

DESAFIOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: RELATO DE EXPERIÊNCIA

CHALLENGES IN PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT: EXPERIENCE REPORT

DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: INFORMES DE EXPERIENCIA

Maéve Melo dos Santos
maevesantos@gmail.com
Professora Adjunta da Univasf.
Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública.
Doutoranda em Crítica Cultural/Uneb/Campus II/Alagoinhas.

RESUMO

Trata-se de um relato de experiência sobre os desafios da gestão da educação pública, a partir das vivências ao longo de mais de trinta e cinco anos de efetivo trabalho na educação. Tem como objetivo refletir sobre a garantia do direito à educação e seus desafios, por via da análise de três dos princípios elencados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) Lei nº 9.394/96: igualdade nas condições de acesso e permanência na escola; garantia de padrão de qualidade; e gestão democrática do ensino público, finalizando com algumas considerações relacionadas a outros desafios enfrentados durante as experiências na gestão da educação pública. O relato está intercalado com algumas contribuições teóricas e com a base legal que embasaram a prática em questão.

Palavras-chave: Relato de experiência. Gestão da educação pública. Direito à educação.

ABSTRACT

This work report an experience of the challenges of public education management based on the experiences of over thirty-five years of practical work in education. It aims to reflect on the guarantee of the right to education and its challenges, based on the analysis of three principles listed in the Law of Directives and Bases of Education n. 9.394/96 (in Portuguese Lei das Diretrizes e Bases da Educação - LDB): equal conditions of access and permanence in school; guarantee of quality standards; and democratic management of public education, ending with some considerations related to other challenges faced during the experiences in public education management. The report is

R05-1

interspersed with some theoretical contributions and the legal basis on which the practice in question was based.

Keywords: Experience report. Public Education Management. Right to Education.

RESUMEN

Se trata de un relato de experiencia sobre los desafíos de la gestión de la educación pública, desde las vivencias a lo largo de más de treinta y cinco años de efectivo trabajo en educación. Pretende reflexionar sobre la garantía del derecho a la educación y sus desafíos, a partir del análisis de tres principios enumerados en la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) Ley nº 9.394/96: igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela; garantía del estándar de calidad; y gestión democrática de la educación pública, finalizando con algunas consideraciones relacionadas con otros desafíos enfrentados durante las experiencias en la gestión de la educación pública. El relato se intercala con algunas contribuciones teóricas y el fundamento jurídico en el que se basó la práctica en cuestión.

Palabras clave: Relato de experiencia. Gestión de la educación pública. Derecho a la educación.

INTRODUÇÃO

Primeiramente, quero agradecer o convite¹ e dizer da minha felicidade em poder compartilhar com a nova geração um pouco das minhas experiências profissionais, enquanto professora e gestora. Considero que o convite se deu mais em função da minha prática, no campo da gestão pública, do que pela produção teórica, fato que fez com que eu me debruçasse a produzir este texto, a fim de que, ao tempo em que me preparo para a roda de conversa, teço algumas construções teóricas sobre a minha práxis – no sentido freiriano - no

¹ Texto produzido para uma Roda de Conversa com a turma de Psicologia da Univasf sobre o tema de gestão pública na educação, a convite do Prof^o Dr. Marcelo Ribeiro.

campo da gestão. Segundo, quero me apresentar, a fim de situar o meu lugar de fala, aos que não me conhecem.

Sou Maéve Melo, mulher, preta, nordestina, pedagoga, mãe de três filhos, esposa e professora da Universidade Federal do Vale do São Francisco - Univasf. Possuo mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública e estou doutoranda em Crítica Cultural pela Universidade do Estado da Bahia - Uneb, *campus* II Alagoinha. Tenho 50 anos de idade e 35 anos de efetivo trabalho na Educação. Iniciei aos 15 anos como auxiliar de sala na Educação Infantil e, de lá para cá, atuei em diversas etapas, modalidades e níveis de ensino. Nesse percurso, ao longo da jornada de mais de três décadas, além de docente, atuei em funções estratégicas de gestão nas secretarias municipais de educação da região, experiências que mudaram o rumo da minha trajetória profissional. Foi quando surgiu o interesse pelas políticas públicas e pude colaborar na criação e implementação de diversos programas e projetos educacionais, com destaque aos relacionados à alfabetização, resultando na temática da minha pesquisa de mestrado e do doutorado. Esse leque de experiências possibilitou-me fazer algumas análises dos desafios e avanços da educação pública brasileira.

Inicialmente, cumpre destacar que a escola, tal qual a gente conhece, com seus sistemas nacionais de ensino e leis de instrução pública, universal, gratuita, leiga e obrigatória, nem sempre foi assim. Muitos não tinham acesso à escola, cabendo apenas aos “predestinados”: aos livres ou libertos, aos homens, aos filhos da classe dominante. Foi no “Século das Luzes”, conhecido como Iluminismo, que o primeiro Plano de Instrução Pública (conhecido como Rapport) datado de 1792, e o primeiro Plano Nacional de Educação de 1793, foram elaborados, logo após a Revolução Francesa, concebendo a educação como motor do novo regime político e social que associava escola, razão e progresso (Aranha, 1989; Canário, 2006). Nesse sentido, a escola surge no século XVIII e se consolida nos séculos XIX e XX.

De modo geral, é possível afirmar que essa efetivação veio ocorrer mundialmente no século XX. Sucedeu, após a segunda guerra mundial (1939-1945), uma considerável democratização do ensino e ampliação da escolaridade obrigatória (Horta, 1998). Foi em 1948 que a Declaração Mundial dos Direitos Humanos preconizou que “Toda pessoa tem direito à educação”. A educação deve ser gratuita, pelo menos, no que se refere à instrução elementar e fundamental. A instrução elementar será “obrigatória” (ONU, 1948). Em 1959, a Declaração dos Direitos da Criança e dos Adolescentes instituiu que “A criança tem direito a receber educação, que será gratuita e obrigatória pelo menos nas etapas elementares” (ONU, 1959).

No Brasil, podemos dizer que essa escola (universal, pública, gratuita, leiga e obrigatória) veio a se concretizar quase no final do século XX. Na Constituição Imperial de 1824, não havia referência à educação como direito e muito menos menção ao princípio da obrigatoriedade escolar. Também na República, a primeira Constituição de 1891, não incluiu a obrigatoriedade escolar como “dever do Estado”, assim como nas demais constituintes (1934 e 1946), a fim de evitar um investimento maciço em educação pública por parte do Estado. Segundo Horta (1998), é somente na Constituição de 1967 (pós Golpe Militar), que aparece, pela primeira vez, a educação como um “dever do Estado” e amplia a educação obrigatória de 04 para 08 anos (dos 7 aos 14 anos), no entanto, retirou a vinculação percentual dos impostos à educação, algo que tinha sido uma conquista na Constituição de 1934 sob a influência do Movimento da Escola Nova. É, sobretudo na Constituição Federal (CF) de 1988, que é reconhecida legalmente como *direito público subjetivo* (Art. 208, Inciso VII, § 1º) podendo qualquer cidadão ajuizar ação para requerer esse direito em caso de omissão do Estado, com garantia de: ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram, daí incluindo a EJA, bem como a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio.

A Constituição Cidadã é de 1988, mas, só, em 1996, ou seja, oito anos após, a instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, a qual regulamenta os dispositivos da Nova Constituinte, normatizando a condição de sistemas autônomos atribuídos aos municípios e estabelecendo as diretrizes da educação nacional. No mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996. Esses dois dispositivos legais foram fundamentais para a garantia do direito à educação pública e gratuita no Brasil.

Onze anos depois, em 2007, o antigo FUNDEF é substituído pelo novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), através da Lei nº 11.494/2007. O FUNDEB ampliou a garantia dos recursos da educação que antes era destinado apenas aos alunos do ensino fundamental (6 aos 14 anos), estendendo sua aplicação aos estudantes da educação infantil e do ensino médio, contemplando, enfim, todas as etapas da educação básica. Não há como garantir educação pública, gratuita e de qualidade sem recursos financeiros, o que representou uma grande conquista dos movimentos sociais no campo da educação.

No entanto, a extensão da obrigatoriedade do direito à educação para toda a educação básica, ainda não estava prevista na Constituinte. Por isso, em 2009, a Emenda Constitucional nº 59, de 11/11/2009, coloca na CF a ampliação da referida obrigatoriedade, enquanto dever do Estado, passando a contemplar a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Em 2014, o novo Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece como Meta 1, a universalização das matrículas das crianças de 4 e 5 anos, bem como o aumento das matrículas em creches e pré-escolas, instituindo que até 2024, 50% das crianças de 0 a 3 anos estejam matriculadas em creches ou pré-escolas. Estabelece também na Meta 3, universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a

17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

Apesar desses avanços, em 2016, após o golpe, a Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016, limitou o teto dos gastos público por 20 anos, incluindo educação e saúde, impedindo a aplicação do PNE. Além disso, o Parecer CNE/CEB 3/2019, revoga o Parecer CNE/CEB 8/2010 que trata do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)² e muitas das discussões em torno das condições necessárias para a efetivação da qualidade da educação pública ficam estagnadas. Vários outros retrocessos passaram a acontecer nesse período com a educação brasileira: instituição de uma comissão para monitorar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e avaliar o conteúdo das provas e novas regras para o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ataques à Educação Superior pública, cortes à pesquisa científica, desvalorização da profissão docente, dentre tantos outros.

Novamente, a força dos movimentos sociais foi decisiva para que em 2020, o Congresso Nacional aprovasse a Emenda Constitucional 108/2020, instituindo o Novo Fundeb que apresenta várias conquistas para a educação. Debatido democraticamente ao longo da última década, o Novo Fundeb é fruto de muito diálogo, participação da sociedade civil e movimentos sociais e apresenta significativos avanços, dentre eles destacamos:

- a) o caráter permanente do Fundeb: agora o Fundeb faz parte da Constituição, portanto, não há mais prazo de vigência;
- b) ampliação da complementação da União, de 10% para 23% até 2026;
- c) redistribuição de recursos de forma mais justa: a União repassará diretamente para os municípios mais pobres, 10,5% do aporte adicional, antes era repassado para os Estados mais carentes o que fazia com que alguns municípios vulneráveis que pertenciam

² CAQi é o padrão mínimo de qualidade, por isso ele recebe o “i” de inicial.

- a Estados que, no geral, tinham boas condições ficassem sem receber o repasse;
- d) ampliação do patamar mínimo de investimento por aluno ao ano passando de R\$ 3,7 mil para R\$ 5,7 mil em 2026;
- e) incorporação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)³ na Constituição. Criado pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, o CAQ traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, para garantir um padrão mínimo de qualidade que se aproxime dos países mais desenvolvidos do mundo em termos educacionais.

Consideramos que o Novo Fundeb com a ampliação da complementação da União, de 10% para 23% até 2026 e do valor aluno-ano de R\$ 3,7 mil para R\$ 5,7 mil em 2026 são conquistas de extrema relevância para a educação depois de 35 anos de luta. Além disso, o PNE 2014-2024 também determina a ampliação do investimento público em educação pública de 7% para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do País ao final do decênio. Entretanto, faz-se necessária que a mobilização social permaneça a fim de que esses avanços não fiquem apenas no campo da teorização e no papel, mas se efetivem na prática.

Tomo como ponto de partida desta Roda de Conversa este brevíssimo histórico da educação brasileira para refletirmos sobre o quanto estamos engatinhando no campo da educação, quando comparado a outros países. É provável que muitos que estejam aqui nesta sala, sejam da geração nascida na década de 1990 ou 2000. Se assim o for, terão entre 20 e 30 e poucos anos. Nossa CF de 1988, a que determina que a educação é um direito público subjetivo, fará apenas 35 anos de existência, enquanto o Brasil-Colônia, data de

³ De acordo com a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais, ele avança em relação ao padrão mínimo do CAQi. Leva em consideração a etapa e modalidade da educação básica, o tamanho das turmas, as instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, os insumos materiais, a formação salário e carreira dos profissionais da educação, enfim, todas as condições necessárias para que o professor consiga ensinar e os estudantes consigam aprender. R05-7

1500, o Brasil-Imperial de 1822, e o Brasil-República de 1889. Daí podemos tirar nossas conclusões.

Apesar do direito legal, na prática, o sistema educacional público brasileiro enfrenta enormes desafios, dentre eles: a garantia do acesso, a qualidade, as condições físicas e materiais e a permanência na escola. Segundo Carlos Roberto Jamil Cury:

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação (2007, p. 486).

Entendemos que assegurar o direito à educação, é condição *sine qua non* para o pleno exercício da cidadania. Este artigo tem como objetivo apresentar alguns dos desafios na gestão da educação pública brasileira, a partir do relato de algumas vivências que tive ao longo da minha carreira de mais de três décadas, seja como docente ou gestora, por meio das minhas experiências em funções estratégicas no campo da gestão pública. O relato será intercalado com contribuições teóricas e com a base legal que embasaram minha prática.

Para discutirmos sobre a garantia do direito à educação e seus desafios, trago para refletirmos nas sessões seguintes, três dos princípios elencados na LDB nº 9.394/96, como os maiores desafios da educação que ainda persistem nas escolas públicas do nosso país: *igualdade nas condições de acesso e permanência na escola* (Art. 3º, inciso I); *garantia de padrão de qualidade* (Art. 3º, inciso IX); e *gestão democrática do ensino público* (Art. 3º, inciso VIII). Finalizo com algumas considerações, que não são finais, relacionadas a outros desafios que enfrentei durante minhas experiências na gestão da educação pública.

IGUALDADE NAS CONDIÇÕES DE ACESSO À ESCOLA

Considerando a raiz elitista, racista, discriminatória da sociedade brasileira, que não permitia o acesso à educação para todos, o primeiro princípio trata da igualdade e “pretende que todos os membros da sociedade tenham iguais condições de acesso aos bens trazidos pelo conhecimento” (Cury, 2007, p. 486). A redução das desigualdades sociais históricas no Brasil perpassa pela garantia do acesso ao saber sistematizado acumulado historicamente, e o Estado tem o dever legal e o poder de assumir esse papel, fazendo cumprir a lei quando estabelece “*direito de todos e dever do Estado*” (CF 1.988, Art. 205).

É verdade que, nos últimos trinta e cinco anos, após a promulgação da Carta Magna de 1988, o Brasil tem assistido à democratização no que se refere à garantia do acesso à escolarização básica, em especial do ensino fundamental. Os dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021, revelam que o Ensino Fundamental de nove anos alcançou um patamar muito próximo da universalização: 98% das crianças e dos jovens de 6 a 14 anos estavam matriculados no ensino fundamental e 99,4% frequentavam a escola, seja no ensino fundamental ou outra etapa. Ainda, segundo o anuário, em 2020, o Brasil tinha 158.888 crianças e jovens de 6 a 14 anos fora da escola.

Porcentagem de crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados no Ensino Fundamental Brasil – 2012-2020



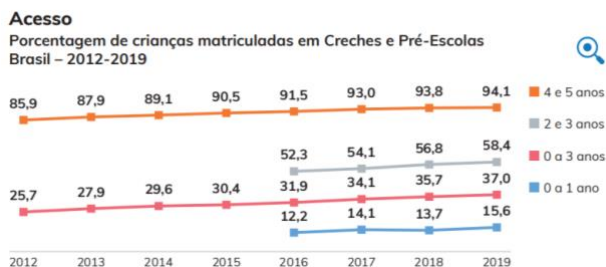
Acesso

Porcentagem de crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados na escola Brasil – 2012-2020



Fonte: IBGE/Pnad Contínua: Elaboração Todos Pela Educação

No que tange à educação infantil, os dados revelam que houve uma ampliação significativa tanto nas matrículas na pré-escola (4 e 5 anos), que passaram de 85,9% em 2012, para 94,1% em 2019 quanto às matrículas nas creches de crianças de 0 a 3 anos, evoluindo de 25,7% para 37%, respectivamente.



Fonte: IBGE/Pnad Contínua: Elaboração Todos Pela Educação

Esse aumento expressa o desafio dos municípios para atender à meta do PNE: universalizar até 2016, a Educação Infantil na Pré-Escola para as crianças de 4 e 5 anos, bem como ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches a fim de atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE, ou seja, 2024.

Os dados de acesso, também, apresentam avanços no ensino médio. A meta 3 do PNE prevê a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos; e a elevação, até o final do período de vigência deste PNE, da taxa líquida⁴ de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad), a taxa líquida de matrícula do Ensino Médio, ou seja, a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos inscritos nessa etapa, passou de 61%, em 2012 para 75,4%, em 2020; e a taxa de atendimento, que define o acesso dos jovens de 15 a 17 anos à escola, passou de 88,6%, em 2012 para 94,5% em 2020.

⁴ A taxa líquida refere-se ao total de matrículas de alunos com a *idade prevista* para estar cursando determinada etapa de ensino.



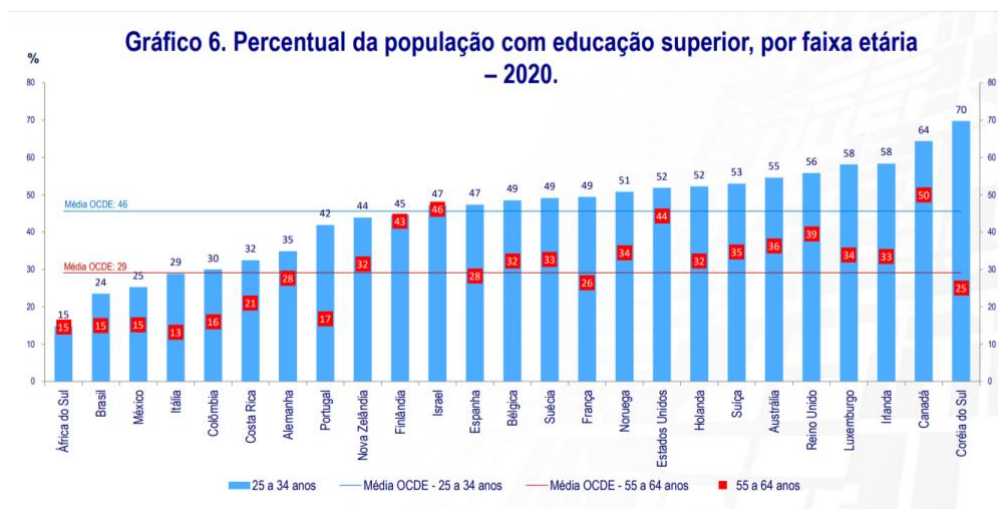
Fonte: IBGE/Pnad Contínua: Elaboração Todos Pela Educação

Após vinte e seis anos da instituição do Fundef, Lei nº 9.424/1996, os dados apontam um ensino fundamental quase universalizado, no entanto, as redes municipais e estaduais ainda estão buscando alternativas para assegurar a universalização na educação infantil e no ensino médio, respectivamente, e a ampliação do acesso ao ensino superior. Nesse último nível, então, a situação se agrava e muito.

Os dados do Pnad Contínua 2019 apontam o grande desafio da educação brasileira: quase 75% dos jovens entre 18 e 24 anos estão atrasados ou abandonaram os estudos. Segundo o Pnad:

Em 2019, a taxa de escolarização das pessoas de 18 a 24 anos, independentemente do curso frequentado, foi de 32,4%. Por sua vez, 21,4% desses jovens frequentavam cursos da educação superior e 11,0% estavam atrasados, frequentando algum dos cursos da educação básica. Já 4,1% haviam completado o ensino superior e 63,5% não frequentavam escola e não concluíram o ensino obrigatório (Pnad Contínua, 2019)

Esses dados são corroborados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2020 da população de 55 a 64 anos, apenas 15% têm o ensino superior completo no Brasil, enquanto a média OCDE é de 29%, o Brasil está em penúltimo, igualando com África do Sul e México. Já entre a população de 25 a 34 anos, no Brasil apenas 24% tem o ensino superior completo, enquanto a média da OCDE é de 46%, o Brasil está em penúltimo, perdendo apenas para a África do Sul.



É por isso que a meta 12 do PNE pretende elevar a taxa bruta⁵ de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos. Observe que tanto a CF, a LDB e o PNE tratam, primeiramente, da necessidade de assegurar o acesso, ou seja, a matrícula, em todas as etapas e níveis de ensino, mas como garantir isso? Quais são as maiores dificuldades em assegurar as matrículas dos estudantes nas escolas públicas?

A LDB 9.394/96, no Art. 5, aponta algumas ações que o poder público deve realizar: recensear anualmente as crianças, adolescentes e jovens em idade escolar; fazer chamada pública; zelar junto aos pais e responsáveis pela frequência à escola. No Art. 12, inciso VIII dispõe que os estabelecimentos de ensino devem notificar o Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei. Além disso, ainda no Art. 5º, § 4º, está definido que em caso de negligência da “autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade”; já o § 5º aponta que o Poder Público pode criar “formas alternativas de acesso

⁵ A taxa bruta refere-se ao total de matrículas *independente* da faixa etária adequada para uma determinada etapa de ensino.

aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior”, a fim de garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino.

A lei é clara e determinante e delega ao Estado o dever de garantir o direito à educação, apontando as ações que devem ser cumpridas pelo poder público. Mas na prática, os gestores enfrentam vários problemas para assegurarem o acesso e precisam ser ágeis na busca de soluções, dentre elas elencamos: construir ou alugar a quantidade de escolas e creches suficientes para atender a demanda da população; contratar professores(as) para cada turma/disciplina; realizar a contratação do pessoal de apoio nas escolas (merendeiras, porteiros, secretário(a) escolar, equipe de limpeza, auxiliar de sala); garantir a merenda escolar; mapear a rede de ensino e identificar a demanda de transporte escolar; realizar a manutenção/reforma predial das escolas em condições críticas; assegurar o material escolar para os estudantes e o material pedagógico para os professores(as), dentre tantas outras demandas de início de ano.

Durante minha experiência enquanto dirigente educacional, um dos maiores desafios no que refere ao acesso escolar, foi garantir a matrícula das crianças de 0 a 3 anos, uma vez que, a rede municipal não tinha creches construídas em quantidades suficientes. Existia um programa paliativo implantado no governo anterior que utilizava casas, em geral em péssimas condições, para acomodar essas crianças. Não eram espaços adequados, mas como atendia a demanda das mães que iam trabalhar, a maioria aceitava essas condições. A LDB aponta que os gestores podem buscar formas alternativa de atender e fazer cumprir a lei, mas considero que essas alternativas devem atender aos padrões mínimos de qualidade, conforme dispõe o Art. 4º, inciso IX. Portanto, era urgente que iniciássemos o planejamento para construção de creches municipais em substituição às casas alugadas, bem como a criação de Programa de Primeira Infância, enquanto política pública intersetorial,

R05-13

envolvendo as secretarias: de Educação, de Saúde, de Cultura, de Esportes e Social. Como também, Associações, ONGs e universidades em prol da promoção do desenvolvimento integral da primeira infância. Esse foi um dos maiores desafios que eu enfrentei.

Se por um lado o acesso tem conseguido avanços significativos, por outro, garantir a *permanência* do estudante na escola, reduzindo o índice de *evasão* escolar, bem como assegurar a efetiva *aprendizagem* por meio da oferta de um *ensino de qualidade* ainda persistem como os grandes vilões da gestão educacional no sistema de ensino brasileiro.

IGUALDADE NAS CONDIÇÕES DE PERMANÊNCIA NA ESCOLA

Desse ponto, considero que a *igualdade nas condições de permanência na escola* e a *garantia de educação de qualidade* andam de mãos dadas. Uma coisa é o estudante entrar na escola, outra coisa é o que podemos fazer para que ele permaneça na escola? Muitos são os fatores que interferem para permanência do estudante no espaço escolar. Existem os aspectos externos à escola, como pobreza extrema, mudança de moradia, fome, maus-tratos familiares, trabalho etc. E os internos, relacionados ao sistema educacional ou à própria escola: acolhimento dos estudantes, interação família-escola, interação entre os estudantes, regimento interno da escola, estrutura física e material da escola, qualidade da aula dos(as) professores(as), a interação professor(a)-aluno(a), projeto político-pedagógico da escola, sistema de avaliação escolar, dentre outros fatores.

Quanto aos fatores externos, a LDB prevê no Art. 4º, inciso VIII, que todo estudante precisa ser atendido com programas suplementares de merenda escolar, transporte e material didático escolar. Sabemos que em função do fosso da desigualdade social no Brasil, muitas crianças passam fome, outras não têm

como chegar à escola, uma vez que moram distante, realidade essa da maioria dos estudantes das escolas públicas do nosso país. Muitas famílias, também, não têm a mínima condição de comprar lápis, caderno e outros materiais didáticos. Entendemos que uma das formas dos gestores contribuírem para a *permanência* do estudante na escola, é em primeiro lugar, cumprir a lei atendendo os estudantes com esses programas suplementares. As outras formas, estão entrelaçadas com a outra mão, a da *qualidade da educação*.

GARANTIA DE PADRÃO DE QUALIDADE

Além de ter as condições mínimas para chegar e permanecer na escola (transporte, merenda e material didático) os estudantes também precisam gostar de ficar neste ambiente escolar, necessitando, portanto, serem bem acolhidos, respeitados e compreendidos nas suas diferenças culturais. Vale ressaltar, que o esforço da universalização nos últimos anos, possibilitou aos povos tradicionais, conquistarem o direito de estar dentro dos espaços escolares, em especial das escolas públicas, e das universidades via cotas e outras políticas de acesso à educação básica e ensino superior, trazendo consigo o colorido da diversidade, do multiculturalismo, sem distinção de cor, raça, status social, gênero ou sexualidade. No entanto, a escola atual ainda carrega uma perspectiva iluminista de dar e receber os conteúdos escolares (escola, razão e progresso), um conhecimento que chega limpo, descolorido dentro de escolas coloridas, plurais, diversas, desconsiderando e, muitas vezes desrespeitando, os contextos locais de cada estudante.

Isso implica que a escola precisa construir um Projeto Político Pedagógico (PPP) que tenha como princípio basilar o diálogo com os estudantes, pais, professores, equipe gestora, equipe de apoio e a sociedade. Um projeto que de fato seja a cara dessa comunidade escolar, e não um projeto copiado para cumprir tabela. Entender que é na discussão coletiva do PPP que será definido

R05-15

o caminho que a escola deseja seguir, qual a função social da escola, que tipo de cidadão deseja formar. Para, em seguida, traçar as trilhas, os atalhos, as regras de disciplina da escola, as formas de avaliação e de recuperação da aprendizagem, as metodologias de ensino, o currículo da escola, as formas de inclusão social, o cumprimento dos dias letivos, as ações de interação família-escola, a definição dos órgãos colegiados, a perspectiva de gestão democrática que será adotada, enfim, o *plano de ação*, tendo como prioridade a *aprendizagem do aluno*. Parece clichê, mas “todos pela aprendizagem do aluno”, deveria ser o lema de toda escola, afinal ela existe para este fim.

Além disso, destacamos que para chegarmos a patamares mais elevados da educação, a exemplo dos países da OCDE, o Brasil precisa investir na *valorização do magistério*, o que implica em investir recursos financeiros mais robustos, assegurar salários mais dignos aos profissionais da educação equiparando seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, de forma que não precise trabalhar em três ou quatro instituições para conseguir ter um rendimento mínimo que cubra suas despesas básicas. Significa, também, investir mais na formação inicial e continuada dos profissionais da educação.

De acordo com a pesquisa da McKinsey&Company, realizada em 2007, intitulada “Como os sistemas escolares de melhor desempenho do mundo chegaram ao topo”, que compararam 20 (vinte) sistemas escolares, incluindo 10 (dez) que demonstram os melhores desempenho do mundo, identificaram e nomearam como Lição 1: “A qualidade de um sistema educacional está diretamente relacionada à qualidade dos professores”; “Sistemas escolares excelentes atraem pessoas excelentes para o ensino” porque pagam bons salários; “Sistemas de alto desempenho dificultaram o ingresso na carreira de magistério, a exemplo de Finlândia; “Sistemas de alto desempenho posicionam o magistério como uma profissão de prestígio”, o caso da Inglaterra” (MCKINSEY&COMPANY, 2007, p. 19-37).

O estudo internacional realizado nos sistemas educacionais de alto desempenho, corrobora com o nosso entendimento de que sem professores(as) motivados, valorizados, reconhecidos socialmente, será difícil pensar em educação de qualidade. Quantos são os estudantes que estão concluindo o ensino médio e decidem cursar uma universidade para ser professor(a)? Os cursos de licenciatura cada dia mais se esvaziam. Quem serão os professores no futuro no Brasil? Enquanto não houver uma política de efetiva valorização dos professores, dificilmente veremos esse quadro mudar.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO

Até aqui, abordamos o que considero como os dois maiores desafios da gestão pública na educação a *igualdade nas condições de acesso* e a *permanência na escola*; e a garantia de *padrão de qualidade*, por fim vamos falar do terceiro desafio: a *gestão democrática* do ensino público. A CF, no artigo 206, inciso VI e a LDB, Art. 3º, inciso VIII, estabelece como princípio de educação nacional a *gestão democrática* do ensino público. Assegurar este princípio constitucional, na forma da lei é um dever do gestor público e um direito da comunidade escolar. Muito se fala e se escreve sobre o tema, entretanto na prática, nem todos conseguem executar. Segundo Cury (2007, p. 484), “o papel do gestor é o de assumir e liderar a efetivação desse direito no âmbito de suas atribuições” consideramos que este seja um grande desafio do gestor em educação pública: como liderar a efetivação do direito à educação pública, gratuita e de qualidade, no âmbito de suas atribuições?

Para Santos,

A prática da gestão escolar democrática não é um processo simples, de curto prazo; é um processo complexo, mas realizável. A participação coletiva na gestão escolar contribui, de forma efetiva, para a execução das ações prioritárias que resultem na formação consistente dos estudantes, em melhores condições didático-pedagógicas para os professores, no controle dos recursos financeiros, nas resoluções de conflitos que surgem no cotidiano de uma escola (2022, p. 19). R05-17

No entanto, há que se distinguir a gestão democrática como processo efetivo de participação dos atores sociais e a “encenação participativa” onde a comunidade escolar é convidada a participar do Conselho Escolar apenas para ouvir as decisões do(a) gestor(a), sem participar da tomada de decisão. Segundo a pesquisa de Santos,

Na realidade do chão da escola e nos sistemas de ensino, os valores e procedimentos democráticos não podem ser incorporados apenas ao discurso, sem alcançar a prática educacional. Se não há participação, a representação e a legitimidade ficam comprometidas e, assim, todo o sistema democrático perde o sentido de ser (2022, p. 40).

Liderar a efetivação do direito educacional não é uma tarefa fácil, além disso, os cursos de licenciatura pouco instruem os acadêmicos sobre o trabalho de gestão escolar, daí a necessidade da busca pessoal para o desenvolvimento das habilidades no campo da gestão. Para mim, não há como liderar esse processo sem que seja assegurado ao gestor as três autonomias na gestão educacional (VEIGA, 1998): *autonomia pedagógica* na definição da política educacional, na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e dos programas e projetos a partir da realidade local, sem perder de vista o contexto global; *autonomia administrativa* para manutenção a estrutura e funcionamento das escolas, tendo a incumbência de administrar os servidores lotados nesse setor, os recursos materiais e financeiros, bem como a organização de novos processos de gestão democrática, valorizando os processos coletivos e participativos de decisão nas escolas; e por fim, não menos importante, a *autonomia financeira* na gestão dos recursos da educação, aqui incluindo o direito de não apenas opinar sobre o recurso, mas sim, na tomada de decisões relacionadas às prioridades da educação, em conjunto com os órgãos colegiados, seja Conselho Municipal de Educação, seja Conselho Escolar. Sem recursos, não há como se falar em educação de qualidade. Daí a relevância não só da autonomia financeira, mas da garantia de que o recurso vinculado para a

educação chegue às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação; como também lá na escola.

Além das três autonomias e de assegurar uma gestão democrática, o gestor educacional, seja ele dirigente municipal ou diretor escolar, precisa: cuidar do técnico sem perder de vista as pessoas; elaborar planejamento estratégico; ser um catalisador de inovações; ser um líder que conduz equipes motivadas, dando autonomia para planejar e executar; ser um articulador político; manter parcerias com diversos setores da sociedade; ser ágil nas decisões; monitorar as ações planejadas; e, avaliar coletivamente as ações, promovendo o replanejamento coletivo das ações não executadas.

Costumo dizer que na educação o diagnóstico educacional e as decisões precisam ser em *tempo real*. Quem está dentro da escola, sabe bem como é a dinâmica escolar, pois o ano letivo passa muito rápido. Iniciamos a Iª Unidade ou Iº Bimestre (de acordo com a nomenclatura usada em cada rede de ensino), empolgados com as atividades de início do ano letivo, com as diversas programações, festividades, projetos e quando a gente se dá conta, entramos na IIª Unidade. Logo em seguida, não demora muito chega o São João, que aqui no Nordeste, possui uma força cultural muito forte, praticamente emendando com o recesso escolar. No retorno, entramos na IIIª Unidade e parece que o tempo voa mais rápido ainda, porque logo chega a IVª e última Unidade.

Nesta dinâmica, muitas vezes a escola e a Secretaria de Educação envolvem-se em tantas demandas diárias que, às vezes, esquecem o principal: o que está sendo feito com os alunos que não estão aprendendo ao longo do ano? As escolas e secretarias de educação estão realizando os diagnósticos educacionais? Conhecem de fato seus estudantes, o que eles estão aprendendo e os que não estão aprendendo? O que está sendo feito com os resultados dos diagnósticos?

Os alunos que não aprenderam ao longo do processo de cada etapa, precisam de intervenção pedagógica imediata para que ainda tenham tempo

para recuperar o aprendizado e conseguir alcançar o nível da turma. Vale lembrar que no período de recuperação final não se consegue recuperar quase nada, muito menos a aprendizagem.

Portanto, quando falo em intervenção em tempo real, seja na gestão da secretaria de educação ou da unidade escolar, estou me referindo a fazer diagnósticos, constantes, se possível diários ou semanais, identificando quais estudantes estão aprendendo ou não? Quais escolas estão com índices mais baixos e tomar decisões em tempo hábil para que se faça alguma coisa, ainda no mesmo ano. De nada vale chegar ao final do ano letivo, fechar as notas no Diário de Classe e descobrir que um percentual x de alunos ficou em recuperação ou foram reprovados, porque pouco se poderá fazer, ou quase nada.

Acabou o ano letivo e não se recuperou o que podia ter sido recuperado. Não adianta apenas responsabilizar os estudantes, toda a equipe gestora e professores são corresponsáveis, quando era possível fazer alguma coisa e não foi feito. Da mesma forma, não adianta a secretaria municipal ou estadual identificar as escolas com baixos índices educacionais, mas não planejar e implementar, em tempo hábil, uma política pública eficaz que auxilie a equipe gestora, professores e pais a mudar essa realidade.

Ao longo da jornada de mais de três décadas na educação pública pude colaborar na criação e implementação de diversos programas e projetos educacionais. Quase todos, partiram de diagnósticos realizados na rede municipal de ensino, seja através de avaliação externa ou interna, e os resultados apontavam onde deveríamos focar, quais as intervenções necessárias para cada escola, dessa forma os projetos eram criados e implementados. Entretanto tínhamos um diferencial: sabíamos que era preciso sair do papel, ir para dentro das salas de aulas o mais rápido possível, para que desse tempo de resolver o problema diagnosticado, ou seja, era necessário executar os projetos de intervenção em *tempo real*, não podia demorar, pois o ano letivo passa voando.

ENTRE O INÍCIO E O FIM: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Caminhando para algumas considerações que não acredito serem finais, pois muito há que se falar e pesquisar ainda, na nossa vivência à frente da pasta da educação, podemos afirmar que dentre os tantos desafios que enfrentamos, um dos maiores entraves foi na *gestão administrativa quanto ao planejamento e execução das licitações e gestão dos contratos*, além da *gestão de pessoal*. As demandas legais e burocráticas que por lei precisam ser cumpridas, interferem sobremaneira e, muitas vezes, atrasam o andamento dos processos pedagógicos, que dependem da aquisição dos materiais e pessoal necessários à sala de aula. Da mesma forma, a garantia das boas condições físicas e materiais das escolas, posto que, merenda escolar, transporte escolar, reformas, manutenção e obras nas escolas, dependem dessas licitações. Muitas vezes existe o recurso financeiro, mas não se consegue licitar por diversos empecilhos burocráticos legais. Exige-se, portanto, uma equipe com expertise no assunto, bem como a autonomia administrativa e financeira, de forma efetiva, para que haja mais celeridade nesses processos.

Outro ponto é o *embate entre o técnico e o político*. Esse, também, é um entrave. Muitos gestores municipais fazem alianças políticas nas campanhas eleitorais que, posteriormente, chega a fatura para o gestor: indicação de cargos, muitas vezes para pessoas sem competência técnica, e dessa forma, a qualidade da educação fica comprometida. Segundo os dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021, 49% dos diretores escolares da educação básica assumiram o cargo por indicação. Portanto, aliar competência técnica e ao mesmo tempo atender aos compromissos de campanha política, é sem dúvida, um grande desafio para o gestor da educação pública.

Por fim, podemos afirmar que são muitos os desafios da gestão em educação e estes estão elencados no PNE 2014 em 20 metas. No entanto,

R05-21

acreditamos que para liderar a efetivação do direito à educação pública, gratuita e de qualidade é imprescindível ao gestor o *compromisso político*, no sentido republicano - cuidar da coisa pública; assumir o *compromisso ético* no que diz respeito aos direitos constitucionais, às pessoas e ao desenvolvimento da cidadania e respeitando os princípios essenciais da gestão pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, 1988, Art. 37); e mais, possuir *competência técnica*, qualificação e uma equipe de profissionais corresponsáveis pelos resultados, alinhados à causa, aos conceitos, às estratégias e às ações com *foco na aprendizagem* do estudante.

REFERÊNCIAS

ARANHA. Maria Lucia de Arruda. *História da Educação*. 1ª ed. São Paulo: Moderna, 1989.

CANÁRIO, Rui. *A escola tem futuro? Das promessas às incertezas*. Porto Alegre: Artmed: 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *RBPAAE* – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*. n. 104. p. 5-34, jul. 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pnad Contínua 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio.html>. Acesso dia 22 de maio de 2023.

ONU, Assembleia Geral das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível in: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

_____. Declaração Universal dos Direitos da Criança. 1959. Disponível in: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>

MCKINSEY & COMPANY. Como hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos? 2007. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20best%20performing%20school%20systems%20come%20out%20on%20top/como_hicieron_los_sistemas_educativos.pdf . Acesso em: 22 mai. 2023

SANTOS, Mary Evangelista. Política de gestão democrática nas escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro-BA: da legislação à distribuição de poder (2009-2019). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), BA: Salvador, 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021. Editora Moderna: São Paulo, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf . Acesso dia 22 de mai. 2023

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Perspectivas para a reflexão em torno do Projeto Político-Pedagógico. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; RESENDE, Lucia Maria G. (Org.). *Escola: espaço do Projeto Político-Pedagógico*. São Paulo: Papyrus, 1998. p. 9-32.