antiga oitava série), houve uma pequena queda de 13,4 pontos no desempenho dos alunos em língua portuguesa de **242,6** para **229,2**, correspondendo a 5,5%, o que ainda pode ser entendido como estabilidade. Em **matemática**, para o quinto ano (antiga quarta série) houve aumento de 22,1 pontos, correspondendo a 12,1%, passando de **182,5** para **204,6**, indicando uma tendência de crescimento. No caso do nono ano (antiga oitava série), houve aumento de 11,8 pontos, passando de **231,5** para **243,3**, correspondendo a 5,1%, também, indicando uma tendência de crescimento.

Para o **ensino médio**, em **língua portuguesa** houve praticamente estagnação, pois passou de **263,2** para **265,7**, com variação de 2,5 pontos, correspondendo a 0,9%. O interessante é que houve aumento de 2007 para 2008 e de 2008 para 2009, e queda de 2009 para 2010 de cerca de 10 pontos, passando de **274,6** para **265,7**, sinalizando uma tendência de estabilidade em toda a série histórica. Em **matemática**, pelo

contrário, houve pequeno aumento de 2007 para 2010, passando de **263,7** para **269,2**, com variação de 5,5 pontos, correspondendo a 2,1%, sinalizando, também, uma tendência de estabilidade em toda a série histórica.

Como relacionar o desempenho dos alunos com a qualidade do ensino?

Qualidade é um conceito histórico e complexo. São muitas as variáveis para uma reflexão mais ampla. Pode-se discutir qualidade em termos de consistência ou excelência, processo ou produto, acesso, permanência e conclusão, o ambiente educativo, a prática pedagógica, a gestão escolar, a formação e condições de trabalho dos profissionais da educação, o espaço físico ou ainda em termos de mensurabilidade. Neste caso, a mensurabilidade pode ser no campo do currículo, das condições de ensino, das taxas de matrícula e rendimento ou ainda em relação ao conhecimento e habilidade.

Desde o início do século passado, uma das alegações para o problema da má qualidade no ensino público é que houve um aumento considerável no ingresso de alunos oriundos das camadas populares. Os defensores dessa teoria dizem que devido a seu caráter de pouco comprometimento com a escola, essa população fez baixar o nível de qualidade do ensino até então considerado bom. Portanto, a qualidade caiu devido à quantidade de crianças que ingressaram na escola sem uma cultura adequada a essa nova realidade. As crianças não conseguiam se adequar ao modelo de escola que existia. Esses defensores não querem perceber que sempre existiu uma estrutura toda bem montada e estabelecida para que os “alienígenas” permanecessem fora da escola. Como vemos, não é a escola que precisa se dar conta de que os alunos são outros, mas os novos alunos é que devem se dar conta de que precisam se adequar à nova realidade.

O dilema entre o processo de democratização do ensino e a melhoria de sua qualidade não é novo na história da educação brasileira. Desde o início do século passado essa dicotomia fazia parte dos debates educacionais nos mais diversos níveis, desde a sala de aula até a academia. O professor José Mário Pires Azanha nos mostra que, desde 1920, o tema sobre a democratização do ensino traz um problema de difícil solução. Enquanto alguns educadores da época defendiam a expansão a todos os que estivessem fora da escola, outros defendiam que essa expansão provocaria a inevitável queda na qualidade do ensino. Em defesa da pedagogia eficaz, ou seja, da impossibilidade de atender a todos mantendo o que era tido como ensino de excelência, eram feitas certas exigências que culminavam com a reprovação em massa. As constantes reprovações faziam com que o aluno abandonasse a escola. Muitos dos alunos que abandonavam a escola durante o ano, acabavam se evadindo, pois não retornavam no ano seguinte. Além das exigências dentro da sala de aula, havia ainda as exigências fora da escola, como a obrigatoriedade de roupas adequadas e calçados, o que impedia que muitos nem tivessem acesso a ela. Professores da época diziam que o nível cultural inferior da maioria da população era um elemento a mais que concorria para a queda da qualidade do ensino. Todavia, nos lembra Azanha (1987, p. 41), “não se democratiza o ensino, reservando-o para uns poucos sob pretextos pedagógicos”.



No entanto, esse dilema não ficou restrito à década de 20. Na década de 50, mais exatamente em 1956, houve um congresso na cidade paulista de Ribeirão Preto, onde se discutiu, por exemplo, a aprovação automática como uma forma de garantir a todos os alunos o estudo obrigatório, evitando assim a reprovação que culminava na evasão. Também na década de 80 houve uma ênfase na busca de melhoria da qualidade do ensino. Com isso não queremos dizer que em outros momentos essa preocupação não tivesse acontecido, mas é que trabalhos como o de Maria Helena Souza Patto evidenciavam a distorção entre o acesso e a permanência. Abordando especialmente o rendimento escolar, Patto (1991, p. 1) aponta que “a reprovação e a evasão na escola pública de primeiro grau continuam a assumir proporções inaceitáveis em plena década de oitenta”.



O que precisa ser colocado em pauta é que o processo de democratização do ensino passou da simples oferta da educação básica a todas as crianças em idade escolar para a permanência dessas crianças na escola. Beisiegel (2006, p. 163) nos lembra que “a busca de procedimento que assegurem a permanência do aluno na escola, durante toda duração do curso, passa a ser entendida como parte essencial da luta pela melhoria da qualidade e como componente indissociável do processo de democratização do ensino público”.

Os números do Saesp de 2010 deixam sérias dúvidas se está havendo melhoria na qualidade do ensino, quando tomamos esses índices como um dos critérios ou indicadores de qualidade. Como vimos, de 2007 para 2010 o avanço foi muito tímido, de pouco mais de 5 pontos, passando de 263,7 para 269,2. Pior é constatar que houve queda de 2009 para 2010. É necessário ficar atento para o que se está fazendo em termos de recuperação e reforço para que esses índices possam crescer. O que está sendo feito desde já? Quais foram as variáveis que interferiram nessa queda, principalmente de 2009 para 2010? Como essas variáveis estão sendo trabalhadas na escola. O que os órgãos centrais estão fazendo para que haja uma elevação nesses índices? Precisamos fazer um estudo mais pormenorizados desses números e buscar a melhor maneira de lidar com eles.

Portanto, para fazer essa análise entre o desempenho dos alunos e a qualidade do ensino, faz-se necessário que saibamos olhar esses números em todos os seus aspectos. Os números não falam por si. É necessário interpretá-los. Como isso está sendo feito?

TÓPICO 3 A gestão democrática na melhoria da qualidade do ensino

Neste tópico discutiremos a gestão democrática como condição à qualidade do ensino de uma escola pública universal. Parte-se da compreensão de que a democracia é necessária à realização da educação escolar e que a gestão da escola é o eixo ordenador do processo educativo.

A construção de uma concepção de gestão democrática da escola foi construída, principalmente, na década de 1980 durante o processo de redemocratização do país, após 20 anos de ditadura militar. Construir formas e instâncias de participação na gestão da escola

era condição à democratização da escola e a melhoria da qualidade do atendimento, do ensino e da aprendizagem. O Conselho de Escola (CE) deliberativo foi a principal instância de democratização da gestão escolar reivindicada naquele momento, como destacam Adrião e Camargo (2007, p. 70):

[...] os conselhos de escola apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nos quais tensões e conflitos, ao serem superados, desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente “harmoniosas” de gestão, ao mesmo tempo que se configuram como espaços institucionais de articulação de soluções locais para os problemas do cotidiano escolar.

Como parte desse processo, a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, estabeleceu a gestão democrática do ensino público como um dos princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado.

Durante a Constituinte discutiu-se que a gestão democrática deveria se estender também ao ensino privado, no entanto, o poder de representação e pressão desse setor junto aos congressistas restringiu a gestão democrática à escola pública.

Com base na CF/88, a LDB/96 definiu os princípios gerais que devem ser seguidos pelos sistemas de ensino nas orientações e normas de gestão da escola.

Art. 14 - 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.

O principal aspecto estabelecido pela LDB/96 em relação à gestão democrática é a participação dos profissionais e das comunidades escolar e local nas instâncias de discussão e deliberação, responsáveis pela elaboração da proposta pedagógica da escola. Trata-se de garantir que todos os envolvidos no processo educativo possam estar representados nessas instâncias. Com base nesse princípio os sistemas de ensino têm autonomia para definir as orientações e as normas de funcionamento das escolas.

Embora o princípio constitucional seja uma importante conquista, a realização da gestão democrática da escola parece esbarrar num conjunto de dificuldades à sua realização. A existência do CE não tem sido suficiente para democratizar a gestão da escola, principalmente, porque muitas vezes ele tem um funcionamento meramente formal.

A maneira como a escola é administrada incide diretamente na qualidade do trabalho por ela realizado, assim, ao afirmar que as atividades pedagógicas e educativas devem estar respaldadas em relações democráticas, acredita-se que, pela natureza do trabalho pedagógico e do processo educativo, uma gestão democrática pode contribuir para melhorar a qualidade do ensino. Para isso é necessário “criar estruturas e processos democráticos por meio dos quais a vida escolar se realize”, bem como “um currículo que ofereça experiências democráticas aos jovens” (BEANE; APPLE, 2001, p. 20).

Para a gestão democrática contribuir com a construção de uma escola pública de melhor qualidade, ela não pode ficar restrita à existência do CE. É necessário que a democracia esteja presente na forma como a equipe gestora se relaciona



com os professores, funcionários e alunos e, principalmente, na forma como os professores se relacionam com os alunos e os pais. A experiência de participação em conselhos deliberativos pode ser anulada se no cotidiano da escola as relações forem pautadas pelo autoritarismo e pela intolerância, como reitera Paro (2000, p. 16):

É aqui que entra a questão da participação da população na escola, pois dificilmente será conseguida alguma mudança se não se partir de uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, numa palavra, de participação na vida da escola. Levar o aluno a querer aprender implica um acordo tanto com educandos, fazendo-os sujeitos, quanto com os pais, trazendo-os para o convívio da escola, mostrando-lhes quão importante é sua participação e fazendo uma escola pública de acordo com seus interesses de cidadãos.

Se partirmos da compreensão de que só é possível educar se estabelecermos uma relação em que o outro é tratado como sujeito, isto é, ser de vontade, que precisa ser convencido a aprender e educar-se, não se pode conceber uma educação que não esteja calcada em relações democráticas, condição *sine qua non* desse processo.

Portanto, os princípios que regem as relações democráticas devem estar presentes em todas as atividades escolares e não apenas nas instâncias formais de discussão e deliberação. O conceito de administração (gestão) como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2000, p. 18), nos leva à compreensão de que toda atividade realizada na escola, inclusive a aula, é parte da gestão da escola.

Além das relações democráticas que devem permear o cotidiano escolar, a gestão democrática demanda a construção de diferentes instâncias de participação, discussão e deliberação. Além do CE, cuja participação ocorre por representação, sendo, portanto uma prática de democracia representativa (BOBBIO, 2000), é importante criar espaços de democracia direta por meio de consultas, assembleias, entre outros.

Ainda como parte da gestão democrática, a escola pode incentivar a interlocução dos estudantes com os gestores, os professores e a comunidade por meio da organização de Grêmios Estudantis ou equivalentes. É importante que professores e gestores apoiem as iniciativas de formação de grêmios, mas é necessário cuidar para não se assumir uma atitude de tutela ou de controle das ações dos estudantes.

Numa sociedade com pouca tradição de participação e vivência democrática, como a nossa, aspectos internos e externos à escola condicionam a prática da gestão democrática. A falta de tempo de pais e, muitas vezes dos profissionais da educação, para participar das atividades de construção

de instâncias democráticas constitui um importante obstáculo à efetivação desse tipo de gestão. Para contornar problemas dessa natureza é necessário que a escola esteja atenta aos melhores horários e formas de garantir a presença do maior número possível de pessoas. Além disso, se se deseja uma participação efetiva de pais, alunos e profissionais da educação faz-se mister garantir-lhes formação e informação a respeito do funcionamento das instâncias e sobre os temas que ali não debatidos. Não é possível discutir, opinar e decidir sobre coisas que não se conhece, tampouco participar de instâncias, cujas formas de funcionamento não estão claras.



Outros fatores, como ausência de espaços para a realização de reuniões e assembleias, podem dificultar a participação na gestão da escola por isso para que esses condicionantes não impeçam a gestão democrática é fundamental que, especialmente os gestores estejam imbuídos da convicção de que a melhor forma de se construir uma educação com qualidade social para todos é por meio de práticas democráticas em todas as relações e instâncias da escola. Assim, Lück (2006, p. 22-23) destaca que:

A gestão participativa se assenta, portanto, no entendimento de que o alcance dos objetivos educacionais, em seu sentido amplo, depende da canalização e do emprego adequado da energia dinâmica das relações interpessoais ocorrentes no contexto de sistemas de ensino e escolas, em torno de objetivos educacionais, concebidos e assumidos por seus membros, de modo a construir um empenho coletivo em torno de sua realização.

Assim, uma gestão democrática da escola está diretamente relacionada à construção da qualidade social do ensino numa escola para todos. A decisão sobre a forma de gestão diz respeito à escolha do tipo de escola e de educação a ser oferecida ou construída para ou com aqueles que produzem a escola pública deste país.

Referências bibliográficas

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- ALAVARSE, Ocimar Munhoz. **Ciclos ou séries?: a democratização do ensino em questão**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ALVES, Maria Tereza Gonzaga. **O efeito das escolas para a aprendizagem de seus alunos: um estudo longitudinal no ensino fundamental**. Trabalho apresentado. 30^o Encontro Anual da ANPOCS. GT 06 – Educação e Sociedade. Caxambu, MG. 24 a 28 out. 2006.
- ANSOFF, H. Igor; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. (Org.). **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. Tradução de Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1981.
- APPLE, Michael; BEANE, James. O argumento por escolas democráticas. In: APPLE, Michael; BEANE, James (Org.). **Escolas democráticas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.
- AZANHA, José Mário Pires. **Educação: alguns escritos**. São Paulo: Nacional, 1987.
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 48-66, ago. 2001.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16 de julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 17 mar. 2011.
- _____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 dez. 1961.
- _____. **Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <http://www.jurisciencia.com/download/brasil_constituicao_1967_EC-1969.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2011.
- _____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 ago. 1971.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Brasília, 1988.
- _____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.
- _____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2009.
- CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 71-78, maio/ago. 2009.
- CRAHAY, Marcel. **Podemos lutar contra o insucesso escolar?** Tradução de Isabel Almeida Brito. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. (Horizontes Pedagógicos, 59).
- _____. **Poderá a escola ser justa e eficaz?: da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos.** Tradução de Vasco Farinha. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. (Horizontes Pedagógicos, 92).

- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 1999.
- DRUCKER, Peter F. **Introdução à administração**. Tradução de Carlos A. Malferrari. São Paulo: Pioneira, 1984.
- FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).
- FISCHMANN, Adalberto A.; ALMEIDA, Martinho Isnard R de. **Planejamento estratégico na prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1980.
- GIMENO SACRISTÁN, J. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.
- LÜCK, Heloisa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- MACHADO, Cristiane. **Avaliar escolas estaduais de São Paulo para quê?: uma análise do uso dos resultados do Saresp 2000**. Curitiba: CRV, 2010.
- MADAUS, George F. The influence of testing on the curriculum. In: TANNER, Laurel N. (Ed.). **Critical issues in curriculum**. Eighty-seventh yearbook of the National Society for the Study of Education. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988. p. 83-121.
- MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. t. I e II. Brasília: IPEA, 1993.
- NEVO, David. **Evaluación basada en el centro: un diálogo para la mejora educativa**. Traducción de María Serrano Bericat. Bilbao: Ediciones Mensajero, 1997.
- NODDINGS, Nel. Differentiate, don't standardize. **Quality Counts**, v. 29, n. 17, p. 29-31, Jan. 2010. Disponível em: <<http://www.edweek.org/ew/articles/2010/01/14/17noddings-comm.h29.html?tkn=RTXFWBIhZT%2Fj8HMB0wdAfALlJyOvCwp9%2FE57&print=1>>. Acesso em: 26 jul. 2010.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1988.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações externas podem auxiliar os trabalho pedagógico da escola? In: **EDUCAÇÃO: fazer e aprender na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2008. 240 p. p. 230-237.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.
- PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1998.
- _____. **Qualidade do ensino: a contribuição dos pais**. São Paulo: Xamã, 2000.
- _____. **Administração escolar: uma introdução crítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- PARSON, Maryjean; CULLIGAN, Matthew J. **Planejamento: de volta às origens**. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Best Seller, 1988.

- PATTO, Maria Helena Souza. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.
- RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência. **Tecnologia Educacional**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 97, p. 13-20, nov./dez. 1990.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 16. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- SANTOS GUERRA, Miguel Ángel. Almas tatuadas: aprendizagens sobre avaliação a partir da experiência. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 101-114, 2009.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Programa de qualidade da escola: nota técnica**. São Paulo: Secretaria, março 2011.
- SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian de, ALAVARSE, Ocimar Munhoz. A avaliação nos ciclos: a centralidade da avaliação. In: FREITAS, Luis Carlos de; GATTI, Bernadete A.; SOUZA, Sandra Maria Zákia Lian de. **Questões de avaliação educacional**. Campinas, SP: Komedi, 2003.
- SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.
- SPOSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo**. São Paulo: Loyola, 1992.
- TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

RedeFor