

# Escola e Mudança: um processo conflituoso frente à organização burocrática

*School and Change: a conflitant process beyond the bureaucratic organization*

**Dulcelena Stéfani Correa**

Mestra em Educação, Unesp/  
Marília e professora na FAI

## Resumo

O trabalho aponta diferentes maneiras de se produzirem mudanças deliberadas nas escolas e reconhece que, embora haja muita resistência dos educadores em seguir modelos preestabelecidos e impostos de forma autoritária, as escolas mudam, mesmo que sejam mudanças de pequena amplitude e, algumas vezes, decorrentes de alterações na estrutura da organização escolar. Este é um processo conflituoso frente à organização burocrática que caracteriza as instituições escolares.

## Palavras-chave

cidadania – qualidade – inclusão – participação – responsabilidade

## Abstract

The work shows different ways to produce changes in schools and recognizes that even have a resistance from educators in following established patterns and taxes, schools change mainly pushed by changes in politics, culture and society that usually occur. This is a conflitant process beyond the bureaucracy that takes place in educational institutions.

## Key words

citizenship – quality – inclusion – participation – responsibility

## Introdução

No Brasil, passamos por um longo período em que os educadores das escolas públicas de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus vive-

O que se constatou em relação ao Ciclo Básico foi que, em 1986, as taxas de reprovação da 2ª para a 3ª série apresentaram uma queda em torno de 10%, diminuindo esta taxa, em 1987, para 8%. Embora toda essa tentativa tenha demonstrado que foi desestruturada positivamente a seriação tradicional, a luta por uma escola mais democrática estava apenas começando, pois restava ainda a “evasão consentida” em que os alunos “difíceis” ou com problemas de aprendizagem eram “estimulados” a abandonar a escola, indo para as estatísticas como evadidos e não como retidos.

A implantação do Ciclo Básico e da jornada única para professor de 1ª a 4ª série, aqui referida, não conseguiu, portanto, reduzir, da maneira desejada, os índices de retenção no ensino fundamental e, no final da década de oitenta e início da de noventa, ainda encontramos índices indesejáveis de retenção e evasão de alunos de modo geral, sendo que a retenção se concentra no final do ciclo Básico (2ª série do E.F.) e na 5ª série deste mesmo grau de ensino.

Uma das tendências que pode ser identificada, neste mesmo período, ao estudar o desenvolvimento dos sistemas educativos, tanto no Brasil como em outros países, é o crescente interesse pela ‘Escola’ enquanto organização social educativa (NÓVOA, 1995). Através desses estudos, o interesse maior tem se constituído em desvendar e explicar o funcionamento da instituição escolar a partir do ponto de vista de sua interação com os demais sistemas sociais, de maneira a aperfeiçoar a qualidade do ensino e da aprendizagem ali desenvolvidos.

Esse enfoque, conforme explicita Barroso (1996), aparece em primeiro plano, quando se pretende analisar os processos de reformas instituídos pelos órgãos governamentais.

Nesta perspectiva, ao constatar que a lógica econômica não tem apresentado soluções viáveis para a superação dos problemas que afligem a humanidade, a miséria e a fome, as guerras e as lutas étnicas, a poluição ambiental e o esgotamento das riquezas e recursos em extinção, torna-se imprescindível, também para os sistemas educacionais analisar as mudanças necessárias para que se possam enfrentar os dilemas em que vivem os países em desenvolvimento.

No que concerne aos sistemas educacionais brasileiros a ‘escola’ também tem sido considerada como referência principal para se investigar o processo educativo real, isso implica considerar as escolas como unidades estratégicas das mudanças em educação.

Para Nóvoa (1995) durante muitos anos, o nível de investigação privilegiado, ou praticamente exclusivo de análise em educação foram os sistemas educativos. Dessa maneira, a análise da Escola, como um espaço de reflexão que pode levar à compreensão da autonomia necessária para o uso das diferentes competências que a integram, acaba ficando diluída na dimensão gigantesca dos sistemas educacionais. Com muita propriedade esse autor afirma:

Apesar da contribuição científica que estes estudos representaram, eles subestimaram a influência das variáveis escolares e dos processos internos aos estabelecimentos de ensino. A emergência recente de uma sociologia das organizações escolares, situada entre uma abordagem centrada na sala de aula e as perspectivas sócio-institucionais focalizadas nos sistemas educativos, é uma das realidades mais interessantes da nova investigação em Ciências da Educação.

do estabelecimento de ambiente de relações educativas democráticas voltadas para a participação da sociedade, para o engajamento nas estruturas de representação e para o exercício dos direitos de cidadania.

Como a escola poderá aproveitar essas idéias e assumir, efetivamente os desafios de superar as disparidades educacionais, a discriminação no acesso e permanência do aluno, com sucesso, nos serviços educacionais básicos?

### **A escola em ação**

Vivenciamos nesta última década do século, ações de políticas públicas de ensino em nível federal, estadual e municipal, que vêm tentando uma reformulação na educação no sentido da inclusão, do acesso e da permanência do educando no sistema, bem como buscando promover a equidade e o sucesso da aprendizagem. Desenvolvimento social sem educação de qualidade parece-me utopia; educação de qualidade e desenvolvimento econômico, político e social acredito serem processos interdependentes e concomitantes. Refiro-me à qualidade da educação como o acesso aos instrumentos de elaboração e sistematização dos saberes que permitam aos jovens se inserirem nas práticas sociais como cidadãos críticos e atuantes.

No cenário estadual paulista, em 1992, o governo Fleury implantou o 'Projeto Escola Padrão', inicialmente, contemplando apenas 306 escolas paulistas num programa diferenciado de organização e gestão escolar, que instaurou número maior de horas-aula semanais para os alunos, sistema diferenciado de atribuição de aulas a professores, remuneração com acréscimo de 30% para professores e direção. Criou um quadro especial de funcionários administrativos, possibilitou capacitação em serviço e garantiu condições de trabalho pedagógico com aulas suplementares para a ação coletiva. Foram designados professores coordenadores por áreas do conhecimento, para o ensino de 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> série e para o curso noturno. Foram adquiridos livros didáticos e paradidáticos para o uso do aluno e do professor, assinatura de jornais e revistas e remodelação dos prédios e equipamentos escolares. Nos anos de 1993 e 1994, foi ampliado o número de escolas participantes, perfazendo um total de cerca de mil, como parte de um universo de aproximadamente sete mil escolas.

As dificuldades em articular as mudanças estruturais necessárias tornaram inviável a extensão desse projeto às demais escolas da rede estadual, tal como foi proposto inicialmente.

Em 1995, o novo governo empossado propõe novas diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, no período de 1995-1998 para, desta forma, poder enfrentar os problemas e os entraves à educação básica no estado, tais como: ingerência do sistema educacional e falta de produtividade; escolas privilegiadas e escolas abandonadas; salários diversificados para professores com as mesmas atribuições e encargos; descontentamento e desperdício de recursos humanos e financeiros....

Este programa tem como diretriz norteadora 'promover uma revolução na produtividade dos recursos públicos com melhoria na qualidade dos serviços educacionais (NEUBAUER; apud COVAS, 1994, p. 12).

Apresenta como diretriz complementar a idéia de reformar e racionalizar a estrutura administrativa e produzir mudanças no padrão de gestão.

Essas ações, corolárias às de nível federal, propunham mudanças no sistema escolar paulista, produzindo efeitos de territorialização decorrentes do processo de municipalização das escolas que mantêm ensino de educação infantil e 1<sup>a</sup> ciclo do ensino fundamental – 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> série.

têm se preocupado em preservar suas identidades.

A Reforma do Estado, proposta pelo governo Fernando H. Cardoso (BRESSER, 1996) e as reformas educativas atuais, têm se orientado no sentido da desobrigação do Estado com a oferta dos serviços públicos essenciais. Na educação, o processo de municipalização do ensino fundamental tem se traduzido numa forma de direcionar o compromisso para as esferas estaduais e municipais, buscando o apoio da sociedade.

Diante disso, os recursos financeiros, em nome do ajuste necessário para reduzir o déficit público, ao invés de serem aumentados para atenderem as crescentes demandas que a qualidade da educação requer, foram simplesmente redistribuídos através da Emenda n.º 14 à Constituição Nacional.

Essas mudanças na legislação não correspondem aos anseios dos educadores brasileiros, pois não são suficientes, do ponto de vista financeiro e operacional, para alavancar as mudanças pretendidas na educação escolar, gerando melhor qualidade.

Fica clara, entretanto, uma concepção ampliada da função da escola o que vislumbra a necessidade de “mudanças relevantes” no seu funcionamento que deve ter seu campo de autonomia cada vez mais alargado e assim poder processar alterações, tanto do ponto de vista qualitativo, quanto na forma de se articular com a comunidade usuária de seus serviços, levando em conta seus interesses e suas necessidades culturais.

Nas reformas implementadas na rede escolar paulista, a partir da década de oitenta e, principalmente nas duas décadas de noventa, é perceptível a valorização da escola, dando relevância para as funções de mediação com a sociedade. As escolas são consideradas microssistemas de ensino onde devem ser respeitadas suas decisões quanto às práticas pedagógicas e a não linearidade entre as decisões centrais e as práticas locais. São, ainda que muito mais nos textos legais do que nas normas organizacionais implementadas, declaradas como ‘campo de tomada de decisões pedagógicas e curriculares’, construindo assim suas próprias identidades.

Quanto à administração educacional, ao se falar em democratização da escola, pressupunha-se uma administração democrática que fosse instrumento de transformação social.

Uma administração inovadora onde a ‘in-novo-ação’ muda para o novo, articulando teoria e ação mergulhadas e comprometidas com o emergente emancipador. Toma o partido da esperança histórica, dos construtores do amanhã (WITTMANN, 1992, p. 60).

Conforme explicita Gracindo (1995), a qualidade do processo educativo é aqui entendida como construção social. E nunca numa prescrição pré-concebida por iluminados, num “rol” de indicações e determinações estabelecidas arbitrariamente e impostas de forma centralizada e autoritária como encontramos nas reformas instituídas pelos órgãos centrais da educação em nível estadual.

Para esta autora o processo de descentralização, tanto nas decisões quanto no planejamento e na sua implementação, deveria refletir o compromisso, a co-responsabilidade de todos no processo educativo. Observa que uma das formas concretas de descentralização é a existência, dentro da escola, de diversos órgãos colegiados que, pela sua composição, objetivos e dinâmica de funcionamento, podem imprimir à administração da educação, nos seus diversos níveis, uma postura democrática. Portanto, o colegiado é uma metodologia saudável na busca de uma administração mais aberta e, como conseqüência, tende a resultar numa escola mais democrática. Ele precisa ser o lugar privilegiado da proposição, da defesa do projeto e dos objetivos educacionais e também uma tentativa de criar novas relações no interior da escola, para que a atividade de todos tenha como foco o projeto educacional definido coletivamente.

MELLO, Guiomar N. **Cidadania e Competitividade**: desafios do terceiro milênio. São Paulo: Cortez Editora, 1994.

NÓVOA, A. Para uma Análise das Instituições Escolares. In NÓVOA (coord.). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa, 1992.

SOUZA, Maria Inês. S. Educação e Poder : a nova ordem mundial e seus reflexos no âmbito educacional – possibilidades e alternativas. **Revista Universidade e Sociedade**, Ano IV, nº 6, pp. 107 à 115, fevereiro, 1994.

WITTMANN, L. C. **A Base das Experiências de Gestão Inovadora no Processo Educacional**: sua base material e histórica. Brasília, DF, v.7, nº 1, jan./dez. 1992.