



A SINGULARIDADE DA GESTÃO EDUCACIONAL

| POR FERNANDO LUIZ ABRUCIO

O Brasil precisa formar e qualificar especialistas para dar conta do desafio de administrar a complexa e fundamental área da educação.

Historicamente, a educação não foi peça estratégica do desenvolvimento brasileiro. Mesmo nos momentos de maior crescimento econômico e/ou de ampliação dos direitos sociais, a política educacional continuou sendo gerida por um viés elitista, que não apenas privilegiava os mais ricos, como também condenava os mais pobres à exclusão da escola ou ao fracasso escolar (repetência e evasão).

A educação somente se transformou efetivamente em um direito com a Constituição Federal de 1988, em um primeiro momento, para as pessoas de 7 a 14 anos (ensino fundamental). Depois, esse direito foi estendido para toda a educação básica, e com o Plano Nacional de Educação (PNE) foram criadas metas de ampliação do acesso para outras etapas e modalidades de ensino. As várias mudanças legais realizadas nos últimos 30 anos apontaram para além da ideia de universalização. Hoje, propõe-se não apenas a garantia de escola e universidade para crianças e jovens, como também que as unidades educacionais ofereçam ensino de qualidade.

Para garantir essa meta, a política educacional depende de vários fatores, entre eles, com grande destaque, a questão da gestão. Os estudos sobre o assunto e a experiência recente, tanto no plano internacional como no Brasil, revelam que a boa gestão e qualificação de gestores fazem diferença no desempenho da educação. Entre as pesquisas que amparam essa visão, pode-se citar o trabalho comparado *A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola*, de Martin Carnoy (2009), sobre os resultados dos sistemas educacionais em Cuba, no Chile e no Brasil, que realça a importância da capacidade institucional e burocrática dos governos. Para o caso brasileiro, a análise de Fernando Abrucio, Catarina Segatto e Maria Cecília Pereira, em *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*, conclui que o sucesso de Sobral e do estado do Ceará, lugares com padrões bem melhores do que o resultado médio brasileiro, deve-se fortemente ao modelo de gestão adotado e aos técnicos políticos que trabalhavam nas secretarias.

A gestão também diz respeito à organização escolar. Nesse caso, a literatura enfatiza muito o papel dos gestores

escolares e seu impacto nos resultados educacionais. O estudo clássico de James Wilson, *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, já havia revelado como as características dos diretores eram peça-chave para o bom funcionamento das escolas. Mais recentemente, trabalhos como os de Sammons (*As características-chave das escolas eficazes*), Karen Jackson e Christine Marriott (*The interaction of principal and teacher instructional influence as a measure of leadership as an organizational quality*), entre outros, realçaram como modelos de gestão e de liderança são fundamentais para o desempenho de professores e alunos.

No plano das práticas e ações governamentais, vários países, como Inglaterra, Austrália, Portugal, Canadá e Chile, tornaram a formação de gestores elemento estratégico da política educacional. Pesquisas no Brasil têm igualmente demonstrado a importância dos diretores no sucesso das escolas. Entre elas, vale citar os textos de José Francisco Soares (*O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos*), de Ana Cristina Oliveira e Cynthia Carvalho (*Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil*) e de Fernando Abrucio (*Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas*), cujas análises de dados empíricos comprovam o efeito positivo dos gestores escolares e de certas características acopladas a eles no desempenho educacional.

Assim, com base nas evidências práticas, aponta-se aqui que a gestão pode ter impacto transversal sobre a maioria das ações necessárias ao aperfeiçoamento da educação brasileira. Isso envolve, primeiramente, os aspectos mais macroinstitucionais, como financiamento e apoio federal aos governos subnacionais, avaliações do aprendizado em larga escala, atratividade da carreira dos profissionais da educação e regime de colaboração entre estados e municípios (e destes entre si). Além disso, a gestão é central para o sucesso da ação pedagógica, em temas como formação dos professores, qualidade do clima escolar, implementação de currículo, boas práticas e inovações na sala de aula e relacionamento da escola com a comunidade.

FORMAR PARA A MULTIPLICIDADE DE FUNÇÕES

Os conhecimentos em gestão educacional servem para diversos grupos e atores presentes, direta e indiretamente, na lógica da política pública. É fundamental que os gestores do sistema e da rede de ensino sejam capacitados nessa área. No Brasil, infelizmente, não há a tradição de se ter carreiras públicas em gestão educacional, nem no plano federal nem no subnacional, de processos seletivos específicos a

O Brasil deve apoiar a formação de gestores escolares, com ferramentas pedagógicas para além do mero conteudismo, com trabalhos práticos, baseados na resolução de problemas.

essa função e do desenvolvimento profissional atrelado ao exercício de tal relevante tarefa. Em muitos lugares, ainda predominam o patrimonialismo estrito, com a seleção de pessoas que pouco conhecem a educação, e governos sem estrutura gerencial suficiente para a construção de suas políticas.

Em outros casos, no entanto, há uma situação melhor que a anterior, em que ocupam esses cargos burocratas generalistas, particularmente no âmbito da União, e professores e diretores escolares, de maneira especial na esfera dos estados e municípios. Eles ajudam na montagem da formulação da política, além de terem papel essencial no apoio a escolas ou níveis de governo e na regulação de todo o sistema sob sua alçada. Embora haja enorme instabilidade funcional, com muitas trocas e descontinuidades entre os governos, tais profissionais, na ausência de carreiras específicas, deveriam ser habilitados para os temas da gestão de forma mais profunda e especializada.

No Brasil, o sistema educacional é mais rede-orientado do que escola-orientado. Mas, mesmo que o papel da rede seja maior, a gestão escolar é decisiva para o bom funcionamento da educação e para a obtenção de resultados positivos no aprendizado dos alunos. Por essa razão, a formação de diretores e gestores escolares é estratégica para o país, ainda mais porque a maioria desses profissionais é formada, basicamente, por professores, muitos bem-sucedidos em sala de aula, que migram para funções diretivas, sem terem, porém, as competências necessárias ou vocação para o cargo. Seguindo essa linha de raciocínio, o Brasil deveria apoiar a expansão de programas de formação em gestão escolar que conjuguem a transmissão de conteúdos com o aprendizado prático na própria escola em que trabalham.

As organizações da sociedade civil precisam também formar, em larga escala, profissionais que conheçam os vários aspectos da gestão educacional. Trata-se de um conhecimento

A gestão é central para o sucesso da ação pedagógica em temas como: formação de professores, boas práticas, inovações em sala de aula e relacionamento da escola com a comunidade.

essencial para as entidades que buscam influenciar a agenda pública, uma vez que o sucesso das propostas educacionais depende fortemente da forma como elas serão geridas e implementadas dentro das redes e escolas. Essa pauta de capacitação é ainda mais relevante para aqueles grupos ou organizações que auxiliam, de algum modo, a prestação do serviço público educacional.

É importante frisar que o terceiro setor precisa aprofundar o seu conhecimento nas questões singulares da gestão educacional, para evitar que simplesmente haja a transposição de modelos gerenciais de outras formas organizacionais (particularmente de empresas) ou políticas para a educação, especialmente levando em conta a complexidade organizacional desse campo.

CONTEÚDOS E COMPETÊNCIAS

Um gestor educacional atua basicamente em quatro frentes: sistema (Ministério da Educação), rede, escola e entidades da sociedade civil. Todos os profissionais precisam ter conhecimento geral sobre alguns temas básicos: formação filosófica e sociológica relativa à educação, compreensão da dinâmica do Estado e das políticas públicas, estudo das principais escolas e conceitos em pedagogia, discussão sobre a trajetória histórica da política educacional brasileira e entendimento do funcionamento das instituições e organizações educacionais do país.

A esse arcabouço básico, deve-se somar um conjunto de conhecimentos sobre gestão e sua configuração no plano educacional. Para tanto, é importante estudar teorias organizacionais, modelos de gestão pública, instrumentos de monitoramento e avaliação (qualitativa e quantitativa), gestão de pessoas (incluindo, por exemplo, temas como liderança e trabalho em equipe), ferramentas de planejamento, processos organizacionais, formas de participação e decisão,

entre as mais relevantes questões. Não custa repetir que todas essas temáticas devem ser pensadas de modo que sejam úteis ao contexto da política educacional.

Cada tipo de gestor educacional também precisa aprender conteúdos e questões específicas à sua função. Um gestor de rede, por exemplo, deve ter mais conhecimento sobre mecanismos de apoio pedagógico, monitoramento e avaliação de resultados, bem como sobre articulação institucional. Já um diretor necessita saber como planejar e organizar a vida escolar, em suas várias etapas, além de aprender acerca de maneiras de se relacionar com a comunidade e as famílias dos alunos. Um profissional que trabalhe no terceiro setor tem, entre outras coisas, de entender melhor como a gestão pode fazer a ponte entre formulação e implementação de políticas e programas, e, desse modo, propor a adoção de modelos organizacionais.

A lista de conhecimentos com mais especificações por cargo ou campo de atuação é bem maior, mas esses pontos aqui citados são suficientes para realçar a necessidade de algum grau de especialização para cada tipo de gestor educacional. Mas, além de conteúdos e disciplinas, é fundamental construir, no processo de formação, competências individuais e interpessoais que são estratégicas para se ter bons resultados na área da educação. Nesse sentido, o modelo formativo tem de incluir ferramentas pedagógicas para além do mero conteúdo, com trabalhos práticos e em equipe, baseados na lógica de resolução dos problemas em ambientes democráticos.

A preocupação com a formação mais ampla de gestores escolares, de maneira mais precisa e profunda, tem crescido em vários países. No Brasil, isso ainda é muito recente e há poucos lugares que se orientam por essa lógica. Faz-se fundamental que as universidades e os centros de formação comecem a construir cursos norteados por essa visão educacional. Afinal, se o país quiser enfrentar os enormes e complexos desafios da educação, precisará refletir sobre gestão para melhorá-la e, sobretudo, formar gestores qualificados e em larga escala. ●

PARA SABER MAIS:

- Pamela Sammons. *As características-chave das escolas eficazes*. In: Nigel Brooke e José Francisco Soares. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*, 2008.
- José Francisco Soares. *O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos*, 2004.
- Karen Jackson e Christine Marriott. *The interaction of principal and teacher instructional influence as a measure of leadership as an organizational quality*, 2012.
- Martín Carnoy. *A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola*, 2009.
- James Wilson. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, 1989.
- Ana Cristina de Oliveira e Cynthia Carvalho. *Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil*, 2015.
- Fernando Abrucio, Catarina Segatto e Maria Cecília Pereira. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*, 2017.

FERNANDO LUIZ ABRUCIO > Chefe do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP > fernando.abrucio@fgv.br