

# Organização e gestão da educação básica

## *Além dos conceitos estruturais*

JUAN SALAMÉ SALA\*

**RESUMO:** Este artigo defende que o aluno deve ser o centro de toda a ação educativa e, a avaliação, instrumento predeterminante das necessidades, o que orientará a estruturação de turmas e a gestão de recursos. Tudo com a finalidade de tentar quebrar as barreiras do século XX, para abrir portas e janelas à escola do século XXI.

*Palavras-chave:* Avaliação inicial. Diagnóstico contínuo. Autonomia. Atenção à diversidade.

### Introdução

**P**ara estudar a incidência dos sistemas de avaliação na organização e, consequentemente, na gestão da educação básica, partiremos do que tem ocorrido nos últimos quarenta anos na Espanha, resultado da evolução iniciada com a mudança de regime e a aprovação da Constituição democrática espanhola e seus efeitos no sistema educativo.

A avaliação, como método de medição da aquisição de conhecimentos dos alunos e de valoração do processo de ensino para os docentes, nunca tem sido um elemento dentro do sistema educativo, predeterminado para organizar e gerenciar a educação básica. Existiu sempre como elemento final de toda a organização e dos processos desenvolvidos na vida dos centros e do próprio projeto do sistema educativo.

Isto é, estrutura-se constantemente a organização em função de elementos fechados, não autônomos, como as cargas horárias, os horários, tanto do alunado quanto do professorado (sob estritas normas acordadas e defendidas pelos sindicatos), os espaços e, sobretudo, a normativa ditada pelas administrações educativas de turno.

---

\* Inspetor de educação e Professor Tutor da Universidade Nacional de Educação à Distância (UNED). Madrid/Mad - Espanha. *E-mail:* <jsalame@ono.com>.

Portanto, a avaliação tem sido e, desconfio, continua sendo na maioria dos casos um processo finalista do sistema educativo, com uma incidência nula na estruturação e organização não só da educação básica, mas de todas as etapas. Em algumas situações pretéritas, utilizava-se a avaliação como elemento organizativo discriminatório, como veremos mais adiante.

No início da década de 1980, partíamos da Lei Geral de Educação de 1970, na qual, pela primeira vez, se introduzia o conceito de avaliação contínua. Mas a lei não focava nenhuma condicionante organizativa estrutural do sistema, que tomara a avaliação como ponto de partida, salvo a obrigação de realizar três sessões de avaliação. Sistematizava, quanto ao tempo/momento, as “juntas de avaliação” como órgão decisorio sobre o processo e resultados de aprendizagem do alunado. A reunião da equipe docente de cada turma de alunos, como “junta de avaliação”, três vezes ao longo do curso determinava a organização temporal e o sequenciamento dos conteúdos com uma frequência trimestral. Mas essas sessões não concluía com planejamentos e/ou consequências que pudessem incidir diretamente sobre essa organização.

Outro elemento que, de maneira indireta, poderíamos assinalar como mecanismo organizativo é o resultado acadêmico de cada aluno. Os alunos eram distribuídos em diferentes turmas em função da faixa etária (norma fechada), resultados acadêmicos anteriores para determinar, única e exclusivamente, o nível dentro da etapa. Porém, alguns centros (geralmente na área do ensino privado) aplicavam um “critério corretor” de como foi o sucesso acadêmico baseado nas notas obtidas, o que era totalmente discriminatório. Na realidade, tratava-se de agrupar os “bons” alunos separando-os dos “ruins”. Pode-se dizer que, nessa decisão, estava a primeira (e única) estruturação do ensino em função dos resultados acadêmicos obtidos, isto é, consequência da avaliação, mas sem base pedagógica ou didática, como instrumento de separação discriminatória. A realidade política da época impedia qualquer reação contrária à decisão dos diretivos dos centros.

Dessa situação, destacamos, portanto, os elementos que intervinham na estruturação organizativa do ensino básico:

- » Esquema de níveis, cursos por faixa etária, desde a imposição normativa das administrações educativas.
- » O “espartilho” da distribuição horária por áreas, matérias, disciplinas.
- » Os horários dos alunos e do professorado.
- » As sessões de avaliação realizadas pelas equipes docentes com uma distribuição temporal.
- » Resultados acadêmicos como medida discriminatória.
- » A mudança substancial na estrutura do sistema educativo e na vida dos centros

foi a publicação, em 1990, da LOGSE<sup>1</sup>. Vinte anos depois, com uma mudança de regime e uma sociedade moderna e ávida de democracia e participação, produzia-se uma total renovação do sistema educativo, acercando-o aos sistemas europeus. Essa lei inseriu a introdução da autonomia dos centros nos seguintes aspectos: autonomia pedagógica, autonomia organizativa e autonomia de gestão. Era um primeiro passo, importante, mas insuficiente em alguns aspectos, e que, infelizmente, ficou como estava até os dias de hoje.

Vejamos rapidamente cada um deles.

A autonomia de gestão refere-se ao campo econômico dos centros. Permite gerenciar os recursos econômicos fornecidos pelas administrações educativas. Eles não determinam a quantidade necessária, mas a elaboração dos orçamentos e, portanto, a distribuição desses recursos em função das necessidades determinadas pelos responsáveis dos centros.

Realmente, são as autonomias pedagógicas e organizativas as que os permitem ficar mais próximo do papel da avaliação no ensino básico. Isso acontece mediante um novo conceito introduzido pela citada lei: a *atenção à diversidade*. Foi a primeira vez que esse conceito não só aparece nas disposições legislativas e normativas, mas que a comunidade educativa o adotará com maior ou menor rapidez. Hoje, podemos afirmar que esse conceito está absolutamente assentado, mas não isento de perigo de extinção por causa das políticas neoliberais implantadas no nosso país e na nossa educação.

A “atenção à diversidade” situa o aluno no centro do sistema educativo, dos centros educativos e do processo de ensino-aprendizagem. Partindo da premissa de que todos os alunos são diversos e necessitam de distintas respostas. Isso com dois públicos distintos: os alunos com todo tipo de problemas de aprendizagem (psíquicos, físicos, sensoriais, socioeconômicos etc.) e os alunos com capacidades altas ou altas capacidades. Nos anos de 1990, essa abertura conceitual da educação no mundo do ensino repercutirá nos modos e atuações das equipes docentes. De tal forma, que não só suporá modificar processos de aprendizagem, mas também processos de ensino e avaliação. O problema reside em como determinar as necessidades de cada aluno e que medidas adotar para dar cumprimento à atenção à diversidade.

Os caminhos possíveis para detectar essas necessidades eram e são: a avaliação inicial e os relatórios psicopedagógicos dos especialistas. Consequentemente, a avaliação adquire um papel principal, que facilita a tomada de decisões não só pedagógicas, mas organizativas. Não se pode falar de estrutura rígida, de “espartilho”, mas de uma

---

1 Ley Orgánica General del Sistema Educativo.

organização flexível em função dos alunos e para os alunos. As consequências diretas de aplicar o conceito de “atenção à diversidade” acontecerão, além das pedagógicas, na organização do ensino básico, na globalidade do centro educativo e no local da turma-aula. Devem-se flexibilizar as normas das administrações educativas que estruturam, de maneira inevitável, o esquema de níveis, os cursos por faixa etária desde a imposição normativa, a distribuição horária por áreas, matérias, disciplinas, os horários dos alunos e do professorado, as sessões de avaliação realizadas pelas equipes docentes, segundo distribuição trimestral estabelecida pelos calendários escolares.

A tarefa de flexibilizar os elementos mencionados não é, nem será, assumida pelas administrações educativas, que não querem dar um passo a mais nas autonomias pedagógica e organizativa. É sabido que a maior autonomia é a maior perda de poder e de controle por parte dos responsáveis de qualquer organização política, pública, privada. Fica só a adaptação direta dos centros à sua realidade, reduzindo todas as possibilidades que oferece a normativa. Portanto, resta apenas a avaliação como instrumento imprescindível para detectar as necessidades e estabelecer as atuações e organizações, o suficientemente flexíveis dentro do marco da lei.

## **Adaptações curriculares**

No entanto, o Estado, no marco da lei, estabeleceu vários mecanismos, uns organizativos e outros pedagógicos, para, de alguma forma, não asfixiar os centros. São, no nível pedagógico, as “adaptações curriculares” e, no nível organizativo, os “Programas de Diversificação Curricular”. Ambos, factíveis, como consequência da avaliação e suporão uma organização distinta em cada centro para a determinação de agrupamentos de alunos.

As adaptações curriculares, responsabilidade de cada professor em cada disciplina, regridem após o processo de avaliação e como decisão conjunta da equipe docente após a constatação de problemas de aprendizagem. Nelas determina-se o currículo específico para cada aluno, o que envolve dos tipos de atuação: o “bem” ao docente, desde um ensino personalizado, aplicando a cada aluno essa adaptação curricular, ou outro professor assume sua aplicação, em colaboração e coordenação com o professor titular. Isso significa um incremento do professorado e outra organização. No início da aplicação da lei, a maioria dos centros optou pela presença dos professores nas aulas. Rapidamente, constatou-se que essa distribuição trazia mais problemas que soluções. Decidiu-se, então, tirar o aluno da turma e atendê-lo de maneira individual. Consequentemente, existiram turmas para a atenção de alunos com problemas de aprendizagem, de duração e constituição flexíveis (em função dos progressos) em determinadas áreas. Dessa forma, quebrou-se o carácter rígido dos agrupamentos com

critérios fechados, estabelecidos pela normativa. De certo modo, adquire-se, com essa flexibilidade, um grau de autonomia organizativa dependente das decisões da equipe docente e dos responsáveis do centro.

Seguindo essa linha, mas desde as próprias administrações educativas, se estabelece no sistema uma via específica para alunos com problemas de aprendizagem: os “Programas de Diversificação Curricular”, que são de cumprimento obrigatório nos dois últimos anos do ensino básico. Como consequência da avaliação, ao finalizar a etapa de 12 a 14 anos, os alunos com problemas de aprendizagem ingressam nesses programas, que supõem uma adaptação de certa envergadura no currículo oficial. Eles compartilham algumas áreas e, em outras, formam uma turma independente, embora referenciada à turma geral.

Isto é, temos, por uma parte, flexibilidade organizativa dependente do próprio centro, a partir dos resultados dos processos de ensino-aprendizagem, consequência do processo de avaliação; e, por outra, uma flexibilidade estruturada por normativa legislativa e, portanto, fechada (sem autonomia), que pode ser implantada ou não, dependendo da disponibilidade de alunos para esses programas. Nos dois casos, a estruturação das duas modalidades será consequência direta do resultado da avaliação realizada pelas equipes docentes e, portanto, alheia às decisões organizativas normativistas.

Em 2006, publicou-se uma nova lei educativa<sup>2</sup>. Basicamente, ela mantém o estabelecido pela lei anterior, mas acrescenta um aspecto muito importante. Estabelece a avaliação inicial obrigatória no início de curso a cada ano. Dessa forma, quando o aluno entra em qualquer curso do ensino básico, deve-se realizar essa avaliação inicial para determinar os conteúdos prévios adquiridos por ele e os possíveis problemas de aprendizagem. Essa avaliação se realiza nos primeiros quinze dias de cada curso e vai acompanhada dos relatórios correspondentes ao curso anterior.

Ao finalizar esse processo, a direção do centro, de acordo com o seu Projeto Educativo, determinará a estrutura organizativa. As experiências de cada centro são diversas e vão desde as turmas flexíveis temporárias em determinadas áreas, até turmas reduzidas e o apoio com mais professorado, o que supõe a redução do número de alunos sob responsabilidade do professorado.

A organização mais interessante, cujos resultados são bem positivos, é a das turmas flexíveis. Elas estão determinadas por áreas e seu objetivo é acompanhar os alunos, até alcançarem, mediante outras técnicas e processos de ensino, os objetivos estabelecidos para cada nível. Isso supõe, levando em consideração as próprias necessidades de cada aluno, que essas turmas não sejam fechadas. Os alunos podem

---

2 Ley Orgánica de Educación, publicada en el Boletín Oficial del Estado, de 4 de maio de 2006.

se incorporar a qualquer momento do curso, se assim for determinado pela equipe docente, por meio de uma prévia avaliação com a participação de psicopedagogo, e, também, podem deixar a turma flexível ao atingirem os objetivos traçados, reincorporando-se à turma de referência. Temos, assim, alunos que se incorporam desde o início do curso, outros ao longo do curso e outros deixam a turma para incorporar-se à turma de origem.

É fácil deduzir que essa organização tem uma série de pautas e decisões ao longo do curso, não só de controle de turmas, mas de seguimento contínuo da aprendizagem dos alunos. Supõe um contínuo trabalho em equipe por parte dos professores em contato permanente para determinar, com a maior rapidez possível, a adequação da atribuição de turma a cada aluno. Infere, também, na preparação dos materiais curriculares necessários para cada caso. Portanto, duas linhas de trabalho: a constituição/seguimento das turmas e a adaptação dos materiais curriculares. Trabalho em equipe é imprescindível não só por parte do professorado implicado diretamente, mas também do professorado das turmas de referência/ordinárias e dos responsáveis pedagógicos do centro. Mas toda essa estrutura, bem complexa, não seria possível sem o papel destacado e a importância que requerem os sistemas de avaliação. Não podemos ficar com somente as três sessões de avaliação preceptivas por normativa, mas com uma *avaliação real contínua* e com um *diagnóstico contínuo* partindo da *individualização da aprendizagem* (SCHLEICHER, 2013). Como temos avançado, as consequências desse processo incidirão diretamente na organização e, é claro, na gestão dos centros do ensino básico, assim como no ensino pós-obrigatório. Afinal, o objetivo não é, nem deve ser, a classificação e a filtragem dos alunos que pareçam ter mais talento, mas de tirar o máximo de suas capacidades, facilitando-lhes as ferramentas necessárias para serem cidadãos críticos e felizes.

Sem afirmar que obtemos sucessos extraordinários, os avanços, não apenas quanto aos resultados e ao desenvolvimento das capacidades de todos os alunos, são muito positivos, apesar das dificuldades organizativas e de certa resistência por parte de alguns docentes que seguem pensando e buscando a escola de sua época de aluno.

Mas, como todos nós sabemos, o mundo da educação nunca está parado, mas em contínuo movimento, afortunadamente. Hoje, vemos uma nova tendência que, passo a passo, se introduz nos nossos centros. É a implantação do sistema de qualidade (certificação de sistemas de gestão da qualidade ISO, Modelo EFQM de Qualidade e Excelência), sob a perspectiva de um modelo empresarial de gestão e organização, adaptado, com mais ou menos sucesso, ao mundo da educação.

A sistematização dos documentos, da organização e estrutura dos centros a partir do ponto de vista da “rentabilidade” vai rompendo aos poucos, de maneira quase subliminar, com o que foi conseguido até hoje. Não importa tanto a resposta que devemos dar aos alunos, mas a eficácia rentável, desde a perspectiva empresarial, das

ações e a organização implantada. O resultado da satisfação dos clientes não é confiável quando são as situações de cada aluno as que vão determinar as respostas. Esse avanço dos sistemas de qualidade no mundo educacional, favorecido pela onda do neoliberalismo que percorre a Europa, está tendo efeitos negativos. O anteprojeto de nova lei preparado pelo governo conservador da Espanha aprofunda nessa linha, reduzindo os efetivos e aumentando o número de alunos por turma. Tanto a redução de efetivos quanto o incremento do alunado por turmas impedirão a flexibilidade organizativa e de gestão, por impossibilidade de realizar as decisões necessárias.

### **Para que avaliar?**

As experiências atuais e os modelos organizativos implantados nascem da avaliação, como tentamos explicar anteriormente. Das quatro perguntas às quais deve responder toda avaliação: que avaliar? quando avaliar? como avaliar? e para que avaliar?, estamos dando resposta à quarta, que com toda segurança é a mais importante: para que avaliar? Avaliar só faz sentido se sabemos analisar os resultados para aplicar as medidas requeridas. Mas, o mais habitual é ficarmos nos aspectos acadêmicos e olvidarmos do efeito direto que deveria ter sobre o processo de ensino. Isto é, como ensinamos aos nossos alunos. Avaliar só se faz se emprendermos o caminho das atuações derivadas. Avaliar só faz sentido se decidimos fomentar uma organização flexível, adaptável a cada momento e a cada necessidade.

Para isso, devemos quebrar a estrutura escolar do século XIX para construir a estrutura do século XXI. A Espanha e muitos países europeus mantêm o modelo de escola projetado no final do século XIX. Tudo o que foi feito até hoje é remendo importante, mas é remendo.

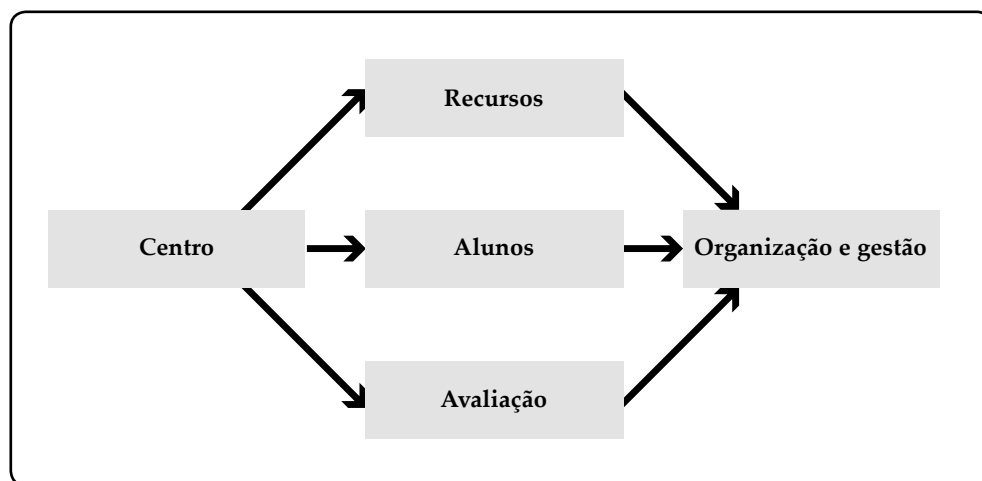
Quando os instrumentos de avaliação demonstram que os alunos necessitam de outro ritmo de aprendizagem, pedem uma individualização da aprendizagem, não podemos ficar alheios e manter o que é feito desde décadas e décadas. Devem-se quebrar as estruturas fixas, tais como: os horários, tanto do alunado quanto do professorado, os agrupamentos fechados, o compartimento das áreas por horas definidas e, conseqüentemente, do conhecimento (o conhecimento não se pode compartimentar, é um todo), a avaliação como único instrumento para medir os conteúdos adquiridos, a avaliação do negativo e não dos acertos do aluno. Não devemos enfocar a avaliação como instrumento para detectar e resenhar as falhas, os erros (avaliação do negativo). Devemos fomentar a avaliação do positivo.

Temos conseguido, apesar de todas as travas oficiais e oficiosas, organizar um ensino básico ao redor do aluno, focando em suas necessidades com o objetivo de dar respostas individualizadas. Mas paramos em aspectos acadêmicos, de aprendizagem.

Temos de avançar para determinar a organização do centro com a mesma finalidade: manter o aluno no centro da nossa organização. Para isso, não devem ser determinantes as atuações grupais fechadas em função da faixa etária e da superação de um curso. Temos de estabelecer os instrumentos necessários para decidir a atribuição mais adequada de cada aluno mediante a avaliação inicial, que determinará, com o consenso de todos os participantes, o melhor para cada um. Desde os resultados da avaliação inicial, temos de estabelecer a organização dos conteúdos que devem ser ministrados. Desde os resultados da avaliação inicial, temos de estabelecer os instrumentos que desenvolverão os processos de ensino, a partir de uma metodologia didática elaborada para uma individualização da aprendizagem. E, através desses resultados, temos de gerenciar e distribuir os recursos humanos disponíveis.

Mas, sobretudo, não podemos ficar única e exclusivamente com a avaliação inicial. Se queremos uma organização flexível, responsável, cada passo que dermos no processo de ensino tem de ser refletido organizativamente. A avaliação e o diagnóstico contínuos indicam as adaptações precisas ao longo do curso, a cada instante. As avaliações formais, que derivam na comunicação oficial aos pais do processo de aprendizagem de cada aluno, não devem ser um momento finalista, geralmente trimestral, que revelam uma fotografia fixa enquadrada num momento dado e fica por isso mesmo. Permitem tomar decisões com alcance a curto e médio prazos. Não se pode esquecer a avaliação final de todos os processos, tanto de aprendizagem (desde um ponto de vista global) quanto os de ensino (metodologia, programação, instrumentos etc.). Essa avaliação, que implica todos os agentes e setores dos centros, deve definir os ganhos, os acertos e, também, os erros, os pontos fracos para poder adaptar as medidas para o curso seguinte.

Finalmente, a sequência organizativa de um centro deveria ser a seguinte:





A partir da avaliação até a organização, da avaliação até o sequenciamento dos conteúdos, da avaliação até a gestão dos recursos.

## Referências

ESPAÑA. Ley nº 14, de 4 de agosto de 1970. General de Educación y Financiamiento de La Reforma Educativa. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 6 ago. 1970. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>>.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica nº 1, de 3 de outubro de 1990. Ordenación General del Sistema Educativo. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 4 out. 1990. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24172>>.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica nº 2, de 4 de maio de 2006. Educación. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 4 maio 2006. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-7899>>.

SCHLEICHER. **El País**, 25 mar. 2013, p. 35.

*Recebido em abril de 2013 e aprovado em maio de 2013*

## **Organization and Management of basic education** *Beyond structural concepts*

**ABSTRACT:** This paper argues that the student should be the center of all educational action and that assessment, a tool for predetermining needs, is what guides the structuring of classes and management of resources. It does so in an attempt to break down the barriers of the twentieth century, and open up doors and windows to the 21<sup>st</sup> century School.

*Keywords:* Initial assessment. Continuous diagnosis. Autonomy. Care for diversity.

## **Organisation et gestion de l'éducation de base** *Au-delà des concepts structureaux*

**RÉSUMÉ:** Cet article soutient que l'élève doit être au centre de toute l'action éducative et que l'évaluation, qui est un outil déterminé selon les besoins, doit orienter la structure des classes et la gestion des ressources. Tout cela dans l'objectif d'essayer de briser les barrières du XX<sup>ème</sup> siècle pour ouvrir les portes et les fenêtres de l'école du XXI<sup>ème</sup> siècle.

*Mots-clés:* Evaluation initiale. Diagnostic continu. Autonomie. Attention à la diversité.

## **Organización y gestión de la educación básica** *Más allá de los conceptos estructurales*

**RESUMEN:** Este artículo defiende que el alumno debe ser el centro de toda la acción educativa y la evaluación, instrumento predeterminante de las necesidades, lo que orientará la estructuración de grupos y la gestión de recursos. Todo con la finalidad de intentar romper las barreras del siglo XX, para abrir puertas y ventanas a la escuela del siglo XXI.

*Palabras clave:* Evaluación inicial. Diagnóstico continuo. Autonomía. Atención a la diversidad.