

José Francisco Soares

Discutindo a gestão democrática e a qualidade do aprendizado

José Francisco Soares - Chico - é o presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - INEP. Possui graduação em Matemática, é mestre e doutor em Estatística, e pós-doutor em Educação. Sua atuação acadêmica está concentrada na área de Avaliação de Sistemas; Instituições, Planos e Programas Educacionais; e Políticas Educacionais, com ênfase em medidas de resultados educacionais e de cálculo e explicação do efeito das escolas brasileiras de ensino básico. Nesta entrevista, concedida à Revista Com Censo, ele fala sobre gestão democrática, sobre qualidade na educação e sobre indicadores educacionais.

- **Revista Com Censo - O que o senhor pode nos falar sobre a perspectiva para gestão do Sistema Educacional brasileiro a partir dos marcos legais vigentes?**

Chico - Primeiro temos que falar do que está no PNE, que é a efetivação do Sistema Nacional de Educação. A criação desse sistema certamente se dará no âmbito da federação. No Brasil, temos o sistema federal, os sistemas de cada estado e de cada um dos municípios. Quando se fala de gestão do sistema educacional, estamos falando da gestão de muitos sistemas educacionais e, portanto, da importância fundamental que é o sistema de cooperação federativa da divisão de responsabilidades.

- **RCC - Como passa a se configurar a gestão das escolas públicas após a aprovação do Plano Nacional de Educação - Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014?**

Chico - Na realidade, no caso de gestão, o PNE está consagrando várias dimensões que já eram praticadas. A questão da gestão democrática – central como ela é – já existia em outros textos legais. O artigo 9 do PNE, por exemplo, exige que haja uma lei de gestão democrática, ou que se faça



adaptações na lei estadual – se ela já existir e se for necessário adaptá-la. O que o PNE está fazendo de novo é apresentar uma dimensão legal para muitas práticas que já ocorriam em muitas redes. Isso é bom, pois a lei contempla a discussão de democracia centrada no atendimento do direito. O PNE inova na medida em que diz que não é mais uma opção da escola, mas é algo que ela tem que fazer por causa de uma dimensão legal agora existente.

-
- **RCC** - Na sua concepção, quais são as estratégias que devem ser utilizadas para consolidação de um processo de gestão democrática e participativo na escola?

Chico - O processo de gestão da escola tem que ser participativo. Os professores não estão ali para seguir um script pré-definido, ainda que existam coisas que o professor tenha que seguir. Eu aproveito para falar da Base Nacional Comum da Educação. O currículo real tem o input do professor, claro, mas o professor não está ali definindo na totalidade o que a criança vai aprender. Por quê? Porque toda escola deve garantir aprendizados que são essenciais para todos. Isso é o que o artigo 210 da Constituição estabelece. Um professor não pode optar por deixar de obedecer ao preceito constitucional. Portanto, deve existir um equilíbrio entre a determinação legal - que foca conhecimentos e habilidades comuns a todos - e as escolhas locais do professor e da escola.

BASE NACIONAL COMUM DA EDUCAÇÃO - BNCE

-> *É o conjunto de conhecimentos e habilidades essenciais que cada estudante brasileiro deve aprender a cada etapa da Educação Básica, para que possa se desenvolver como pessoa, se preparar para o exercício da cidadania e se qualificar para o trabalho.*

-> *Esta Base deve nortear o trabalho das escolas e enfatizar o que deve ser aprendido, e não como deve ser ensinado.*

-> *Nesta Base há espaço para a inclusão de conhecimentos e habilidades que cada rede julgar relevante.*

Para mais informações:
<http://basenacionalcomum.org.br/>

Para mim é muito claro que a consolidação da gestão democrática exige tempo dos professores na escola. Isso, aqui no Distrito Federal, é possível, com as leis que garantem tempo aos professores fora da sala de aula. Toda escola terá muitas reuniões de professores, discutindo as dificuldades de aprendizado de seus alunos concretos. Essas discussões, necessariamente, só podem ser feitas de forma participativa. A consolidação do processo de gestão democrática entranha na rotina da escola, nas discussões sobre os alunos concretos que lá estão. Nesse sentido, destaco duas dimensões na concretização da gestão democrática: primeiro o contato entre os professores e, depois, o foco nas necessidades dos alunos. É interessante observar que alguns professores falam mais da sua própria disciplina - isso mais nos anos finais do ensino fundamental - do que sobre seus alunos. Na realidade, o processo de gestão democrática deveria envolver o conjunto dos professores falando sobre o conjunto de seus alunos. E é exatamente nesse concreto que as coisas acontecem. Isso é muito diferente de reduzir a gestão democrática à eleição de diretor. Embora isso seja um elemento importante no processo, a gestão democrática não se reduz a essa dimensão. Outra dimensão importante, que não comento aqui, mas valorizo, é a participação da comunidade atendida. Sobre isso há uma grande literatura.

- **RCC** - A perspectiva de formação integral dos estudantes é fundamental para a construção de uma educação democrática com qualidade. Quais fatores o senhor considera ser os mais decisivos na busca de melhorias para a gestão das escolas públicas de tempo integral?

Chico - A pergunta aborda vários conceitos. Primeiramente, falo sobre a formação integral. Na realidade, a criança vai à escola para adquirir aprendizados. Na Coreia do Sul, houve recente-

DECLARAÇÃO DE INCLEON COREIA DO SUL 2015

Entre os dias 19 e 22 de maio de 2015, em Incheon, na Coreia do Sul, aconteceu o Fórum Mundial de Educação (World Education Forum - WEF 2015), organizado pela UNESCO.

O objetivo deste Fórum foi acordar a nova agenda da educação, que irá vigorar entre 2015 e 2030, com os novos objetivos que compõem o compromisso Educação para Todos, iniciado em 1990, na Conferência de Jomtien, e reiterado em 2000, no Fórum Mundial de Educação realizado em Dakar.

Os cinco temas centrais desta terceira edição do Fórum foram: i) Direito à educação, ii) Equidade na educação, iii) Educação inclusiva, iv) Educação de qualidade, e v) Educação ao longo da vida.

Para mais informações:

<http://www.unesco.org/new/en/world-education-forum-2015>

mente um grande acordo internacional (Declaração de Incheon) que vai guiar a educação no mundo nos próximos quinze anos (2015-2030). Esse acordo revela quatro características que a educação mundial destes próximos anos deveria ter em todos os países signatários. “Uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos, ao longo de suas vidas”. Em outra parte, o documento estabelece que todos devem adquirir conhecimentos, habilidades, atitudes e valores na escola. O que é habilidade? É o conhecimento em ação. As atitudes são as habilidades não cognitivas. Uma dessas habilidades, particularmente importante, é a capacidade de trabalhar em grupos heterogêneos, com pessoas diferentes. Não há um tipo único de brasileiro, somos muito diversos. Aprender a conviver com diferenças é fundamental no nosso país e,

portanto, deve fazer parte do projeto pedagógico da escola brasileira. Finalmente, para minha surpresa, colocou-se na Declaração de Incheon de forma muito clara que a escola é também um ambiente onde se aprende os valores da sociedade. É inevitável que valores como a honestidade e a solidariedade sejam adquiridos também no âmbito da escola, embora nesse aspecto outras organizações da sociedade desempenhem papel muito importante. Portanto, formação integral é aquisição de diferentes aprendizados. Novamente, no plural: os quatro tipos de aprendizados que acabo de comentar.

E o que é uma educação democrática com qualidade? De novo, eu me refiro à Declaração de Incheon, que concretiza o sentido da palavra “democrática” na educação. Na síntese, que apresentei há pouco, a primeira dimensão é a inclusão: trazer todos, pois todos têm direito à escola. A segunda é a equidade, que eu prefiro chamar desigualdade, ou seja, não basta eu trazer todos para a escola, mas todos devem aprender. Aliás, as desigualdades educacionais deveriam ser apenas diferenças, entre pessoas, fruto de escolhas livres e não de desigualdades entre grupos sociodemográficos. Por exemplo, se considero um conjunto de pessoas de cabelo encaracolado e um conjunto de pessoas de cabelo liso, deve-se encontrar pessoas que saibam bem física nos dois grupos. Ter pessoas que sabem física em apenas um dos grupos caracterizaria desigualdade educacional. A palavra “qualidade” aparece várias vezes, e acho que seu sentido deve ser precisado. O artigo 205 da Constituição determina que a educação seja um direito de todos e um dever do Estado. Para quê? Para o pleno desenvolvimento da pessoa humana, para qualificação para o trabalho e inserção na cidadania. Se é “pleno” desenvolvimento da pessoa humana, o estudante, por exemplo, tem de ser capaz de ler textos de forma que possa integrá-lo socialmente. A qualidade da educa-

ção é concretizada com o aprendizado dos alunos, que deve ser obtido em escolas que tenham condições para garantir esses resultados.

Você pergunta também quais os fatores mais decisivos na busca de melhorias para a gestão das escolas públicas em tempo integral? O tempo integral envolve um projeto pedagógico de tempo integral. Se são quatro categorias de aprendizados: conhecimentos, habilidades, atitudes e valores, é preciso ter tempo para enfatizar cada uma. O tempo integral facilita esse processo. Fora isso, eu não distinguiria a escola de tempo integral das outras escolas.

– **RCC** - Como o senhor entende o papel político-pedagógico da pessoa que exerce a função de diretor(a) na escola?

Chico - Eu entendo que a gestão da escola deve ter três dimensões: a dimensão do pedagógico, a dimensão das pessoas e a dimensão da liderança. É o que eu chamo do trio gestor. O diretor precisa ter legitimidade – política, inclusive. Mas, deve ser auxiliado por uma pessoa que pense o pedagógico e por outra que trate das pessoas da comunidade escolar. O diretor não pode estar sozinho. Nós temos que falar não do diretor, mas do corpo diretivo da escola. Numa escola de tamanho acima de 600 alunos, por exemplo, é preciso ter o coordenador pedagógico e o coordenador, ou gestor, de pessoas - profissionais que gerenciem os processos destas áreas. No entanto, o diretor é uma liderança, que deve se expressar tanto no pedagógico quanto no administrativo. Ênfase a liderança pedagógica. O que significa ser uma liderança

“A qualidade da educação é concretizada com o aprendizado dos alunos, que deve ser obtido em escolas que tenham condições que para garantir esses resultados.”

pedagógica? É ter a clareza sobre o que os alunos estão aprendendo ao longo do tempo que ficam na escola. O diretor tem que ter clareza: “Será que nós estamos dando oportunidades, por exemplo, culturais para os alunos?”. Ele tem que ter essa percepção, e refletir: “Poxa, nós não tivemos nenhuma ida a

um museu durante o ano!”. Quer dizer, ele tem de estar preocupado com os aprendizados. O político na escola deve estar associado ao pedagógico. Eu costumo dizer para o diretor quando ele me pergunta o que fazer nessa situação: “Escreva o nome dos alunos na sua sala; a sua preocupação diária tem que ser com essas crianças, com os aprendizados dessas crianças”.

– **RCC** - Em sua opinião, como a gestão por resultados colabora com a gestão da aprendizagem dos alunos?

Chico - A palavra “resultado” em educação é uma palavra pouco popular, e devia ser o contrário, porque o aprendizado é a concretização do direito à educação. É uma atitude displicente se afirmar que é a favor do direito à educação, mas nunca buscar saber se a criança aprendeu ou não. São duas faces da mesma moeda! Se isso estivesse pacificado – e aos poucos caminha-se nesse sentido –, o debate educacional seria muito mais efetivo. Perceba que uso novamente o plural. Não basta, por exemplo, apenas aprender física, é preciso aprender nas quatro categorias referidas anteriormente: os conhecimentos, as habilidades, as atitudes e os valores. Qual é o problema dessa expressão “gestão por resultados”? O problema é quando se toma uma definição muito estreita do que são os resultados.

“Onde o Ideb é baixo, há crianças que não aprenderam. Não se trata de culpar a escola ou culpar o professor, mas de saber que há crianças sem o direito atendido.”

Considerar o resultado na gestão é absolutamente essencial, mas considerar apenas um ou poucos resultados – gerir maximizando o impacto de um ou dois resultados apenas – é uma má ideia, com efeitos colaterais sérios na gestão das escolas.

Quanto à gestão da aprendizagem, acredito que a aprendizagem seja um processo. Mas, não estou interessado só na aprendizagem, estou interessado no aprendiz. Vejam que em nenhum momento utilizei a palavra “aprendizagem” nesse sentido. Por quê? Porque eu estou muito ligado sempre no direito do aluno. O direito do aluno é o direito de aprender o que precisa para atingir os objetivos da educação. Eu entendo que considerar os resultados na gestão é absolutamente fundamental. Considerar um ou dois resultados apenas cria uma gestão que vai gerar problemas em outras áreas. Mas é lógico que a gente deve se perguntar pelos resultados. Porque a criança está lá. A escola existe em função da criança e do jovem. A escola não precisa redescobrir isso, mas sim pensar sua gestão a partir dessa necessidade, e aí ela tem de considerar o resultado. Mas escolher um único foco e colocar todos os esforços naquela direção não vai fazer atender o direito da criança, que é um direito mais amplo.



- **RCC - Quais indicadores educacionais e elementos do contexto escolar devem ser considerados para elaboração de políticas públicas educacionais?**

Chico - Existem dois tipos de indicadores que o Inep produz. Primeiramente, temos um indicador de aprendiz. Como disse, o direito à educação se concretiza com aprendiz e trajetória numa escola com condições adequadas. Então, preciso primeiro de indicadores de resultados do aluno. Esses indicadores estão previstos também no PNE (Plano Nacional de Educação). Eles não precisam ser coletados só externamente, pois eu preciso me perguntar no fim de cada ano: “Essas crianças que estão aqui aprenderam o que elas precisam para a vida”? Para isso existe o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). O outro é o indicador de trajetória. É natural que cada escola venha a conhecer sua taxa de abandono e sua taxa de reprovação. É importante sempre lembrar

que o oposto de aprovação não é reprovação, mas sim reprovação somada com abandono. Cada criança que estava na escola no ano passado, onde está este ano? Esse é um indicador fundamental.

O Inep desenvolveu no ano passado vários indicadores para todas as escolas. São eles: o indicador de regularidade docente; o indicador de formação docente; o indicador de esforço docente – isto é, o quão difícil é para cada docente exercer sua função –; o indicador de complexidade da escola; e, naturalmente, o indicador de nível socioeconômico, que nos diz – para cada escola – quem ela está atendendo. Não é nada muito complicado: é aprendizado dos alunos dentro de uma escola. Para descrever cada escola na perspectiva da garantia de direitos, é preciso considerar todos esses indicadores, no aprendizado e no contexto adequado. No caso do Ideb, eu devo fazer um comentário, no sentido de que muita gente vê esse índice como uma camisa de força. Eu o defendo como um indicador fundamental para se verificar o direito sendo atendido. Onde o Ideb é baixo, há crianças que não aprenderam. Não se trata de culpar a escola ou culpar o professor, mas de saber que há crianças sem o direito atendido.

– **RCC - Como os indicadores educacionais podem contribuir para o planejamento da gestão pedagógica escolar?**

Chico - É importante, por exemplo, que as escolas saibam que existe o recente – e já disponível – portal do Ideb. O Inep tem no seu site um portal onde cada escola pode ser compa-

rada com qualquer outra escola. É importante comparar para relativizar o discurso da impossibilidade: “Com esses alunos eu não consigo fazer nada.” Então, como outras escolas similares conseguiram? Pode-se aprender com elas. Eu estou dizendo que o exemplo de outra escola sinaliza que é possível buscar uma solução.

– **RCC - Do seu ponto de vista, quais são os limites e os desafios atuais da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras?**

Chico - Primeiramente, coloco ênfase na questão do desafio. A escola existe como local privilegiado de atendimento do direito à educação das crianças e jovens. O que é direito à educação? Na minha formulação, é o direito a uma trajetória regular: a criança deve entrar na escola

na idade correta – estabelecida em lei –, permanecer na escola e, ao fim, completar as diferentes etapas em que o ensino está organizado. Portanto, as crianças de 10 e 11 anos devem estar terminando o ensino fundamental I, e os jovens de 14 anos terminando o funda-

mental II. Essa é a função da escola. A gestão da escola deve visar esse atendimento. É muito importante não perder de vista essa finalidade. Por que a lei brasileira fala em gestão democrática? Porque a escola não é uma lanchonete. Ela é uma instituição muito diferente. Em que ela é diferente? Isso passa muito pela ação do professor. O professor não executa um conjunto de ações padronizadas. Por quê? Porque cada turma é diferente, porque a situação que se coloca diante dele a cada dia é diferente. Portanto, em uma organização com estas características, as ações necessárias para o funcionamento regular

“[...] a discussão da gestão democrática não pode [...] se abstrair da função última da escola, que é garantir o direito de aprender do aluno.”

do principal processo na escola, que é o de ensinar, dependem de decisões às vezes imediatas do professor. Por isso, a gestão tem de levar em consideração o professor. Todas essas estratégias servem para que o aluno tenha seu direito garantido. Ênfase, entretanto, que a discussão da gestão democrática não pode – como às vezes ocorre – se abstrair da função última da escola, que é garantir o direito de aprender do aluno.

- **RCC** - Como o senhor vê a relação entre gestão democrática e a qualidade do ensino público?

Chico - A pergunta fala em qualidade do ensino. No entanto, o essencial na escola é a qualidade do aprendizado. Dependendo de quem faz a pergunta, enfatiza-se o processo ou o resultado. Do ponto de vista do aluno, ele vai à escola para aprender. Portanto para ele, não faz sentido falar em qualidade do ensino sem que exista aprendizado. A gestão democrática é a forma de gestão que maximiza a possibilidade de o professor – atendendo as especificidades da sua turma – oferecer aos alunos o que eles precisam. Por que é assim? Quando você vai a uma lanchonete – como na minha metáfora anterior –, recebe sempre o mesmo sanduíche. Algo que é impossível ocorrer na escola, porque as pessoas são diferentes, seja pelo parte dos professores, seja pelo parte dos alunos. Eu quero insistir que dar flexibilidade à ação do professor é algo estrutural nas escolas. Por isso, é necessário um processo de gestão diferente, por isso a gestão democrática. No entanto, essa gestão visa principalmente o atendimento do



“A gestão democrática é a forma de gestão que maximiza a possibilidade de o professor – atendendo as especificidades da sua turma – oferecer aos alunos o que eles precisam.”

aluno e isso deve estar no centro do debate. Talvez esse assunto já tenha sido contemplado em alguma pergunta anterior, mas reitero: o debate às vezes enfatiza a gestão democrática como apenas um processo de organização interna descolado das necessidades do aluno. Minha posição é que o aluno é o personagem central e deve, portanto, estar no centro do debate. Enfim, a gestão tem que ser democrática, porque se não o aluno vai aprender mal.