

---

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.

Pradime : Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. – Brasília, DF : Ministério da Educação, 2006.

176p. : il. – (Caderno de Textos ; v.1)

1.Educação. I. Título. II. Título: Caderno de Oficinas.

---



## Sumário

Apresentação .....	7
Introdução .....	9
<b>Tema 1</b>	
<b>A educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social .....</b>	<b>13</b>
1. Apresentação .....	15
2. O conceito de desenvolvimento humano e sua medida .....	17
3. O desenvolvimento humano em um país desigual .....	25
3.1 efeitos da educação sobre a renda .....	26
4. A política educacional: promoção do desenvolvimento com igualdade social .....	31
5. Considerações preliminares sobre o desenvolvimento local .....	33
6. Municípios que educam: uma perspectiva para o desenvolvimento local .....	36
7. Os dirigentes municipais de educação e os governos locais: iniciativas possíveis para um município educador .....	38
8. A qualidade social da educação, o desenvolvimento e os lugares que educam .....	53
9. A democratização da gestão educacional, a participação social e os lugares que educam .....	70
Referências .....	74
<b>Tema 2</b>	
<b>Organização da educação nacional no contexto do fortalecimento da educação básica: o papel do município .....</b>	<b>77</b>
1. Apresentação .....	79
2. A organização da educação nacional .....	80
2.1 Sistemas de ensino que compõem a educação nacional .....	81
2.2 Distribuição das responsabilidades pela oferta da educação escolar entre os entes federados .....	84
2.3 Incumbências da união, dos estados e dos municípios previstas na LDB .....	86
3. A organização da educação municipal .....	90
3.1 As instituições de ensino como foco da gestão .....	94
3.2 Secretaria e conselho municipais de educação garantindo a qualidade social da educação .....	96
3.3 A função normativa complementar do município .....	99
3.4 A importância do plano municipal de educação (PME) .....	102
4. O desafio do regime de colaboração.....	104

5.	Os níveis e modalidades da educação escolar .....	108
5.1	Etapas da educação básica .....	110
5.2	Modalidades de educação e de ensino .....	118
6.	a gestão municipal da educação .....	121
6.1	A educação no município: a ação de estado e a ação de governo .....	121
6.2	A função de representação política .....	122
6.3	A função de planejamento .....	123
6.4	A função de gestão pedagógica .....	124
6.5	A função de gestão de pessoas .....	125
6.6	A função de gestão de recursos materiais .....	125
6.7	A função de gestão orçamentária e financeira .....	126
	Referências .....	129

### Tema 3

	<b>Avaliação de Políticas Educacionais .....</b>	<b>131</b>
1.	Apresentação .....	133
2.	Qualidade social da educação: o papel da avaliação .....	134
3.	A avaliação na legislação educacional e no plano nacional de educação .....	147
4.	A avaliação de política educacional .....	149
5.	A avaliação inerente à política educacional .....	150
5.1	Sobre o diagnóstico .....	151
5.2	Avaliando o PME .....	153
5.3	Avaliando a execução do PME .....	154
5.4	Avaliando impactos .....	156
6.	Avaliação institucional .....	158
6.1	A avaliação da rede de ensino e a auto-avaliação .....	159
6.2	Sobre a auto-avaliação .....	160
6.3	Projeto da escola: ponto de partida e de chegada da avaliação .....	161
6.4	Avaliar para transformar .....	163
6.5	Elementos para a construção de uma proposta de avaliação institucional .....	164
7.	Organizando o sistema municipal de avaliação da educação .....	167
7.1	O censo demográfico e a contagem populacional .....	168
7.2	O Censo Escolar .....	169
7.3	O Saeb .....	170
7.4	As avaliações estaduais .....	172
7.5	Os municípios e a avaliação educacional .....	172
	Referências .....	175

## APRESENTAÇÃO

O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC), em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com o objetivo de fortalecer a atuação dos dirigentes ante a gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, bem como com o de contribuir para o avanço do País em relação às metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

A parceria realizada entre MEC, Undime, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e Banco Mundial (Bird) possibilitou a realização desse Programa. Alinhado com o compromisso de promover os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como com as metas estabelecidas no Marco de Ação de Dacar (2000) e no PNE, o Pradime enfatiza a dimensão educacional do desenvolvimento humano e sustentável e chama a atenção do dirigente para o papel da educação no processo de desenvolvimento local.

Com nova denominação e novos conteúdos, o Pradime retoma a experiência do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), realizado pelo MEC em 1997, 1999 e 2001. A nova denominação ressalta a figura do dirigente municipal de educação, em conformidade com a Undime. Os novos conteúdos afinam-se com o contexto dos atuais desafios da política educacional do País, destacando o papel estratégico do dirigente municipal nesse cenário. Além disso, abrangem um conjunto de unidades temáticas, no formato de palestras e oficinas, enfatizando aspectos práticos e teóricos de conhecimentos úteis à gestão dos sistemas de ensino e da política educacional no âmbito municipal.

Este Caderno é parte integrante da série de materiais a ser oferecida aos dirigentes municipais de educação para o apoio à sua gestão. Esperamos que a continuidade do Programa possa contribuir para o desenvolvimento da Educação Básica nos municípios brasileiros e para a superação das desigualdades sociais em nosso País.



## INTRODUÇÃO

O Brasil alcançou importantes avanços na cobertura educacional nos últimos anos, atingindo, para as crianças de 7 a 14 anos, taxas comparáveis às dos países mais desenvolvidos do mundo. Em 2003, a frequência escolar nesta faixa etária alcançou 97,2%. A taxa líquida de matrícula no Ensino Fundamental teve registro de 94%, sendo alta também para diferentes regiões do País (Norte - 93%; Nordeste - 92%; Sudeste - 95%; Sul - 96%; Centro-Oeste - 94%), faixas de renda (20% mais pobres – 91%; 20% mais ricos – 96%), raças (brancos – 95%; negros e pardos – 93%), gênero (homens – 93%; mulheres – 94%), zonas de domicílio (urbana – 94%; rural – 92%). Os indicadores de matrícula mostram uma irrefutável redução das desigualdades de acesso ao Ensino Fundamental em nosso País.

Há, contudo, grandes desafios a serem enfrentados na Educação Básica no País. É preciso ampliar o acesso à Educação Infantil (atribuição prioritária dos municípios) e Ensino Médio (atribuição prioritária dos estados). A taxa líquida de matrícula nesses níveis de ensino são respectivamente 34% e 43%. É necessário também trabalharmos para a urgente melhoria da qualidade do ensino ofertado em nossas escolas. Os indicadores de aprendizagem do SAEB para o Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática apontam índices críticos, com resultados piores no Nordeste brasileiro. Desse modo, embora as desigualdades tenham sido reduzidas, em relação ao acesso ao Ensino Fundamental, dados dos sistemas de ensino mostram que ainda persistem desigualdades quanto aos resultados educacionais alcançados por diferentes segmentos da população, comprometendo assim a universalização do Ensino Fundamental, uma vez que nem todos concluem este nível de ensino.

A garantia do direito à educação não se resume à provisão de matrícula. Devem-se assegurar meios capazes de proporcionar aos alunos condições de permanência, aprendizagem e conclusão, conduzindo assim ao aumento do nível de escolarização da população. Nesta direção, apontam os objetivos do Plano Nacional de Educação, quando destacam a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso, à permanência e ao sucesso escolar; a democratização da gestão do ensino público; e o aumento da escolaridade da população como desafios da educação nacional. As políticas educacionais no nível municipal desempenham um papel fundamental para fazer avançar o País em direção a esses objetivos. Os dirigentes municipais de educação nesse contexto assumem uma função de destaque, sendo os responsáveis pela gestão da oferta, qualidade e equidade da edu-

cação para cerca de 25 milhões de crianças, jovens e adultos nos diferentes níveis e modalidades de ensino, correspondendo a 45% das matrículas de Educação Básica no Brasil.

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB) e em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com a Unicef, a Unesco, o PNUD, a OEI e o Banco Mundial, coloca-se ao lado dos dirigentes municipais nessa missão. Para isso, oferece apoio técnico, espaço para a troca de experiências e a formação permanente por meio do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime). O Pradime faz parte do Sistema de Apoio à Gestão Educacional composto por outros três programas que apóiam a criação e a formação de Conselhos Municipais de Educação, dos Conselhos Escolares e a formação dos diretores de escola. O Pradime é uma iniciativa que visa ao apoio e ao fortalecimento do dirigente na gestão do sistema de ensino e das políticas educacionais.

Com nova denominação, conteúdos e estratégia, o Pradime retoma o antigo Prasem, realizado pelo MEC nos anos de 1997, 1999 e 2001. A nova denominação dá destaque à figura do dirigente e à sua responsabilidade como gestor do sistema municipal de ensino em conformidade com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Os novos conteúdos partem do contexto atual dos desafios da política educacional em nosso País, dando especial atenção ao papel estratégico do dirigente neste cenário. Os conteúdos são organizados em torno de três eixos transversais: (a) a educação como agente propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional; (b) a qualidade social da educação como marco diferencial da ação pedagógica do Estado; e (c) a gestão democrática como caminho condutor de novas práticas do Poder Público. O Pradime é apresentado aos dirigentes em três estratégias distintas: encontros presenciais de formação, com duração de quatro dias, realizados nos estados; estratégias de ensino a distância (Pradime on line) e ambiente para identificação, avaliação e disseminação de experiências inovadoras em gestão educacional no nível municipal (Observatório de Experiências Inovadoras). Essas iniciativas são implementadas em parceria com a Undime e com os demais parceiros do programa.

O programa de formação está organizado em nove unidades temáticas, cujos textos de apoio estão publicados nestes Cadernos de Textos, os quais ora publicamos:

1. A Educação no Contexto da Política de Desenvolvimento com Igualdade Social
2. A Organização da Educação Nacional no Contexto do Fortalecimento da Educação Básica: o Papel do Município
3. Avaliação de Políticas Educacionais
4. Políticas Educacionais para um Brasil de Todos
5. Financiamento e Gestão Orçamentária da Educação
6. Gestão de Recursos Materiais
7. Gestão Democrática da Educação

8. Gestão Pedagógica da Educação Escolar
9. Valorização dos Trabalhadores em Educação: Docentes e Não-Docentes

Além dos Cadernos de Textos, a série de publicações do Pradime inclui:

- Caderno de Oficinas: contendo as orientações e as atividades das oficinas realizadas nos encontros presenciais.
- Caderno de Transparências: contendo o conjunto das transparências utilizadas nas palestras dos encontros presenciais.
- Marcos Legais da Educação Nacional: publicação que reúne e organiza as principais normas (Leis, Decretos, Resoluções, Pareceres e Portarias) em vigor da educação nacional.
- Guia de Programas: guia de orientação ao dirigente municipal de educação sobre os principais programas do Ministério da Educação que podem apoiar a gestão municipal, contendo informações sobre o que é o programa, qual o público alvo, como o município pode participar e como obter mais informações.

Esperamos que o Pradime represente para os dirigentes municipais de educação um espaço de formação permanente, de troca de experiências, de acesso a informações e ferramentas de gestão. Esperamos ainda que possa apoiar os municípios na promoção de avanços da gestão municipal em relação aos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. Finalmente, que possa fazer um aprofundamento do diálogo sobre o valor da educação para o desenvolvimento equitativo da sociedade e para a construção da cidadania democrática em nosso País.

**Maria do Pilar L. Almeida e Silva**  
Presidenta da Undime

**Francisco das Chagas Fernandes**  
Secretário da SEB



TEMA 1

# A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO COM IGUALDADE SOCIAL





## Tema 1

# A educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social

*Maria Selma de Moraes Rocha<sup>1</sup>*

*Odete Bresolin<sup>2</sup>*

*Ana Vitar<sup>3</sup> (colaboradora)*

*Sergei Soares<sup>4</sup> (colaborador)*

## 1. APRESENTAÇÃO

Este trabalho pretende discutir a relação entre educação e desenvolvimento. Dois pressupostos orientam essa análise. O primeiro é o de que a educação é um direito cuja garantia concorre significativamente para a superação das desigualdades sociais. O segundo – que tem como referência o conceito de desenvolvimento humano e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), formulado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – é o de que o desenvolvimento deve buscar a ampliação das liberdades das pessoas para fazerem escolhas.

A ampliação da liberdade das pessoas pode ser mensurada, entre outros aspectos, a partir de três dimensões: a longevidade, o acesso à educação e ao conhecimento e o acesso a uma renda suficiente para uma vida digna. Com base nessa definição, aponta-se, no texto, a perspectiva do desenvolvimento local sustentável incorporando-se o conceito do município educador, ou seja, o município que intencionalmente educa à luz das contribuições da experiência do movimento internacional das cidades educadoras.

Esses referenciais norteiam, no texto, um conjunto de proposições cuja materialização dependerá também do fortalecimento da condição de sujeito dos dirigentes municipais de educação, seja no âmbito do governo, seja no âmbito da sociedade. São elas:

- planejamento dos municípios com a participação da sociedade como uma das alavancas possíveis do desenvolvimento local e regional a partir da articulação de políticas sociais, culturais, urbanas e econômicas;

1 - Mestre em História pela USP. Professora de História em nível superior. Secretária Municipal de Educação de Santo André (1997 - 2000).

2 - Professora da Rede Pública Estadual de Educação - RS. Assessora da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre - SMED (1990 - 2000).

3 - Responsável pela área de gestão e administração da educação. Escritório Regional de Buenos Aires/Argentina/OEI.

4 - Pesquisador do IPEA.

- iniciativas que possibilitem a relação entre a educação e outras áreas sociais, seja quanto à presença da dimensão pedagógica nas ações das várias áreas de governo, seja quanto à relação entre as ações educacionais e as práticas educativas de outras áreas;
- propostas que contribuam para o desenvolvimento econômico e social, particularmente no que tange à qualidade social da educação em todos os níveis de ensino, até mesmo no âmbito da formação profissional e no âmbito das contribuições da educação, particularmente no campo da formação, com a realização de programas de geração de emprego e renda voltados à emancipação social.

O texto busca também definir o significado de política educacional e de qualidade social da educação, em consonância com o conceito de desenvolvimento abordado. Busca apontar a necessidade de garantir a qualidade social na medida em que apenas o acesso à educação não parece constituir um indicador suficiente para alcançar os objetivos do desenvolvimento das pessoas, dos municípios e do País.

Dessa forma, optou-se por tratar o conceito de qualidade social e indicar elementos que explicitem o significado da perspectiva de construção do conhecimento e de valores, como funções precípuas da educação, em contraposição à perspectiva de reprodução que ainda marca fortemente a educação brasileira.

Para concretizar as concepções indicadas, o texto aponta a necessidade do desencadeamento de um movimento de reorientação curricular; da configuração de uma proposta de formação permanente e sistemática dos educadores; e da definição de uma política de gestão da qualidade e da política educacional que permita a articulação entre os processos de elaboração das unidades educacionais e os órgãos da educação.

Por fim, no que se refere ao aperfeiçoamento da democracia como elemento importante para levar a efeito a política educacional e o desenvolvimento, o texto indica iniciativas que podem concorrer tanto para qualificar a participação nos diversos conselhos ligados à área da educação quanto no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

## 2. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUA MEDIDA

O desenvolvimento é como a democracia, a liberdade, a pobreza e muitos outros conceitos utilizados na área social: fácil de identificar, porém difícil de definir com exatidão. Ao comparar países em desenvolvimento, é fácil identificar que a Coréia é mais desenvolvida do que o Níger, mas o que isso quer dizer? A primeira coisa que vem à cabeça é que a Coréia é rica, enquanto o Níger é pobre. Efetivamente, o habitante médio da Coréia vive com uma renda de 17 mil dólares durante o ano, enquanto o habitante médio do Níger tem que comprar tudo o que precisa com meros 800 dólares.

Mas será esse um bom indicador de bem-estar? Afinal, os Emirados Árabes têm renda média de 22 mil dólares e nem por isso são considerados exemplos de desenvolvimento. Ou então um pequeno país na América Central, a Costa Rica, cuja renda não passa de 8.840 dólares, mas onde a população vive em melhores condições. Não existe algo mais do que a mera riqueza? Será que desenvolvimento não implica que as pessoas possam viver mais e melhor, ter acesso ao conhecimento gerado pela humanidade ou viver sem medo?

Durante muitos anos, essas perguntas não receberam a devida atenção, uma vez que se considerava que, com o aumento da riqueza, todas as outras coisas viriam. Entretanto, a experiência de muitos países que acumularam riquezas sem que isso beneficiasse a sua população fez com que se percebesse que desenvolvimento é mais, muito mais do que o aumento do Produto Interno Bruto (PIB).<sup>5</sup>

Foi após essa constatação, em meados da década de 70, que começou a surgir o conceito de desenvolvimento humano em contraposição à visão estritamente econômica do desenvolvimento. Muitos contribuíram para que esse novo conceito fosse construído, mas ninguém tão importante quanto Amartya Sen.<sup>6</sup>

Após uma década de debate e trabalho, chegou-se tanto a um novo conceito de desenvolvimento, como a uma definição operacional capaz de fornecer medidas do avanço no processo de desenvolvimento.

<sup>5</sup> O Produto Interno Bruto (PIB) é definido como a soma de tudo o que é produzido em um país em um dado ano. Trata-se de uma medida muito limitada de bem-estar. Um país pode ter um PIB alto, em razão de explorar recursos naturais, e sua população viver na miséria, como nos Emirados Árabes Unidos ou na Venezuela.

<sup>6</sup> O autor é hindu, foi um dos autores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

O conceito de desenvolvimento postulado por Amartya Sen traz uma nova abordagem para se avaliar o progresso dos países, na qual o aspecto central passa a ser as pessoas e como elas vivem, as opções que são capazes de fazer e as liberdades que são capazes de usufruir. Desenvolvimento é definido como a ampliação das liberdades das pessoas, isto é, das escolhas reais que podem exercer para seguir o curso de vida que desejam.

Essa visão difere da abordagem que vê o desenvolvimento como decorrência natural e necessária do crescimento econômico traduzido como aumento do PIB per capita. Difere também da abordagem do desenvolvimento pela formação de capital humano, quando a pessoa é tomada como meio e não como fim. Difere, ainda, da visão que vincula desenvolvimento à noção de satisfação das necessidades consideradas básicas dos indivíduos, em que o papel de agente do processo de desenvolvimento tende a ser ignorado.

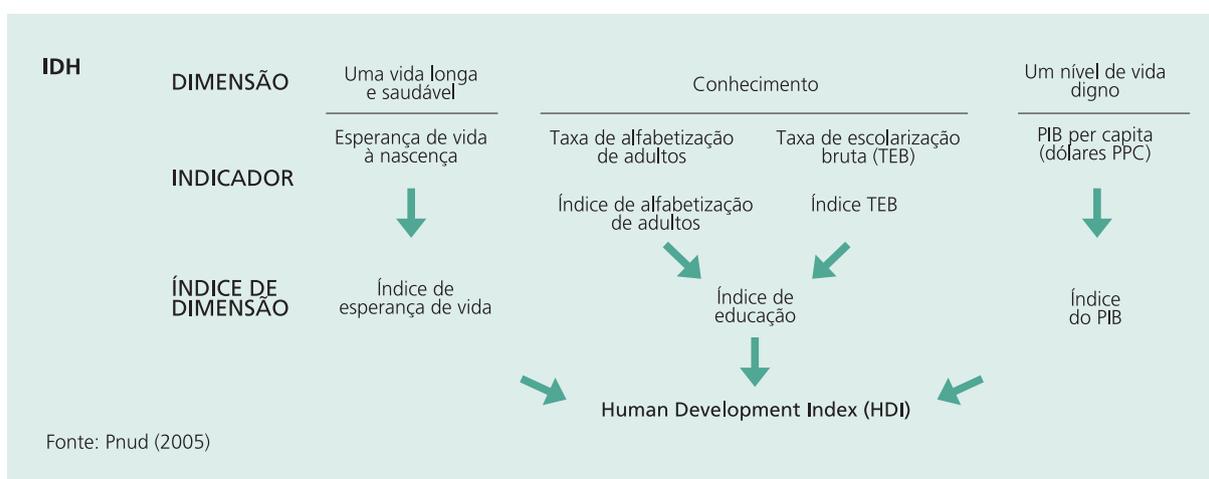
Nessa acepção, um país mais desenvolvido seria aquele onde as pessoas desfrutassem de mais liberdades, ou seja, não fossem restringidas em suas opções de vida. De acordo com essa definição, ter saúde prima como um exemplo de variável que abre as portas das escolhas. Se eu estiver doente e imóvel em uma cama, meu espaço de opções fica terrivelmente confinado: não posso ir aonde quero nem fazer as coisas que desejo. Igualmente, a pobreza pode confinar as opções abertas às pessoas: a falta de recursos materiais quer dizer que não posso fazer tudo o que quero por não ter dinheiro para tanto. Além disso, a falta de conhecimento pode constranger as opções de um modo sutil, mas eficaz: eu tenho de saber que tenho opções para exercê-las.

Partindo dessa concepção, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) definiu as três dimensões básicas do desenvolvimento humano como:

- Vida longa e saudável: medida pela esperança de vida ao nascer.
- Conhecimento: medido pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa de escolarização bruta combinada (primário, secundário e superior).
- Nível de vida digno: medido pelo PIB per capita.

Esses três alicerces fundamentam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que todos os anos é publicado pelo PNUD. Evidentemente, outras variáveis são importantes para definir espaços de escolha: a emancipação das mulheres, a ausência de discriminação, o respeito à lei, a garantia das liberdades políticas, a liberdade de imprensa, entre outros. Mas as três variáveis acima são fundamentais e têm a vantagem de ser relativamente fáceis de se medir.

O diagrama a seguir resume como é construído o IDH:



Com o conceito de desenvolvimento humano em mãos, comparemos novamente três países: o Níger, os Emirados Árabes e a Costa Rica. A renda média no Níger é 28 vezes menor que nos Emirados Árabes e oito vezes menor que na Costa Rica, e a renda média da Costa Rica é um pouco mais do que um terço da renda nos Emirados Árabes. Por esse indicador, os Emirados Árabes deveriam ser o país mais desenvolvido dos três. Mas já foi visto que a renda média é um indicador imperfeito de desenvolvimento. Em virtude da fome, das doenças e da guerra, uma criança nascida hoje no Níger pode esperar viver meros 46 anos. Na Costa Rica, onde a saúde é pública e gratuita para todos e onde a maioria da população tem acesso aos alimentos, uma criança nascida hoje pode esperar viver 78 anos – mais que os 77 dos Estados Unidos e mais que os 74 dos Emirados Árabes, – ou seja, se a prosperidade for medida pela saúde das pessoas, a pequena Costa Rica seria mais próspera do que o Níger e também mais próspera do que os Emirados Árabes.

Como se comparam os três países na última dimensão do desenvolvimento humano, o conhecimento? 96% dos adultos na Costa Rica sabem ler e escrever, o que é superior

aos 46% do Níger e também aos 77% dos Emirados Árabes. Além do mais, a taxa de escolarização bruta em todos os níveis na Costa Rica é de 69%, de 68% nos Emirados Árabes e de 19% no Níger. Mais uma vez, a Costa Rica se mostra mais desenvolvida do que o Níger e os Emirados Árabes.

É evidente que um país miserável, castigado pelas secas e pelas guerras e vítima de várias epidemias como o Níger é menos desenvolvido do que a grande maioria dos países no mundo, em quase todas as dimensões do desenvolvimento. O que surpreende é que, em um país onde o PIB por pessoa é dos maiores do mundo, o desenvolvimento humano seja tão baixo como nos Emirados Árabes, onde as pessoas vivem menos e têm menor nível de escolarização do que na Costa Rica. Ao refletir sobre isso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Níger é de 292, nos Emirados Árabes, de 824 e, na Costa Rica, de 834 pontos.

Tanto o conceito de desenvolvimento humano como a sua medida são bastante simples e, por isso, poderosos. Essa simplicidade permite que seja medido para países, estados ou municípios – tanto que o Brasil calcula o IDH-M por município para toda a população ou uma parte – vide o trabalho do economista Marcelo Paixão<sup>7</sup> para calcular o IDH da população negra no Brasil; e também permite que se possa calcular séries históricas e rankings para observar o progresso das nações em direção ao desenvolvimento.

Tão importantes quanto o conceito de desenvolvimento humano e sua medida são as relações entre as suas diversas dimensões. Neste texto, são apresentados dois exemplos recentes de como a dimensão do conhecimento, ou seja, a educação, exerce influência sobre as duas outras: o caso dos países do norte da Europa e o caso do saneamento no município de Quito, no Equador.

### **Um mistério europeu (e sua solução)**

É lugar-comum afirmar que a globalização tem impactos negativos sobre os trabalhadores dos países em desenvolvimento. Aumentos no desemprego, quedas na renda e um aumento generalizado na insegurança em face de um mundo que muda com velocidade crescente têm sido assunto de comentários tanto no mundo em desenvolvimento como

---

<sup>7</sup> Economista da UERJ. PAIXÃO, Marcelo. *Desenvolvimento Humano e Relações Raciais*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2003.

no mundo já desenvolvido. O que não tem sido comentado com tanta ênfase nos países em desenvolvimento é que a globalização tem tido impactos negativos também nos países desenvolvidos. As últimas duas décadas têm assistido a aumentos grandes na desigualdade em países com sistemas sociais débeis, como os Estados Unidos e o Reino Unido, desemprego crescente, além de pressão fiscal sobre os sistemas sociais de países onde estes são fortes, como os países da Europa Continental.

Ainda menos conhecido é o fato desses impactos não serem iguais em todos os países europeus com sistemas sociais fortes. Em países como Alemanha, França e Itália, além do desemprego se manter em níveis elevados, a pressão da globalização sobre a competitividade das empresas e sobre as contas públicas tem levado a retrocessos nos sistemas de proteção social – a marcha à ré com relação à semana de 35 horas na França talvez seja um dos melhores exemplos, ou seja, esses países têm mantido a competitividade de suas economias às custas da redução da qualidade de vida dos seus cidadãos.

Figura 1

Evolução da taxa de desemprego em diferentes países europeus



A Figura 1 mostra a taxa de desemprego de vários países da Europa Continental nos dez anos compreendidos entre 1992 e 2002. É visível a convergência entre Países Baixos, Dinamarca, Suécia, Irlanda e Noruega para uma taxa em torno de 4%, enquanto Alemanha, França e Itália convergem para uma taxa de 9%. A diferença no comportamento dos dois grupos se torna ainda mais impressionante quando se considera que, enquanto Alemanha, Itália e França reduziram direitos sociais como o seguro-desemprego e regrediram em relação a conquistas sociais, como a jornada de 35 horas, nenhum dos países do norte europeu reduziu seu sistema de direitos sociais mais do que marginalmente.

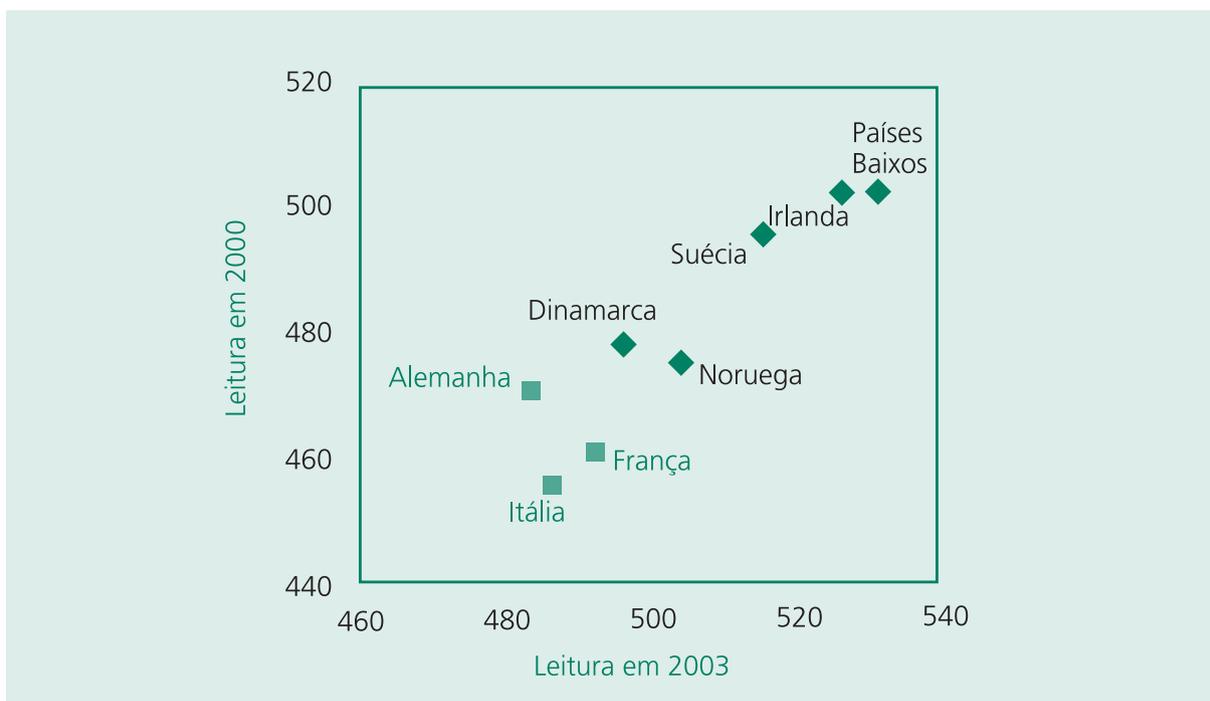
Não é apenas na taxa de desemprego que os dois grupos são diferentes. Também no crescimento do PIB per capita o comportamento foi bem diferente. A tabela a seguir mostra que os mesmos dois grupos de países tiveram taxas de crescimento no mesmo período também diferentes. Enquanto os países do norte europeu cresceram a uma média não ponderada de 3,7% ao ano, os do centro cresceram a uma média não ponderada de 1,5% ao ano.

#### Taxa de crescimento do PIB per capita ajustado por poder de compra entre 1992 e 2002

Norte	Taxa	Centro	Taxa
Irlanda	8,7%	França	1,7%
Noruega	2,7%	Itália	1,5%
Países Baixos	2,6%	Alemanha	1,4%
Suécia	2,3%	Média (não ponderada)	1,5%
Dinamarca	2,2%		
Média (não ponderada)	3,7%		

Qual é a explicação desse fenômeno? Uma possível explicação se encontra nas políticas educacionais seguidas por esses países. A Figura 2, a seguir, mostra o desempenho educacional dos mesmos países da tabela anterior em leitura na avaliação do *Program for International Student Assessment (PISA)*, levada a cabo com uma amostra representativa de jovens de 16 anos nos países que dela participam. O eixo horizontal mostra a nota média em leitura em 2003 e o vertical, a nota em 2000.

Figura 2  
Nota média no PISA em leitura em 2000 e 2003



Os três países **no círculo inferior** correspondem a Alemanha, Itália e França, enquanto os cinco do **círculo superior** correspondem a Suécia, Irlanda, Noruega, Dinamarca e Países Baixos. É visível que o comando da língua dos países do norte europeu é superior ao comando da língua dos países do centro europeu, mas nem sempre foi assim. Este resultado é fruto das políticas educacionais e do esforço dos educadores desses países para incentivar a criatividade e o pensamento crítico em contraponto a uma aprendizagem massificada de conteúdo. O que a Figura 2 mostra é a vitória, até no campo econômico, de concepções críticas e construtivistas contra o ensino de massa e, nos países já desenvolvidos, tal como nos países em desenvolvimento, a educação pode ser um instrumento para a melhoria das condições de vida da população.

A qualidade da dimensão conhecimento do desenvolvimento humano levou a melhorias na dimensão renda.

## Somente água não basta

Um dos maiores determinantes da expectativa de vida é a mortalidade infantil. Os seres humanos são criaturinhas extremamente frágeis nos seus primeiros anos de vida. Em particular, as crianças são altamente vulneráveis às doenças infecto-contagiosas advindas da falta de saneamento básico e de cuidados domésticos inadequados. A Organização Mundial de Saúde (OMS) estima que até 21% das mortes infantis são causadas por doenças que advêm de água suja.

Durante os anos 90, o município de Quito empreendeu um projeto de expansão da sua rede de água e esgoto, principalmente nos bairros da periferia pobre.<sup>8</sup> Enquanto em 1990 apenas 60% da população de Quito tinha acesso à água potável, em 2001 esse percentual tinha subido para 82%. Nas áreas pobres e periféricas do sul da cidade, o aumento foi de 39% para 73%. Números análogos existem para o aumento da cobertura de saneamento.

É sabido que o acesso a uma fonte de água limpa e a um ralo para livrar-se dos dejetos virtualmente eliminam a possibilidade de se contrair diarreia, cólera, desintéria, hepatites E e A, dracunculíase e esquistossomose, entre outras enfermidades que ceifam milhões de vidas infantis a cada ano. Também reduzem drasticamente a incidência de tuberculose, difteria, tétano e tracoma, entre outras. É de se esperar que esse aumento na cobertura de água e em saneamento tenha levado a diminuições drásticas na mortalidade infantil na periferia de Quito.

Entretanto, não foi isso o que ocorreu. Os dados mostram que a mortalidade na área urbana de Quito caiu de quase 40 crianças por mil nascidos vivos em 1990 para um pouco mais de 30 por mil em 2001. Trata-se de uma queda expressiva, mas seria de se esperar mais, dado o importante programa de expansão de água e saneamento. Por que os resultados ficaram aquém do esperado?

A resposta se encontra nos níveis educacionais da população beneficiária. Modelos estatísticos indicaram que o impacto do programa foi uma redução de cerca de dez

---

<sup>8</sup> Essa expansão foi financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e esta apresentação baseia-se no relatório de Virgilio Galdo e Bertha Briceño, *Evaluating the Impact on Child Mortality of a Water Supply and Sewerage Expansion in Quito: Is Water Enough?* Texto para discussão OVE/WP-01. Maio, 2005.

crianças por mil nascidas vivas, mas que esse impacto foi muito diferenciado segundo o nível educacional das mães de família. Os mesmos modelos mostram que, em famílias cujas mães tinham o primário completo, o impacto foi de 16 crianças por mil nascidas vivas, ou seja, a falta de educação formal de algumas estaria impedindo-as de tirar todo o proveito das melhores condições de saneamento. A razão disto é simples: as mães sem o primário completo eram funcionalmente analfabetas e não conseguiram ler as cartilhas distribuídas a todos os beneficiários com as explicações de como evitar as doenças infecto-contagiosas. Apesar de ter água e esgoto em casa, continuaram com as mesmas práticas insalubres que tinham antes.

### **A falta de conhecimento impediu melhorias na dimensão saúde**

Os dois exemplos anteriores devem deixar clara a importância das relações entre as diversas dimensões do desenvolvimento humano. É evidente que outras dimensões não explicitamente incluídas no IDH, como o desenvolvimento das instituições e a governança e suas interações com as dimensões acima são de extrema importância, mas as dificuldades de defini-las e medi-las fazem com que sejam menos enfatizadas. Há, entretanto, outro aspecto do desenvolvimento humano que não pode ser deixado de lado, principalmente em um país como o Brasil: a desigualdade.

## **3. O DESENVOLVIMENTO HUMANO EM UM PAÍS DESIGUAL**

Por melhor que seja o conceito de desenvolvimento humano, a sua aplicação é limitada pelas imensas disparidades presentes no nosso País. A esperança de vida do brasileiro ao nascer é de 68 anos, mas é de 74 anos para indivíduos do quinto de renda mais rico da população. A taxa de matrícula líquida no segundo grau é de 18% para pessoas do quinto mais pobre, mas é de 74% para indivíduos do quinto mais rico. Como mostra o trabalho de Marcelo Paixão, enquanto o Brasil Negro teria um IDH equivalente ao de El Salvador, que ocupa a 107ª posição entre 175 nações, o Brasil Branco teria um índice equivalente ao do Kuwait, que ocupa 45ª posição. Como falar de um único nível de desenvolvimento humano no país mais desigual do mundo?

A resposta a essa indagação é a seguinte: esse índice possui a limitação de não considerar as desigualdades sociais. O conceito, entretanto, pode ser um instrumento poderoso para

mostrar o caminho de enfrentamento das desigualdades. Ao ressaltar que existem três dimensões básicas que concorrem para o desenvolvimento humano – a renda, a saúde e o conhecimento – o índice apresenta a pergunta que interessa aos gestores educacionais: em que medida a educação e as demais dimensões básicas do desenvolvimento humano (condições para uma vida longa e saudável e o acesso a recursos materiais para uma vida digna) se articulam? Em um sentido mais amplo, poderia-se perguntar quais são os impactos do desenvolvimento educacional sobre o desenvolvimento econômico e social e sobre o enfrentamento das desigualdades?

### 3.1 Efeitos da educação sobre a renda

Com relação aos efeitos da educação sobre o crescimento econômico e a geração de renda, existem dois níveis de resposta, o individual e o coletivo, ou seja, a educação traz retornos não só para o indivíduo, mas também para a sociedade. Com relação aos rendimentos individuais, os dados são claros e inequívocos: a educação tem o mesmo nível de importância de todos os outros fatores econômicos e sociais juntos. No caso da sociedade como um todo, a discussão é mais complexa.

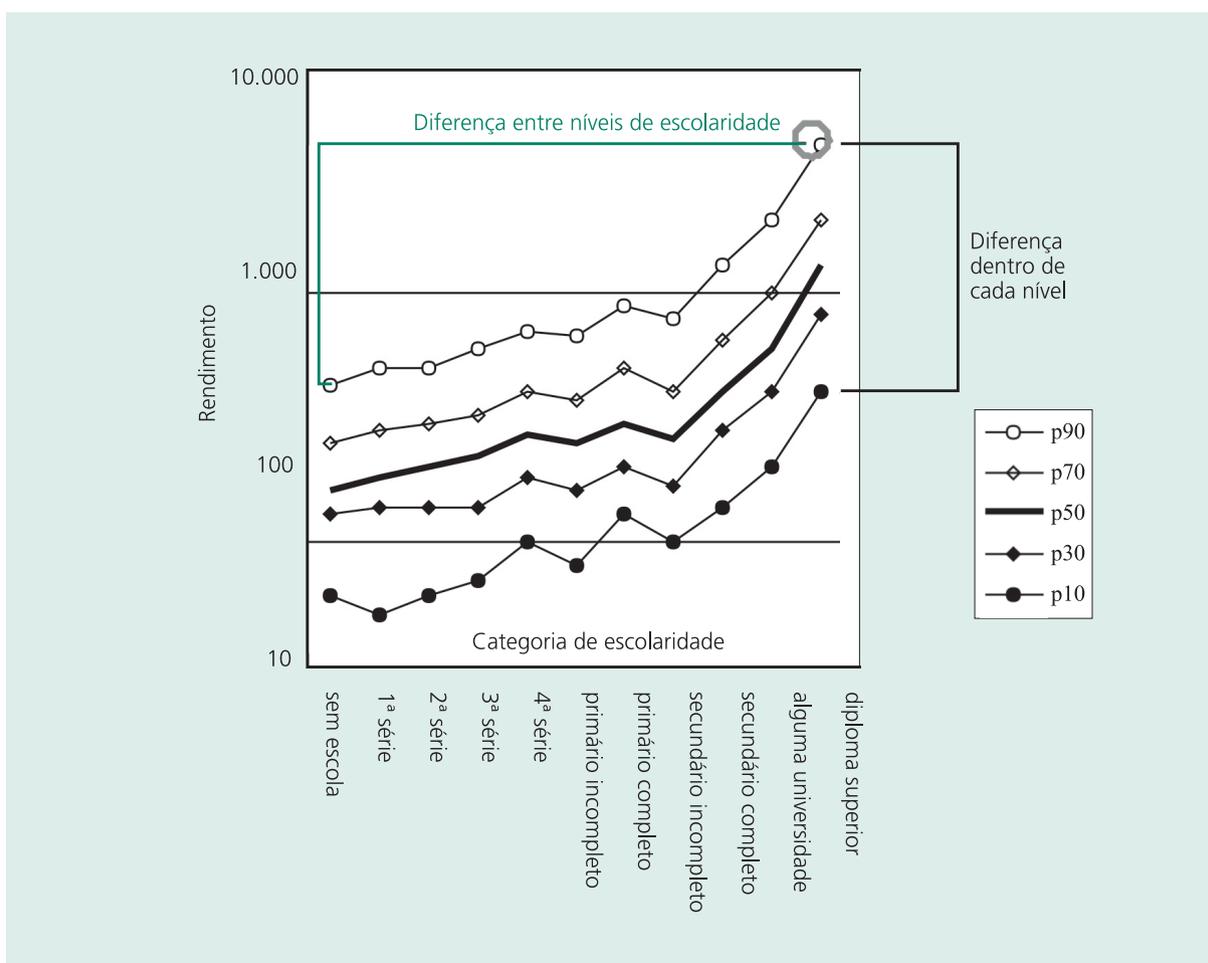
Analisando a questão para os indivíduos, observam-se na Figura 3 os rendimentos dos trabalhadores no Brasil por categoria educacional e por posição na distribuição de renda do nível educacional. Os conceitos são um tanto abstratos, por isso a figura carece de explicação.

A Figura consiste em pontos que variam no eixo horizontal, segundo a categoria educacional e no eixo vertical, segundo a posição na distribuição de renda do nível educacional. A variação no eixo horizontal é simples: vai de uma categoria à próxima, o que corresponde a um aumento no nível educacional do indivíduo. A variação no eixo vertical é mais complicada: vai de uma linha à próxima, o que corresponde a passar pelos centis 10, 30, 50, 70 e 90 na distribuição de renda. O que é um centil na distribuição de renda? O centil 10 na distribuição de renda é o rendimento da pessoa que separa os 10% mais pobres dos 90% mais ricos.

No caso da Figura 3, o centil 10 dos sem-escola seria a pessoa que nunca esteve na escola, o que separa os 10% mais pobres dos 90% mais ricos que também nunca estiveram na escola. Na Figura abaixo, esse indivíduo ganha R\$ 60,00 mensais. No outro extremo do

gráfico, está o indivíduo com diploma superior, o que separa os 90% mais pobres dos 10% mais ricos com o mesmo diploma. Esse indivíduo ganha R\$ 4.000,00 mensais, 67 vezes mais do que o outro.

Figura 3  
Diferenças por rendimento dentro e entre níveis educacionais



A Figura 3 também permite comparar as diferenças de rendimento entre e dentro dos níveis educacionais. O indivíduo mediano (aquele que se situa entre a metade mais pobre e a metade mais rica), com diploma superior, ganha 8,6 vezes o que ganha o indivíduo mediano sem qualquer estudo. Já o indivíduo no décimo centil, com Ensino Fundamental, completo ganha 8,1 vezes menos do que ganha um indivíduo do centil 90 do mesmo nível educacional.

A evidência acima deixa claro que, do ponto de vista individual, a educação é quase uma fórmula mágica, pois sua influência sobre o rendimento equivale à soma de todas as outras influências. Entretanto, do ponto de vista coletivo, as coisas não são tão simples.

Existem, na teoria econômica e sociológica, várias explicações para os dados exibidos na Figura 3. Embora todas tenham um mesmo resultado individual, levam a resultados coletivos diferentes.

A mais conhecida das teorias que explicam a relação entre rendimentos e nível educacional é a Teoria do Capital Humano. Segundo essa visão, proposta por Gary Becker, Theodore Shultz e Jacob Mincer, a remuneração que os indivíduos recebem do mercado de trabalho é proporcional à sua produtividade e, portanto, as pessoas com mais instrução recebem mais porque são mais produtivas. Segundo Gary Becker, ocorre com os indivíduos o mesmo do que ocorre com as sociedades – o conhecimento gera valor.

Por conseguinte, a Teoria do Capital Humano é bastante otimista e prevê que os resultados sociais de melhorias nos níveis educacionais correspondem a quase os mesmos resultados individuais impressionantes mostrados na Figura 3. A única limitação imposta por essa visão é a lei dos rendimentos decrescentes, segundo a qual o primeiro indivíduo a ter um diploma superior obteria desse diploma mais produtividade e, portanto, maiores rendimentos que o milésimo.

A experiência de vários países onde elevados níveis de escolaridade convivem com baixa renda, como Cuba ou a Argentina, e de países onde melhorias na distribuição da escolaridade não levaram a melhorias na distribuição de renda, como a França e os Estados Unidos, puseram em questão a visão um tanto ingênua da Teoria do Capital Humano. Outras abordagens oriundas tanto da economia como da sociologia surgiram para oferecer explicações alternativas.

Do lado da economia, surgiram a Teoria da Fila por Postos de Trabalho, do economista americano Lester Thurow, e a Teoria da Informação Assimétrica, cuja inspiração é a obra do também americano Joseph Stiglitz. Segundo a primeira, os postos de trabalho em uma economia, em um dado estágio de desenvolvimento, estão predefinidos. A produtividade seria uma característica do posto e não do trabalhador – um metalúrgico com faculdade faz

mais ou menos a mesma coisa que um metalúrgico sem faculdade – e o nível de educação serve apenas para ordenar a fila por esses postos de trabalho.

Desse modo, para um indivíduo faz sentido estudar, pois melhora a sua colocação na fila, mas, para a sociedade como um todo, pouco adianta ter escolaridade em demasia, uma vez que, se todos avançam na fila, isso significa o mesmo que ninguém avançar. Trata-se de uma teoria mais pessimista, pois prevê que a falta de escolaridade pode até reduzir o desenvolvimento, mas investir “demais” na educação não o avança.

As teorias que se inspiram na informação incompleta são ainda mais pessimistas. Supõem que a produtividade mais uma vez é dada pelos indivíduos, mas responderia mais a variáveis como habilidade, esforço ou origem social do que à educação formal. Entretanto, os empregadores não têm como conhecer essas variáveis. O papel da escola seria apenas o de revelar essas habilidades “subjacentes” para que os empregadores possam escolher os seus empregados. Mais uma vez, faz sentido um indivíduo estudar, mas o estudo coletivo não levaria necessariamente a nenhuma vantagem social.

Talvez a mais pessimista das teorias seja a do sociólogo francês Pierre Bourdieu, para quem a educação formal não é apenas inócua, mas também perversa. Segundo Bourdieu, a escola não ensina saberes de utilidade econômica direta e sim códigos sutis de conduta que servem para estratificar os indivíduos.

Enquanto as pessoas de origem sócio-econômica privilegiada já sabem esses códigos ou os aprendem facilmente, os alunos de origem sócio-econômica humilde têm muito mais dificuldade e são barrados no sistema educacional. A escola seria, na visão de Bourdieu, em vez de um instrumento para reduzir as desigualdades sócio-econômicas, um mecanismo para sua reprodução. Mais uma vez, faz sentido um indivíduo esforçar-se para estudar, mas, do ponto de vista coletivo, a escola é quase uma perversão social.

Para não terminar com pessimismo, talvez a mais otimista das vertentes de pensamento sobre o conhecimento e o desenvolvimento seja a Teoria do Crescimento Endógeno; teoria recente, mas cuja inspiração é a obra de Joseph Schumpeter da primeira metade do século XX. Schumpeter afirmava que o motor de todo o desenvolvimento econômico, em longo

prazo, seria o progresso técnico e tecnológico e, portanto, o conhecimento. Além disso, o conhecimento seria um bem público cujos frutos seriam de rendimentos crescentes – quanto mais se sabe, quanto mais se aprende, mais utilidade tem o conhecimento. Segundo a Teoria do Crescimento Endógeno, os impactos sociais da educação não apenas alcançam os impactos individuais, mas também os superam.

Como se pode ver, os dados irrefutáveis mostrados na Figura 3 permitem interpretações que vão da mais pessimista até a mais otimista. Como fica a realidade municipal brasileira neste debate? Possivelmente em algum ponto mais para o pessimismo, porém com possibilidades de melhorar. Talvez cada teoria ofereça lições.

É difícil imaginar que um município possa transformar-se economicamente em um ambiente nacional de crescimento econômico medíocre apenas mediante investimentos em capital humano. Pode-se até pensar que municípios pequenos, ao investirem na escolaridade da sua população, possam contribuir para o desenvolvimento dos pólos dinâmicos da economia mediante a migração dos egressos de suas boas escolas, mas colherão poucos frutos desse esforço. Por outro lado, não há dúvida de que a falta de capital humano pode ser um entrave ao desenvolvimento. A formação de pessoas qualificadas conjugada com oportunidades econômicas, sejam dadas por forças exógenas, sejam incentivadas pelas políticas públicas, pode abrir possibilidades de melhoria mediante a oferta de capital humano.

A lição da análise de Bourdieu seria direta para os gestores dos sistemas educacionais, principalmente em um país onde a repetência é um dos meios de estratificação social mais perversos. Todo cuidado é pouco ao evitar uma escola cujos métodos pedagógicos reproduzam as desigualdades sociais em vez de combatê-las.

Finalmente, para aproveitar as possibilidades oferecidas pela última teoria exposta acima, os municípios têm de se esforçar para se transformarem em lugares educativos para todos. Quanto maior a comunidade educativa, mais possibilidades existem para o surgimento das idéias novas que são o motor do desenvolvimento humano.

#### 4. A POLÍTICA EDUCACIONAL: PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO COM IGUALDADE SOCIAL

Consoante com o afirmado até agora, a educação pode também se constituir em uma das vias privilegiadas para a conformação do sujeito social e da cidadania. Ainda que a escola atue com outras instituições e que sua existência e sua ação estejam fortemente influenciadas pelas dinâmicas sociais, ela tem um papel insubstituível na apropriação e na construção de valores, códigos e saberes considerados valiosos para a continuidade e a melhoria da vida social.

Por meio da formação do sujeito social, os benefícios da ação educativa se estendem a outros domínios da prática social: o sujeito educado enfrenta de melhor maneira as situações de pobreza e desigualdade social, uma vez que contribui para o incremento do crescimento econômico no País. Um maior nível de escolaridade contribui, além disso, para a manutenção do tecido social e para a valorização da diversidade cultural. Incide, dessa maneira, na melhoria da qualidade de vida, na humanização da sociedade e pode contribuir para a diminuição das várias formas de violência, para o equilíbrio ambiental e para a melhoria das condições nutricionais e de saúde da população.

O município é um dos lócus de desenvolvimento com igualdade social, ainda que os sistemas públicos de educação não possam por si sós resolver os problemas sociais, já que estes excedem, em muito, as suas possibilidades e competências.

Porém, isso não pode minimizar a importância do papel estratégico da ação educacional em nível municipal, que tem como função precípua o cumprimento efetivo do direito à educação (que não se reduz à garantia do acesso à escola). Para isso, é preciso que a capacidade e a efetividade dos processos decisórios, no que se refere ao dirigente municipal, sejam desenvolvidas e fortalecidas.

Apontam-se alguns dos aspectos que, integrando uma política educacional, concorrem para que se assegure o direito à educação. Esses aspectos não serão tratados no escopo deste texto, uma vez que se referem ao desenvolvimento de outros temas a serem abordados nas próximas unidades do Pradime:

- A política educacional deve contribuir para diminuir os custos diretos e indiretos da educação para as famílias mediante: distribuição eqüitativa e criteriosa de bolsas ou recursos de natureza assistencial, merenda escolar, transporte escolar, material didático e livros didáticos; participação social na definição e acompanhamento dos critérios para as políticas; aperfeiçoamento das formas e mecanismos de controle sobre os gastos da educação.
- A política educacional pode melhorar as condições de acesso à educação, desde que a expansão com qualidade da oferta educativa seja um objetivo político e não uma mera consequência do crescimento vegetativo da população. Neste sentido, é imprescindível a consideração das dinâmicas demográficas que produzem deslocamentos da população para a definição das redes físicas, de padrões mínimos para a infra-estrutura e insumos escolares, bem como de políticas de manutenção de prédios, espaços e equipamentos.
- A política educacional pode democratizar a gestão educacional, desde que contribua para o fortalecimento de práticas democráticas nas unidades educacionais, fortaleça as dinâmicas de participação nos conselhos e busque envolver os vários segmentos da sociedade na construção do Plano Municipal de Educação (PME).
- A política educacional pode transformar a qualidade social da educação, desde que, ao incorporar a identidade dos alunos, volte-se à sua emancipação e combine o processo de reorientação curricular e de formação permanente dos educadores a uma metodologia de gestão segundo a qual a relação entre escolas e secretarias seja permanente e voltada à elaboração pedagógica.
- A política educacional pode contribuir para que a garantia do direito à educação com igualdade social se concretize, desde que tenha por base um diagnóstico sério das condições da demanda e da oferta dos serviços de educação no município, observe e atenda à diversidade da população, seja baseada em planejamento de curto, médio e longo prazo e esteja ancorada em um orçamento que reflita as prioridades locais, atentando para os requisitos de qualidade, eqüidade e eficiência na alocação dos recursos e, ainda, esteja articulada com as outras políticas sociais que afetam o processo de desenvolvimento local.

## 5. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Como já foi apresentado, o conceito de desenvolvimento que agora nos orienta é o de Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS), criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Tal conceito sustenta que é preciso perseguir o desenvolvimento das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas. Como foi visto, essa orientação teve como conseqüência a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que visa medir o desenvolvimento a partir da realização de três dimensões relativas à vida humana: longevidade, que envolve o acesso à alimentação adequada, abrigo, saneamento básico e saúde; condição de acesso à educação e ao conhecimento; e condição de acesso a uma renda suficiente para uma vida digna.

O IDH visa verificar, portanto, em que medida o crescimento econômico de um país resulta em bem-estar e qualidade de vida da população. Seu advento contribuiu para a superação da visão que identificava no valor do PIB per capita<sup>9</sup> a medida maior do desenvolvimento.

Amplia-se, contudo, o seu alcance se forem considerados os fundamentos da concepção de desenvolvimento de um dos autores do IDH, Amartya Sen.

Ao mostrar que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam ou podem vir a desfrutar, condiciona-se a verificação do progresso de uma nação à avaliação da ampliação dessa liberdade, ao mesmo tempo em que se percebe tal ampliação também como condicionante do desenvolvimento, isto é, a liberdade se constitui a um só tempo em objetivo e em meio do desenvolvimento.

Tal reciprocidade tem como elemento comum a realização da condição de agente das pessoas. Essa condição de agente teria a influência, segundo o autor, das oportunidades econômicas, dos poderes sociais e políticos e de condições como saúde, educação e incentivo à realização de iniciativas. Por outro lado, a participação em decisões públicas de natureza política ou social pode fazer em prosperar as oportunidades indicadas.

---

<sup>9</sup> Como já foi indicado, o PIB é a soma do valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos no país. Quando nos referimos ao PIB per capita, estamos indicando o total desses valores dividido pelo número de habitantes da nação.

Neste texto, utilizam-se, em vez do termo agente, dois outros: sujeito e cidadão<sup>10</sup>. Essa opção se justifica, porque a idéia de cidadania supõe a condição de sujeito: de direitos, de deveres, responsabilidades e de ações que resultem da e na participação individual e coletiva. O cidadão, além de beneficiário de qualidade de vida e bem-estar, é aquele que detém uma parcela do poder, por meio da participação, de fazer emergir os conflitos de interesses e contribuir para a sua superação na vida em sociedade. Pode ser aquele que – como nos debates na Ágora, na antiga Grécia – busca discutir os destinos da cidade que tem como marco a “liberdade coletiva”, exercida em nome de um passado comum e de um futuro que a faça prosperar para os descendentes, um futuro que tenha como horizonte a solidariedade entre as gerações<sup>11</sup>.

Essa questão nos remete diretamente aos possíveis sentidos do desenvolvimento local. As experiências e o debate acerca dessa questão têm caminhado em muitos sentidos, algumas vezes, até em direções opostas, acompanhando, em alguns casos, o debate mundial sobre o desenvolvimento, cujas raízes remontam ao final da Segunda Guerra Mundial.

Em primeiro lugar, é preciso tornar claro que, de acordo com a concepção de desenvolvimento adotada neste texto, o desenvolvimento local não pode ser pensado em termos apenas econômicos. Nossa compreensão é a de que o desenvolvimento local não se reduz à busca de transformação do município em “uma comunidade de interesses”, cujo objetivo principal seja a inserção competitiva no mundo global. Isso não quer dizer ignorar o mercado no plano interno à nação ou no plano mundial, o que seria inócuo. Trata-se apenas de não reduzir os objetivos relativos à vida dos municípios e de seus habitantes, nem submetê-los à lógica da globalização.

Dessa maneira, ao se falar sobre desenvolvimento local – ainda que com concepções provisórias no debate sobre a questão – supõe-se um conjunto de políticas e iniciativas que envolvem governos, legislativo, instituições e sociedade civil, voltadas a promover um processo de participação da sociedade que resulte em articulação de políticas econômicas, urbanas, ambientais, culturais e sociais de maneira simultânea e voltadas a contribuir para a emancipação das pessoas nos planos político e social.

---

<sup>10</sup> Ver a esse respeito ensaio de Chico de Oliveira. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* p.12.

<sup>11</sup> GLOTZ, Gustave. *A cidade grega*. São Paulo-Rio de Janeiro: Difel, 1980, p.23.

Por isso, o desenvolvimento em sua dimensão local, a fim de contribuir para a expansão das liberdades da população, precisa ir além da garantia de políticas públicas que busquem assegurar a qualidade de vida; precisa também ir além do esforço em articular as concepções e ações de governo, o que, em nosso País, não significa pouco. Devem-se considerar as limitações quanto ao financiamento para implementar políticas públicas que contribuam para a superação da exclusão e das desigualdades.

Nesse sentido, a escolha de prioridades, a adoção de soluções criativas e a busca de alternativas para ampliar os fundos públicos remetem à necessidade de tornar claros os limites e as possibilidades de ação de governo à sociedade. Dessa maneira, ir além significa envolver as pessoas nos processos de decisão sobre a construção desses caminhos, uma das possibilidades para o desenvolvimento da cidadania. Essa questão será aprofundada mais adiante.

Isso nos conduz a uma terceira questão: como pode o município contribuir para o desenvolvimento da nação? É evidente que a melhoria da qualidade de vida, do acesso ao trabalho, à renda e ao conhecimento, a garantia de participação e da ampliação das condições de exercício da cidadania contribuem para o desenvolvimento geral do País. No entanto, não se trata apenas de somar iniciativas. O município, como ente federativo, pode contribuir para o debate sobre as condições de seu financiamento, sobre a legislação federal e as definições relativas às políticas públicas em várias áreas e sobre a divisão de responsabilidades e a cooperação possível entre as várias esferas de governo. O município pode contribuir para a afirmação do pacto federativo reconhecendo-se e afirmando-se, a partir da própria constituição, como um ente autônomo que partilha possibilidades e incumbências.

Naturalmente, perseguir tais objetivos não se constitui em tarefa simples se forem consideradas as tradições e a cultura política brasileiras, as várias limitações materiais e, ainda, os objetivos específicos de cada governo. Nessa direção, a educação pode ter um papel de destaque junto aos poderes, ao conjunto da sociedade e no âmbito de cada governo. Sem superestimar o papel do dirigente da educação e da própria área, destaca-se seu potencial em contribuir para que vários setores da sociedade, por meio de processos educativos formais e não formais, movimentem-se em busca de formação e participação como atividades permanentes.

## 6. MUNICÍPIOS QUE EDUCAM: UMA PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Como já foi dito, a educação pode ser concebida conceitual e praticamente como um processo mais amplo do que a educação formal, quando se pretende que o desenvolvimento contribua para a remoção das razões que levam à privação da liberdade e ao incentivo aos meios que conduzam ao seu exercício pleno.

De início, foi esclarecido que conceber os processos educativos de forma mais ampla nada tem a ver com descuidar de uma análise profunda e rigorosa sobre a educação formal e, ainda menos, de conceber políticas que contribuam para levar a efeito a concepção de desenvolvimento já referida. Essa questão será tratada mais adiante. Tanto as ações desencadeadas pelos poderes locais quanto muitas daquelas desencadeadas pela sociedade civil podem revestir-se de caráter intencionalmente educativo.

É certo que todo o município tem papel educativo na medida em que se constitui no lócus das experiências culturais e sociais de centenas de mulheres e homens de todas as idades.

O município é o lugar:

- onde se estabelecem as relações com a terra, o espaço e o tempo;
- onde tempos distintos convivem;
- onde se estabelecem as relações de produção e trabalho;
- onde se geram riquezas e miséria;
- onde se experimentam privações materiais e morais;
- onde se constroem valores;
- onde ocorrem inúmeras formas de comunicação;

- onde se toma contato com o passado e com a história por meio da cultura material, da memória que se manifesta nas conversas pela linguagem recriando e resignificando os acontecimentos, os mitos e os símbolos;
- onde alguns podem conhecer a ciência por meio dos registros escritos;
- onde se realiza a produção e a criação artística;
- onde se vive a fé e a devoção;
- onde se desenvolvem os afetos e a violência;
- onde se vivem os conflitos ou onde eles são ocultados.

No município, a produção material e simbólica, o acesso à renda, ao conhecimento e à tecnologia, os meios e as formas de comunicação e deslocamento denotam a existência de grupos sociais e relações mais amplas e poderosas que o lugar e, conseqüentemente, de necessidades e interesses diversos. Dessa maneira, o município, por sua própria natureza, educa.

Para que se possa desenvolver a intencionalidade educadora do município, o fundamental é criar as condições para que o maior número de pessoas possa compreender a história do lugar e os processos que estão na base de suas contradições fundamentais e reconhecer sua identidade formada pelas relações, no tempo e no espaço, de várias identidades sociais e culturais.

Trata-se de uma intenção capaz de mobilizar as energias dos cidadãos para:

- valorizar e preservar o patrimônio urbano e natural;
- produzir a saúde em vez da doença;
- produzir conhecimento e cultura;

- valorizar as experiências e os tempos de crianças e idosos, das várias etnias, de homens e mulheres, buscando superar, dessa forma, a identificação entre tempo e velocidade, entre tempo e mercado.

Em um lugar onde intencionalmente se educa, busca-se difundir valores como a solidariedade e o respeito às necessidades e às possibilidades de cada um, bem como criar as condições para que todos, independentemente das distâncias físicas e dificuldades materiais, possam participar dos processos de discussão e decisão sobre questões que envolvem o destino do município.

As intenções educativas, em cada lugar, podem ser concretizadas de diferentes maneiras. Há várias experiências que podem inspirar os dirigentes da educação e os governos locais na elaboração de políticas e propostas.

## **7. OS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E OS GOVERNOS LOCAIS: INICIATIVAS POSSÍVEIS PARA UM MUNICÍPIO EDUCADOR**

- a) Planejamento, articulação e participação como uma possível alavanca do desenvolvimento.

Em muitas cidades brasileiras, a participação de uma parcela da população na definição do orçamento se tornou um fato importantíssimo, tanto para garantir o atendimento de necessidades do cidadão, do bairro ou da cidade, quanto para a população poder ampliar e aperfeiçoar a democracia, por meio de sua participação. Essa experiência implica, a um só tempo, acesso à informação; formação, em função das discussões sobre vários temas, e percepção de conflitos de interesses; além da vivência consciente da condição de sujeito, experimentada individualmente. As experiências de participação na formulação do orçamento público contribuem para a realização da cidadania e para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, além de aperfeiçoar a representação política.

Outra experiência importante, realizada por algumas cidades, é a do planejamento da maior parte de suas atividades, com os segmentos organizados da sociedade civil. Essas experiências, de modo geral, visaram promover e articular o desenvolvimento econômico, urbano, social e cultural. Antes de dar continuidade ao assunto, vale lembrar que as características cultural,

econômica, social e política dos municípios brasileiros, por sua diversidade, nem sempre propiciam as melhores condições à participação e ao enfrentamento de conflitos por meio do diálogo e da construção de acordos.

Essas considerações merecem ser feitas não para inibir iniciativas, mas, pelo contrário, para estimular que, de maneira criativa, se possam extrair das experiências indicadas princípios que inspirem a ação.

Assim, no âmbito do planejamento das cidades e no da participação da população na elaboração do orçamento, os dirigentes da educação e o governo devem buscar:

- A condição de reflexão, pela população, sobre todas as situações e necessidades presentes no município, de maneira a melhor situar a experiência individual e local. Isto permite desenvolver a capacidade de pensar o particular e o geral e relacioná-los.
- Proporcionar o conhecimento das condições de financiamento do município e discutir alternativas para a obtenção de recursos de toda ordem em nível local e no âmbito das relações com o estado e a União.
- Favorecer o conhecimento das responsabilidades dos governos municipal, estadual e federal em cada área.
- Discutir políticas em todas as áreas, o que pode contribuir para que se projete e se induza, no tempo e no espaço, o desenvolvimento em todos os seus aspectos. Ao fazer referência a políticas, pretende-se tratar de um corpo de princípios que se concretizam em idéias, diretrizes e orientam a definição de ações. Esses princípios podem e devem ter duração e continuidade. A existência de políticas contribui para que a definição de objetivos e ações seja feita de maneira articulada e coerente, de forma a superar a fragmentação e o isolamento de projetos e programas que, às vezes, apesar de serem meios, terminam tornando-se fins.
- Definir objetivos, diretrizes e metas que, por serem estabelecidos com a participação de vários segmentos sociais, podem ser acompanhados e reavaliados sistematicamente.

- Tornar públicos os conflitos e os interesses e buscar superá-los em função do diálogo e da negociação também de forma pública.
- Contribuir para a ampliação da capacidade de participação e auto-organização da população.
- Contribuir para o diálogo e para a cooperação entre as três esferas de governo para articular e levar a efeito as políticas para o município.

Os dirigentes da educação, no contexto das iniciativas de governo e do planejamento do município, devem favorecer:

- A definição de políticas nas áreas sociais: saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, transporte e circulação, meio ambiente, acesso à luz elétrica. Observe-se que nem todas essas iniciativas estão sob responsabilidade do município, mas ele pode conduzir o diálogo sobre essas questões e impulsionar negociações com o estado e com o Governo Federal com vistas à ampliação do atendimento. À medida que o atendimento, em algumas áreas, cresce no Brasil, maior se torna a necessidade de aperfeiçoamento da qualidade dos serviços. Quantidade e qualidade, como processos inseparáveis e indissociáveis, continuam sendo um grande desafio para os governos em todos os níveis, razão pela qual a discussão do que representa perspectiva de qualidade em cada área é cada vez mais necessária e urgente.
- No caso das cidades, as políticas de desenvolvimento urbano podem estar articuladas às necessidades econômicas e à democratização do espaço urbano, de maneira que desenvolvimento econômico não se torne sinônimo de aprofundamento da exclusão social.
- A promoção do desenvolvimento econômico sustentável com vistas ao incremento e à sincronia entre a geração de produtos e serviços e a geração de emprego e renda. Para isso, a investigação acerca da vocação econômica do município e região, dos setores e cadeias produtivas existentes em cada lugar, combinada com a análise das necessidades da população, pode contribuir para a definição de prioridades e estratégias de atração e para o controle de investimentos. A indução de atividades econômicas pode ser

estimulada pela criação de agências de desenvolvimento local, pólos empresariais, pólos tecnológicos, incubadoras de empresas em sinergia com o fomento à economia popular, urbana e rural, por meio de experiências como o Banco do Povo e as incubadoras de cooperativas. O desafio de desenvolver e articular uma cultura da solidariedade, o financiamento das iniciativas, o aporte de conhecimentos científicos e tecnológicos<sup>12</sup> e a efetivação de políticas assistenciais, como a Bolsa Família, se constitui em uma das condições para a emancipação de milhares de pessoas, fundamento da perspectiva do desenvolvimento em termos nacionais e locais. Em todos esses casos, a educação formal e a não-formal têm papel insubstituível, conforme se procura mostrar mais adiante.

- A articulação regional, seja nas regiões metropolitanas, seja entre pequenos municípios, tem se mostrado importante para evitar que a competição entre os municípios torne um local próspero às custas das perdas de outro. Além disso, muitas experiências de consórcios ou associações municipais têm contribuído para racionalizar e potencializar investimentos e encontrar soluções para problemas comuns de várias ordens: compra de equipamentos, realização de obras de infra-estrutura e políticas, como a de saneamento ou de produção e abastecimento.

Um exemplo importante de associação entre municípios com um fim específico é o do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra) de São Luís do Maranhão, criado em 1997. O Consórcio foi fundado para superar a falta de oferta de alimentos para abastecer o mercado de São Luís: 80% dos cereais e hortifrutigranjeiros eram importados da Região Sudeste. O Cinpra conta, desde o início, com a participação de 17 municípios do Maranhão. É dirigido por um colegiado de prefeitos, tem uma Secretaria Executiva, um Conselho Fiscal e um Fórum Permanente dos Secretários Municipais de Agricultura. Entre as ações desenvolvidas estão: o convênio com o Centro da Embrapa localizado em Cruz das Almas (BA) para a realização do curso de produção, o processamento e agronegócio da mandioca; a criação do agente comunitário de produção nos municípios de Viana e de São João Batista (MA), para tornar acessível ao produtor familiar as técnicas básicas de manejo agrícola; o cadastramento de 300 criadores de cabras no município de Viana

<sup>12</sup> ARROYO, João Cláudio Tupinambá. *Desenvolvimento Solidário. Teoria e Debate*. São Paulo, 55: 49, set./out./nov. 2003.

(MA) e capacitação de 30 técnicos em caprinocultura; os cursos de cajucultura a partir de convênio com o Centro de Pesquisas Agroindustriais Tropicais da Embrapa em Fortaleza (CE); o incentivo à produção de hortaliças por meio da elaboração de diagnósticos e cursos realizados pelo Centro Nacional de Pesquisas e Hortaliças da Embrapa e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); convênios com a Embrapa Meio Norte e com o Centro de Pesquisas em caprinocultura-ovinocultura da Embrapa de Sobral (CE). Em Quebra-Pote (São Luís, MA), 20 famílias, por meio das donas de casa, foram orientadas para o manejo de caprinos; a realização da Primeira Rodada de Negócios de Hortaliças com vistas ao escoamento da produção; a criação de galinhas e o desenvolvimento da apicultura em São João Batista; o estabelecimento de relações também com o Banco do Nordeste e Banco do Brasil com vistas à obtenção de crédito para as iniciativas.

O Consórcio, uma sociedade civil sem fins lucrativos, com registro em cartório e CNPJ, visa, como foi indicado, garantir assistência técnica, incorporando tecnologia para os pequenos produtores rurais com o objetivo de gerar mais renda e abastecer o mercado local.

(Eduardo de Lima Caldas. Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento. Cinpra, São Luís, Maranhão, Polis, 40: 32).

As observações até aqui realizadas sobre a perspectiva educadora no âmbito do planejamento do município (e entre municípios), por inúmeras razões, nem sempre podem se tornar viáveis. A indicação dessa possibilidade se justifica, entretanto, pelo potencial que encerra de inspirar o governo local, até mesmo por iniciativa do dirigente municipal de educação, a desenvolver alguns de seus aspectos, seja quanto ao conteúdo das iniciativas, seja quanto à forma de realizá-las (seus aspectos metodológicos).

b) A educação, o desenvolvimento local e as demais áreas sociais.

– A presença da dimensão pedagógica nas ações das várias áreas de governo.

O dirigente municipal de educação pode desempenhar um papel fundamental quanto à sensibilização do governo e das respectivas áreas, e também do legislativo, a fim de que as

políticas e iniciativas públicas sejam concretizadas de acordo com a dimensão pedagógica da ação.

O caso da saúde pode ser exemplar. Para que o foco seja a saúde e não a doença, é muito importante que as ações preventivas sejam desenvolvidas.

A abordagem de questões como higiene, hábitos e condições alimentares, aleitamento materno, hidratação, ações de prevenção à dengue e ao HIV, entre outras, pode ser decisiva para a manutenção da vida. Ocorre que, em cada lugar, não basta a difusão de informações e orientações corretas, ainda menos se isso for feito de maneira impositiva.

Muitas experiências têm mostrado que o diálogo com os conhecimentos informais, tradições e crenças é a base para a adoção de procedimentos preventivos. O mesmo se pode dizer em relação às questões ambientais que interferem nas condições de saúde: o sistema de saneamento que envolve o tratamento do lixo (coleta e reciclagem), a canalização de água e esgoto e os processos de drenagem urbana podem ser discutidos e pensados a partir de nexos com a cultura do lugar. O estabelecimento dessas relações pode contribuir para uma compreensão mais ampla e complexa do que seja saúde e saneamento, da relação entre eles e das concepções que fundamentam as políticas nessas áreas.

Também podem-se tomar como exemplo as intervenções voltadas a promover melhorias (como eletricidade ou construção de cisternas) nas áreas não urbanas ou obras públicas e privadas nas cidades. Também nesse caso, o diálogo, por iniciativa do governo, sobre as experiências locais deve contribuir para que a população possa acompanhar a natureza e o significado das intervenções e suas conseqüências práticas; discutir os problemas e as soluções e, sobretudo, perceber que as ações do Poder Público se situam, sempre, no campo dos direitos do cidadão. Para isso, é importante que o secretário ou o dirigente de educação procure discutir essas orientações e planejar ações com as demais áreas de governo.

- A relação entre as ações educacionais e as práticas educativas de outras áreas.

É de grande importância considerar que, por ser a escola ou qualquer outro espaço de educação formal, um lugar onde as pessoas se encontram sistematicamente para atividades relativas à produção de conhecimento, ele pode abrigar a discussão acerca de inúmeros

problemas, não só com os alunos, mas também com os seus pais. As secretarias municipais de educação ou os órgãos dirigentes da educação devem orientar as unidades educacionais sobre o que e como acolher.

Nessa direção, a primeira questão se refere à pertinência dos temas. Essa análise é fundamental por causa da grande demanda apresentada à educação que, se atendida, quase que tornaria inviável o desenvolvimento do currículo.

A segunda questão refere-se ao empenho em articular o tratamento de tais temas às áreas do conhecimento previstas na estrutura curricular e, especialmente, relacioná-las ao universo do aluno. Trata-se de evitar que os temas sejam abordados de maneira fracionada, o que, desse modo, fragmenta o pensamento e a consciência dos alunos.

Feitas essas considerações, tomemos novamente o caso da saúde e da educação ambiental. Para mobilizar os estudantes em torno da compreensão das questões envolvidas na promoção da saúde, é muito importante o conhecimento das condições da população no território onde se situa a unidade educacional. Como é o lugar? Qual é a sua história? Há canalização de esgotos? Há abastecimento de água? Como é tratado o lixo? O que as pessoas costumam comer? Quais são os hábitos de higiene? A população vivencia muitas situações de violência? Quais são os hábitos dos jovens? A gravidez na adolescência é comum? Qual é a situação dos lagos, rios, mares, das florestas e da vegetação no município onde se situa a escola?

Essas questões, entre tantas outras, podem ser abordadas pelas áreas de História, Geografia, Ciências, Língua Portuguesa para permitir o diálogo entre esses campos do conhecimento e as experiências sociais e culturais dos alunos. Desde uma reforma na escola até intervenções maiores, como a construção de uma hidrelétrica, essas questões podem e devem ser objeto de investigação e compreensão pela comunidade escolar.

No mesmo sentido, o trabalho com os pais ou responsáveis e com a população que circunda a escola deve estar fundado em relações dialógicas<sup>13</sup> e no diálogo, de maneira a

---

<sup>13</sup> A concepção de dialogicidade está presente em toda a obra de Paulo Freire. Em linhas gerais, a relação dialógica entre educador e educando supõe que, a partir do diálogo, seja possível o conhecimento da “objetividade” em que se encontram os educandos, “a consciência que tenham dessa objetividade; os vários níveis de percepção de si mesmos e do mundo em que e com que estão”. Isso implica que a prática educativa não deve se identificar por ações voltadas a depositar conteúdos, como se os alunos não fossem portadores de uma cultura. Observamos que o estabelecimento de práticas dialógicas deve supor, como já indicamos, a investigação do universo cognitivo e simbólico dos educandos, o que implica ir além do reconhecimento da consciência que tenham de si mesmos e do mundo. Ver a esse respeito em *Pedagogia do Oprimido*, p.77.

permitir que as idéias e as orientações façam sentido e sejam culturalmente incorporadas. O conhecimento novo não precisa ser trazido na forma de palestras que visam atuar sobre (e não com) as pessoas; ele pode proporcionar reflexão e interação.

Assim, a adoção de metodologias como oficinas de trabalho, nas quais cada um pode começar contando sua experiência ou sobre o lugar onde vivem, pode ser uma opção que permita a relação entre a experiência e a ciência.

- A educação e o desenvolvimento econômico no âmbito local.

Como já foi apontado, além do valor do conhecimento e da cultura para a realização e crescimento de cada ser humano e para o exercício da cidadania, eles (conhecimento e cultura), também por isso, qualificam o trabalho e agregam valor à produção em qualquer campo da atividade econômica. A capacidade de construir conhecimento tem, nessa média, grande relação com a realização do trabalho e com os processos educacionais.

A relação entre educação, trabalho e desenvolvimento econômico e todo o debate sobre as concepções a esse respeito remontam às origens do capitalismo e, se quisermos ir mais longe, à própria história do homem e da realização do trabalho.

Não se pretende explorar a história dessas relações, mas apenas indicar que as matrizes de pensamento hegemônicas a partir da década de 60, notadamente aquelas relativas à teoria do capital humano, deixaram marcas profundas no pensamento e nas políticas levadas a efeito no Brasil, particularmente nos anos 70, de tal maneira que tanto a Lei nº 5.692<sup>14</sup>, de 1971, quanto a experiência de sua implantação deixaram como legado à sociedade uma visão instrumental da educação, segundo a qual ela estaria voltada, predominantemente, à realização do trabalho e à qualificação da produção de acordo com os diferentes níveis de demanda do mercado. Melhor se explica: a lei, entre outras coisas, definia que o antigo 2º grau deveria ser profissionalizante e que o 1º grau deveria preparar para o trabalho por meio da chamada sondagem de aptidões. A reforma, levada a efeito pelo terceiro governo militar depois do Golpe de Estado de 1964, pretendia qualificar mão-de-obra para atender

---

<sup>14</sup> A Lei nº 5.692 foi promulgada em 11/08/71, pelo governo do presidente Emilio Garrastazu Médici e fixava as diretrizes e bases da educação nacional. Foi alterada em alguns aspectos pela Lei nº 7044, de 18/10/82.

à demanda de trabalho projetada em razão da perspectiva de tornar o Brasil uma potência capitalista, ao mesmo tempo em que visava conter a demanda pelo Ensino Superior expressa nas mobilizações estudantis de 1968.

A crítica a essa concepção, realizada por vários intelectuais, educadores e estudantes, acentuava a necessidade de que o ensino de 1º e 2º graus assegurasse aos educandos uma formação geral que lhes permitisse ter acesso ao conhecimento em vários campos e à capacidade de desenvolver o pensamento crítico, isto é, que não tivessem a sua formação condicionada pelos interesses do mercado de trabalho.

No final dos anos 80 e durante os anos 90, por ocasião da elaboração da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), esse debate foi retomado com dimensões nacionais. A perspectiva da escola única, que pretendia articular formação geral e profissional<sup>15</sup>, e a visão que pretendia tornar a Educação Básica espaço para domínio dos fundamentos dos conhecimentos científico-tecnológicos e histórico-sociais<sup>16</sup> foram algumas das grandes tendências do debate.

Não obstante o fato de a LDB não ter incorporado essas concepções, elas continuam atuais em razão das extraordinárias mudanças ocorridas em escala planetária no plano econômico e cultural e dos impactos de tais mudanças em nosso País.

A globalização dos mercados, a internacionalização da economia e os avanços científicos e tecnológicos ocorridos em extensão, velocidade e intensidade incomparáveis em termos históricos trouxeram, como é sabido, profundas mudanças na estrutura produtiva, nas demandas em relação ao trabalho, bem como nas formas de sua realização.

Essas transformações tiveram repercussões diferentes e ampliaram as desigualdades já existentes no País na medida em que concorreram para um significativo aumento do desemprego, para o rebaixamento salarial, para uma maior rotatividade da mão-de-obra e para a desregulamentação do trabalho. A não-universalização da Educação Básica (particularmente do Ensino Médio) e a insuficiente qualidade da educação também concorrem para a ampliação das desigualdades referidas.

<sup>15</sup> SAVIANI, Demerval. *O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias*. In: *Tecnologias, Trabalho e Educação*, p.151.

<sup>16</sup> FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria. *A busca de articulação entre trabalho, ciência e cultura no ensino médio*. In: *Ensino Médio. Ciência, Cultura e trabalho*, p.17.

Nos últimos 20 anos, passaram a conviver, desde empresas que utilizam tecnologia de ponta e, em virtude da automação, requerem cada vez menos trabalhadores, até empresas familiares ou cooperativas que enfrentam dificuldades de crédito e insuficiência de conhecimentos em muitos campos para prosperar.

O apelo à educação ressurgiu nesse cenário de forma contraditória. De um lado, afirma-se a necessidade de que a formação cultural das pessoas seja de tal forma ampla e consistente que lhes permita aprender sempre, no plano científico ou tecnológico, de sorte a realizar o trabalho de forma criativa e ágil, de acordo com o conjunto dos processos produtivos e com as condições de adaptação rápida às necessidades (em constante mutação) do mundo do trabalho. Tais condições seriam imprescindíveis para vencer a competição no mercado. Essa necessidade suplantaria a formação de base tecnicista mais adequada ao modelo taylorista-fordista de gestão da produção<sup>17</sup>.

De outro lado, há as linhas de pensamento que deslocam a perspectiva de universalização da Educação Básica para a universalização do Ensino Fundamental, em razão da necessidade de limitação dos gastos públicos e da falta de outros recursos humanos e administrativos do estado. Assim, a perspectiva da universalização básica ficaria deslocada para um futuro ainda incerto.

Essa contradição no discurso e nas práticas reduz, evidentemente, as liberdades das pessoas e as possibilidades de desenvolvimento nos planos local e nacional.

Em primeiro lugar, isso ocorre porque a educação não substitui políticas que promovam o crescimento econômico, a geração e distribuição de renda e a criação de empregos que a elas se podem aliar. Em segundo lugar, em virtude de a reestruturação produtiva baseada na flexibilização e integração das formas de trabalho exigir maior qualificação apenas de uma parcela dos trabalhadores e, ainda assim, embora suponha a ampliação das aptidões e a autonomia do trabalhador, não extinguiu-se a separação entre concepção e execução do trabalho<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Por fordismo compreende-se um conjunto de procedimentos de racionalização da produção elaborados pelo industrial norte-americano Henry Ford (1863-1947), pioneiro da indústria automobilística. Introduziu a linha de montagem na fabricação de automóveis e defendia a idéia da verticalização, isto é, a empresa deveria ter controle desde as fontes de matéria-prima até os sistemas de transporte das mercadorias. O trabalho deveria ser muito especializado, pois cabia a cada operário a realização de uma parte da produção. Chama-se de taylorismo o conjunto de teorias voltadas ao aumento da produtividade e racionalização do trabalho, elaboradas pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915). Ele buscou analisar o tempo necessário à execução de cada tarefa pelo homem e pela máquina, a fim de alcançar eficiência operacional e o referido aumento de produtividade.

<sup>18</sup> Conforme Tomaz Tadeu da Silva em *Novas Tecnologias e Relações Estruturais entre Educação e Produção*, *Cadernos de Pesquisa*, 1987.

Em face a questões tão complexas, qual poderia ser o alcance da educação formal e não-formal quanto ao desenvolvimento e à ampliação das liberdades e oportunidades dos cidadãos em cada lugar?

É preciso, quanto ao acesso, que a perspectiva da nação seja a de assegurar progressivamente a universalização da Educação Básica, além de ampliar as condições de acesso ao Ensino Superior público. O acesso aos níveis de ensino pode e deve supor a formação profissional.

Contudo, a garantia do acesso isoladamente não é suficiente para permitir a promoção da liberdade e da cidadania.

Os objetivos e a natureza dos processos educacionais são fundamentais para que os alunos possam ter domínio dos fundamentos de criação e de resignificação do conhecimento e da cultura e se constituem em um desafio tão grande quanto o direito de entrar e ficar na escola. Isso nos remete à questão da garantia da qualidade da educação. Embora seja consensualmente entendida como necessidade, a qualidade tem assumido vários significados em nossa história. Não nos ocuparemos de analisá-los aqui; apenas indicamos que nosso referencial é o de qualidade social. Falaremos mais especificamente da concepção que fundamenta esse conceito em outro momento. Por hora, indicamos que a educação, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deve estar associada à capacidade de o sujeito construir (e não reproduzir) conhecimentos.

Entende-se que tal processo de construção deve referir-se ao pensamento científico, filosófico e tecnológico; à expressão e produção artística; à educação física; ao desenvolvimento da capacidade de comunicação, especialmente pelo desenvolvimento da linguagem; ao desenvolvimento de referenciais éticos, a fim de contribuir para a compreensão das relações do homem com a natureza, a sociedade e a cultura; ao desenvolvimento de valores como a responsabilidade, o respeito, a cooperação e a solidariedade; à capacidade de comunicação e expressão; e ao desenvolvimento da criatividade e da afetividade. Para isso, capacidades como observar, identificar, comparar, relacionar e generalizar são imprescindíveis e se constituem em condição para a reflexão e para o pensamento crítico.

Estamos afirmando, portanto, que todo e qualquer cidadão tem o direito inalienável de tomar contato com todos os campos do conhecimento, resignificá-los e compreender as condições de sua produção. Concretizar esse direito é um desafio que se apresenta para as escolas de cinco turnos nas grandes cidades, nos barcos-escola ou nas escolas isoladas de salas multisseriadas nas áreas rurais. O desafio não pode implicar, entretanto, redução ou simplificação das perspectivas, sob pena de ampliarmos e aprofundarmos a exclusão social no Brasil.

Feitas essas observações iniciais sobre a questão da qualidade social (voltaremos a tratar de possíveis caminhos para a sua concretização), podemos então verificar mais de perto em que medida pode a qualidade da educação interferir no desenvolvimento econômico em nível local, a partir dos marcos gerais aos quais nos referimos sobre a relação educação e desenvolvimento, em particular, quanto às várias possibilidades de realização do trabalho, e ainda quanto às iniciativas que têm sua realização ao alcance do dirigente municipal de educação:

- O acesso ao conhecimento por meio da educação – tal qual concebido aqui – pode contribuir para a qualificação de qualquer atividade profissional, mas pode especialmente permitir ao cidadão ir além da ação imediata. O desenvolvimento das capacidades já indicadas abrem a possibilidade de compreensão da lógica atual do mundo da produção e do trabalho. Queremos dizer que a educação amplia oportunidades de realização do trabalho, mas também de compreensão das condições sociais e econômicas em que se situa. Amplia, dessa maneira, as possibilidades de escolha de atuação do cidadão, comprometendo-se com a transformação da realidade. Nesta direção, a perseguição dos objetivos indicados, o respeito, a valorização e a incorporação das experiências sociais e culturais, além da condição étnica, de gênero e biofísica são imprescindíveis.

Nesse sentido, é de fundamental importância que o dirigente municipal busque organizar a secretaria ou o departamento para se ocupar da definição das orientações e das ações necessárias aos processos de (re) orientação curricular em cada nível de ensino. Como indicaremos à frente, tais processos devem promover a síntese entre os conhecimentos e atuais dos alunos e aqueles que, como se pretende, eles venham a adquirir em cada nível e modalidade de ensino. Parece evidente que a reflexão acerca do mundo da produção e do trabalho, como acima apontamos, é imprescindível em

qualquer abordagem curricular, particularmente nos cursos voltados aos jovens e adultos. Neste caso, aliás, todo o cuidado da secretaria ou do departamento é necessário para que o processo de orientação curricular, a avaliação e as propostas de formação de educadores desses cursos considerem as especificidades do trabalho pedagógico voltado aos adultos, uma vez que suas experiências são, por suposto, muito diferentes das experiências das crianças.

- Outro caminho a ser percorrido pelo dirigente de educação é o da investigação sobre as possíveis vocações econômicas do município, a fim de orientar uma política de formação profissional na cidade. Para isso, é preciso verificar todos os cursos existentes: aqueles oferecidos pelas prefeituras ou em parceria com ela, as escolas técnicas mantidas pelo estado ou pela União e o Ensino Superior, especialmente público, presente em algumas cidades. O ideal é que se construa uma política, em diálogo com o estado e, se necessário, com a União, a partir do estabelecimento de itinerários formativos, conforme os investimentos econômicos existentes ou aqueles que se quer atrair ou promover na região, particularmente quanto ao Ensino Fundamental, Médio e aos cursos de qualificação. No caso da oferta sob responsabilidade do município, é importante atentar para que não se comprometa o atendimento à Educação Básica, sublinhe-se, até mesmo para jovens e adultos.

O dirigente municipal deve estar atento, pois pode exercer diretamente (ou pode ajudar o governo a fazê-lo) papel de articulador e indutor de iniciativas, colocando atores sociais em contato para atender às necessidades sociais diversas.

Na cidade de Araçuaí, no Vale do Jequitinhonha, o governo municipal criou o projeto Ser Criança, em parceria com o Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento (CPDC). Na fase inicial, o projeto, chamado de Sementinha, ofereceu a cerca de 700 crianças brinquedoteca, oficinas de dança, teatro, música e horta. A continuidade do projeto previa que essas crianças, ao chegarem à adolescência, pudessem frequentar as fabriquetas – oficinas que trabalham com técnicas artísticas voltadas à serralheria, à carpintaria ou à pintura. Os jovens recebiam uma bolsa de R\$ 65,00 e seus trabalhos eram, muitas vezes, comercializados em uma cooperativa que gerava renda para eles e suas famílias. Neste caso, trabalharam juntas as secretarias de cultura e de educação, o CPDC e vários artistas da região. FELIPPE, Cristina, Revista Cidades Vivas. 2004, p 41.

Para levar a efeito a formulação de uma política baseada em uma rede de serviços na cidade, é recomendável que os cursos profissionais da prefeitura estejam sob a responsabilidade da secretaria ou do departamento de educação. Por isso, é importante que o dirigente municipal de educação abra o diálogo sobre essa questão com o prefeito e o governo. Caso isso não seja possível, é muito importante que a secretaria participe das decisões sobre a organização dos cursos, fundamentalmente quanto ao currículo que, reiteramos, pode e deve desenvolver as capacidades acima citadas.

- Outra possibilidade, mais especificamente relacionada aos municípios, é, no caso da Educação de Jovens e Adultos, articular os processos de alfabetização e de acesso ao Ensino Fundamental à formação profissional. Embora algumas dessas experiências tenham sido denominadas de suplência profissionalizante, não se trata propriamente de profissionalização, mas da formação para o exercício de um ofício que pode contribuir para a geração de renda, para a construção de conhecimento e, portanto, para melhores condições de vida. Tudo depende da concepção e das formas de elaboração e articulação dos currículos. Exemplos disso são cursos nas áreas de agroindústria, manejo sustentável da madeira e fabricação de móveis, produção de uva e vinho ou de outros produtos agrícolas, pesca, reciclagem de lixo, estética, construção civil, informática e serviços domésticos.

É importante destacar que o desenvolvimento do trabalho, a partir da formação, em geral depende da criação de outras condições pela prefeitura, até em parceria com outras esferas de governo ou com instituições existentes no município: negociação com sindicatos patronais, fazendeiros, garantia de efetivação dos programas complementares de renda, microcrédito, divulgação e criação de redes de solidariedade por meio de iniciativas associativas que permitam a discussão dos problemas e de alternativas. Em razão do já exposto, o dirigente municipal de educação pode empenhar-se no trabalho articulado entre secretarias, departamentos ou áreas como as que cuidam da assistência social, da saúde e do meio ambiente.

A experiência em Chapecó, município do oeste catarinense, consegue atacar, ao mesmo tempo, várias frentes que, ao criar renda, impulsionam a agroindústria familiar e estimulam empresas tecnológicas. Sob o guarda-chuva do projeto Empresa-Mãe estão abrigados cinco grandes projetos destinados a públicos distintos. Um deles é a Empresa-Mãe de Base Industrial. Nesse projeto, um galpão de 1000m<sup>2</sup> abriga cinco

empresas e se prepara para receber outras 15. Por quatro anos, receberão apoio técnico, administrativo e a infra-estrutura do local; é o prazo para a “incubação interna”, período em que aprenderão a andar com as próprias pernas, que será demonstrado no período de “incubação externa”, em que continuarão recebendo assessoria na elaboração de planos de negócios e na organização administrativa, contábil e jurídica. Outro projeto da Empresa-Mãe é o de Cooperativas Populares, que tem como alvo a população mais pobre, cadastrada nos programas sociais do município. Já gerou 480 postos de trabalho e conta com 15 cooperativas no ramo da panificação, confecção, serviços e hortas-comunitárias. Há também, entre outros, o projeto Empresa-Mãe de Capacitação, que trabalha com os outros programas. São cursos nas áreas de gestão empresarial. Participar da capacitação é requisito para conseguir empréstimo no Banco do Povo; então, além de gerar renda e emprego, o objetivo é implantar um novo modelo de desenvolvimento e criar novos gestores. (GEISHOFER, Tatiana, *Revista Cidades Vivas*. 2004, p.32)

- Outra área a ser envolvida nesse trabalho, a qual muitas vezes é deixada de lado, é a da cultura. O crescimento das pessoas depende também do lazer e do acesso à produção e aos bens culturais; disso também depende o desenvolvimento da capacidade de criação, abstração e o despertar da sensibilidade; por isso, é muito importante o empenho do dirigente de educação em articular permanentemente o trabalho dessas áreas.
- Conforme já indicamos, a atribuição de importância à Educação Básica implica a busca de expansão do Ensino Médio para os jovens e também para os adultos que não tiveram acesso à escola em idade própria. Esse é um tema da maior importância, se consideramos a possibilidade de planejamento no município, conforme já nos referimos, ou, ainda, se concebemos a elaboração do Plano Municipal de Educação, que envolve todas as dimensões da educação na cidade.

O empenho da secretaria ou do departamento de educação junto aos governos estaduais é de grande importância, seja para a garantia da oferta regular do Ensino Médio em cursos diurnos e noturnos, seja na suplência ou seja, ainda, em cursos voltados à formação técnica. Nesse caso, especialmente, faz sentido a consideração de itinerários formativos, de sorte a

proporcionar a continuidade da formação profissional sem qualquer descuido da concepção curricular e de qualidade, já apontadas.

- As atividades do dirigente municipal de educação podem tornar possível que outras iniciativas de formação junto, por exemplo, a famílias beneficiadas pelos programas de complementação de renda, cooperativas, Banco do Povo e montagem de empresas familiares sejam desenvolvidas com vistas à construção de conhecimentos significativos para os trabalhadores envolvidos, como já indicamos em itens anteriores.
- Em várias cidades brasileiras, a presença da universidade pública ou mesmo de fundações municipais de Ensino Superior representa a possibilidade de aporte de conhecimento científico e tecnológico para as escolas públicas e para o mundo do trabalho e da produção. Compete ao Secretário de Educação convidá-las a participar do processo de desenvolvimento local em todos os âmbitos. Em vários municípios, temos experiências muito positivas neste sentido. Mesmo nos lugares onde não há a presença física da universidade pública, parcerias podem ser buscadas, até mesmo as voltadas à formação de professores, como tem acontecido em várias regiões do País.

Um esforço nesse sentido pode ser realizado também junto às instituições privadas de Ensino Superior. Ele pode ser potencializado, também nesse caso, se realizado no âmbito da elaboração do Plano Municipal de Educação ou do Planejamento da Cidade.

## **8. A QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO, O DESENVOLVIMENTO E OS LUGARES QUE EDUCAM**

Antes de tudo, é preciso situar o lugar a que atribuímos a questão da qualidade quanto ao desafio do desenvolvimento. Não se pretende aqui restringi-la à sua dimensão pedagógica na medida em que fatores materiais diversos concorrem para a sua efetividade. Assim, a necessidade de ampliação das condições de financiamento, o provimento de profissionais, a qualificação e a condição salarial dos educadores e demais trabalhadores em educação, a situação dos prédios, salas isoladas e equipamentos escolares, a condição de provimento de materiais, as condições de oferta da merenda e transporte escolar, o tempo de permanência dos alunos e a organização das escolas são desafios que o Brasil vem enfrentando, de diferentes formas, há décadas. No mesmo sentido, o exame da legislação em todas as

esferas requer atenção permanente com vistas à superação dos problemas e contradições que ainda persistem em nossa estrutura educacional.

O reconhecimento dessa realidade e o compromisso com a sua transformação não são, contudo, suficientes para que, no quadro de uma política educacional, a qualidade seja substancialmente alterada, voltada para a ampliação das liberdades das pessoas. Vale explicitar, em benefício de maior clareza, que uma política educacional, ao se constituir de um corpo de idéias, diretrizes e metas<sup>19</sup>, deve contribuir para superar a fragmentação e a superposição que têm marcado em muitos casos os programas e projetos desenvolvidos por órgãos da educação. Trata-se de demonstrar e estabelecer todas as relações possíveis entre as ações para que se possa concretizar os objetivos gerais pretendidos. Esse rumo ajuda a racionalizar recursos e energias e pode tornar compreensível o processo para a maioria dos envolvidos.

Essa afirmação parte da firme convicção de que a concretização da qualidade tem relação, em grande medida, com as concepções que fundamentam os processos educacionais e orientam uma política. Por isso, defini-la e explicitá-la é tão fundamental quanto os mecanismos para geri-la.

Assim, quanto à qualidade social, podemos dizer que está comprometida com o desenvolvimento pleno das potencialidades de cada ser humano e voltada, como já indicamos, a facilitar a compreensão da relação do homem com a natureza, a sociedade e a cultura, no tempo e no espaço, e a proporcionar o desenvolvimento de valores que tornem a ética uma referência para conhecer e para ser.

Para isso, como já foi apontado, observar, identificar, representar, comparar, relacionar e generalizar são capacidades necessárias para o exercício do pensamento crítico, para ampliar as condições de criação, de escolha, de decisão para o desenvolvimento da autoconfiança. A concretização desses objetivos depende, de um lado, da aquisição e da reelaboração dos pressupostos que fundamentam o conhecimento científico, filosófico e tecnológico do acesso às manifestações artísticas, do desenvolvimento de múltiplas capacidades de

---

<sup>19</sup> Já nos referimos ao que concebemos como uma Política Pública na página 2.

expressão e comunicação, e de outro, como veremos, uma cultura, que seja repensada e resignificada a partir de processos de construção e não de reprodução. A construção e a reelaboração do conhecimento são necessárias para que crianças, jovens e adultos se tornem sujeitos do seu processo de conhecimento, tomem, nas próprias mãos, pouco a pouco, o seu crescimento e possam, por isso, desenvolver autonomia em todas as dimensões de suas vidas. Construção, em vez de reprodução, para que todas as gerações que passam pela escola aprendam a ser, a conhecer, a fazer e a viver juntas<sup>20</sup>.

Afirmamos que a qualidade social não se confunde com os processos de reprodução porque, em verdade, estes se reduzem e se amparam na repetição de conteúdos, conceitos e procedimentos, em currículos cristalizados e rituais pedagógicos muitas vezes sem maior significado tanto para educandos quanto para educadores. Quando falamos em reprodução, estamos nos referindo também à perspectiva homogeneizadora intrínseca a tais práticas, voltadas que estão a assegurar a transferência de um mínimo de conhecimento para todos a partir de orientações predeterminadas que, na maior parte das vezes, para padronizar conhecimentos, ignoram as diferenças de tempos e os ritmos de elaboração de cada um e desconhecem o universo cognitivo e cultural do educando. Tudo isso estaria justificado pelo direito à educação e ao conhecimento socialmente produzido, de maneira que todos deveriam ter acesso aos mesmos conteúdos como condição da realização desse direito. O problema está em saber a que necessidades cognitivas os conteúdos e as estratégias didáticas respondem ou, ainda, como se transformam em conhecimento na vida do educando.

Em verdade, as práticas marcadas pela reprodução, ao ignorarem as formas pelas quais cada aluno processa e estrutura o conhecimento, tornam-se estranhas a eles pelo simples fato de que não têm significado. Elas deformam, dessa maneira, o sentido de conhecer, pois terminam por fazer crer, mesmo quando não é essa a intenção, que as informações e os conceitos apresentados pelo professor – sempre uma autoridade aos olhos dos alunos – se constituem em verdade. A única condição para que essa verdade não se torne absoluta e definitiva, é precisamente apresentá-la, em termos científicos e históricos, como provisória e com diferentes leituras. Isso não significa construir um discurso sobre a provisoriamente.

---

<sup>20</sup> Esses princípios, denominados de os quatro pilares da educação, estão presentes no Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: Educação um tesouro a descobrir, presidida por Jacques Delors, p.89.

Referimo-nos, sim, ao lugar da dúvida. Desde os primeiros anos de vida, o questionamento é absolutamente fundamental para a experimentação, para a formulação de hipóteses, para sermos capazes de desenvolver a motricidade, fundamentar idéias e reconhecer e interpretar o mundo. Quando somos incentivados a perguntar e a manifestar incertezas, educamos o pensamento para a busca de respostas, para a elaboração de conclusões e sínteses. Esse processo, extremamente complexo e delicado, pode ser profundamente inibido quando os conhecimentos são apresentados e cobrados sob a forma de “verificação da aprendizagem” que, no mais das vezes, ocupa-se de mensurar se o aluno de determinada série ou ciclo domina um determinado volume de conhecimentos, em tese, compatível com a sua idade e a fase do desenvolvimento. Tudo isso, mesmo quando não há muita certeza do que significa propriamente “dominar conhecimentos”.

Essa orientação subtrai da escola um papel fundamental, o de se constituir em um espaço de investigação e de elaboração sobre a experiência dos alunos e sobre o próprio conhecimento. Muitas vezes, o educador, nesse ritual, deixa de se ocupar de suas dúvidas e dificuldades e de perceber os significados que ele próprio atribui ao que conhece.

Essa questão, a da investigação, é fundamental para que explicitemos melhor o significado que atribuímos à construção de conhecimento.

O ponto de partida para essa discussão tem a ver com uma questão de ordem ética fundamental, qual seja, a de que o aluno, em sua singularidade, deve ser o centro do processo educacional. Queremos com isso dizer que as estruturas administrativas dos órgãos responsáveis pela educação, a existência de educadores e suas carreiras, os demais trabalhadores, livros didáticos, material escolar, prédios e equipamentos só se justificam em razão da existência de alunos que têm direito à educação. Não o aluno abstrato ou ideal, não o aluno que se dilui a cada ano em uma classe, mas aquele concreto, que tem uma história, que tem experiências e conhecimentos, que tem dificuldades e, por outro lado, inúmeras possibilidades. Esse aluno é o que, deve ser formado para ser um cidadão crítico.

A consideração de que o aluno deve ser o centro do processo tem muitas conseqüências práticas e teóricas. Por isso, referimo-nos à investigação. Ela supõe o reconhecimento, em cada aluno, de uma identidade social, cultural, afetiva, cognitiva, ética, física e de gênero.

Implica que se procure entender como cada educando internaliza a relação com a família, com o seu meio social e com os conhecimentos aos quais tem acesso, como representa e simboliza a realidade, como organiza sua cognição, como cria, como se comunica, como sente e se relaciona.

Essa orientação difere dos chamados diagnósticos que se prendem, em geral, ou a informações estatísticas (o quanto alguém aprendeu sobre algo), ou à identificação de questões comportamentais (como o aluno se relaciona e se disciplina para as atividades na escola), ou, ainda, à identificação das condições sociais, familiares e culturais dos alunos. Neste último caso, é habitual que o aluno e sua família sejam avaliados pelo que lhes falta: trabalho, condições dignas de vida, moradia, bens materiais, hábitos de higiene adequados, roupas, acesso à cultura e ao lazer, linguagem, etc. Constrói-se sobre o aluno e sua comunidade um discurso lacunar; essas pessoas são transformadas em uma espécie de “dever ser” social. As conseqüências, quando a escola se ocupa da identificação de ausências, é deixar de reconhecer presenças e, portanto, passar a se atribuir o papel de “preencher” as pessoas de “bons hábitos” e “boas idéias”, o que, não raro, paralisa o interlocutor.

A paralisia que, muitas vezes, decorre dessas situações, resulta do fato de o aluno não saber como sair da situação em que está – seja no plano social, cognitivo ou intelectual – para dar o passo seguinte. Nisso reside a essência da pedagogia bancária, sobre o qual nos falou Paulo Freire, que termina como autoritária, mesmo que não o pretenda, pois, ao buscar “preencher” alunos e cidadãos do que lhes falta, ocupa-se da negação em vez da superação de seus conhecimentos anteriores. Pretendemos com isso dizer que, para que haja crescimento em todos os campos – e, portanto, constante superação –, os processos educacionais precisam se ocupar de estabelecer nexos entre aquilo que os alunos são e sabem e o que podem vir a ser ou saber. Esses nexos se fazem por meio do papel mediador do educador e dependem de quão significativas sejam para o aluno suas interferências.

Feitas essas considerações, podemos então melhor esclarecer o que entendemos aqui por construção do conhecimento. Trata-se de um movimento no qual, a partir da identidade do aluno, especialmente no plano cognitivo, o educador, como mediador do processo, identifica, permanentemente, necessidades e possibilidades (o que chamamos de avaliação) e passa a escolher, no âmbito de um trabalho coletivo e sistemático na escola, os conceitos

e informações, em várias áreas, que possam contribuir para o crescimento do aluno e para que novas e outras necessidades sejam despertadas ou criadas no campo do conhecimento, com base nos chamados conteúdos de cada área, as principais questões relativas à cidade, ao País e aos principais problemas de nossa época, o que sempre implica opções teóricas, conceituais e metodológicas – mesmo que não se tenha consciência disso em um determinado momento. Esse trabalho depende também de investigação e desenvolvimento da capacidade analítica e interpretativa do educador. Esse esforço não deve ser individual e, ainda menos, de responsabilidade exclusiva da escola, como procuraremos indicar, e pode ter início, por exemplo, com o exame dos livros e materiais didáticos.

O trabalho com o conhecimento, concebido como construção, pode possibilitar que aqueles que passam pela escola desenvolvam autonomia intelectual, tornem-se sujeitos, exercitem a liberdade, exerçam a cidadania e contribuam para o desenvolvimento dos lugares onde vivem, precisamente porque exercitaram tudo isso, de diferentes modos, na escola. Essa é a perspectiva que concretiza a qualidade social.

Para que o dirigente de educação possa tornar efetiva uma política educacional voltada para esses objetivos, é fundamental que organize as secretarias ou órgãos da educação de maneira a realizar a necessária e cuidadosa transição de uma proposta voltada à reprodução para outra voltada à construção do conhecimento. Isto implica, em primeiro lugar, que o dirigente se ocupe, efetivamente, da condução da política educacional com ênfase na questão da qualidade. Essa observação faz sentido na medida em que todos sabemos das dificuldades da área da educação: problemas acumulados em todos os campos e várias emergências no cotidiano das escolas e dos órgãos de direção. Essas situações, contudo, não devem e não podem roubar a atenção e o tempo necessários a serem dedicados às questões de natureza pedagógica, pois elas, em grande medida, definirão como será a passagem do aluno pela escola. Por essa razão, indicaremos a seguir algumas das metas imprescindíveis para o desenvolvimento da qualidade social nas unidades educacionais das redes municipais de ensino.

- A organização de um movimento de (re) orientação curricular.

A possibilidade de que a escola promova a construção do conhecimento depende, inescapavelmente, da forma como os currículos são concebidos e desenvolvidos, não apenas

por ela. Muitas questões devem ser consideradas a esse respeito, a partir das inúmeras experiências e da vasta produção teórica existente. Por isso, sem pretender simplificar ou esgotar as questões envolvidas, indicamos alguns dos aspectos que merecem, a nosso ver, especial atenção.

Em primeiro lugar, é preciso que as definições e o desenvolvimento dos currículos sejam pensados como processos que envolvam – conforme se procurou indicar – investigação sobre os alunos, interpretação de suas necessidades, escolhas e decisões sobre fundamentos teóricos, concepções, conteúdos e metodologia. Parte-se da idéia de que, a cada ano, em razão do desenvolvimento dos alunos, as necessidades precisam ser pensadas ou repensadas, razão pela qual parece fazer sentido um movimento de orientação e de reorientação curricular.

A perspectiva de tornar a reflexão sobre o currículo tão permanente quanto sistemática nas escolas e órgãos responsáveis pela educação, por meio do que estamos considerando um movimento, busca superar a visão que entende o currículo como um conjunto de conteúdos organizados em uma grade e em um conjunto de estratégias didáticas para materializá-los que visam desenvolver competências e habilidades a partir das características de desenvolvimento de uma dada faixa etária.

Com efeito, entendemos que o currículo, repensado a cada ano, deve se constituir na síntese entre as necessidades identificadas e interpretadas pelo professor e pela escola e os conhecimentos e valores que serão escolhidos para atender a essas necessidades, ao mesmo tempo em que gesta curiosidade, o desejo de conhecer e, portanto, novas necessidades. Nessa medida, as escolhas curriculares devem resultar de um rigoroso trabalho de análise e resignificação de conceitos e informações e de uma cuidadosa interpretação acerca do lugar onde se situa a escola e as experiências sociais vividas pelos alunos.

O currículo que pode resultar dessa experiência considera a heterogeneidade inerente à sala de aula e às pessoas e pode fazer com que os alunos tomem contato com as mais significativas informações e problemas nas várias áreas do conhecimento a partir de suas próprias referências, mas pode fazer mais, na medida em que contribui para que os educandos tomem gosto por conhecer e o busquem permanentemente ao longo de suas vidas. Essa talvez seja uma das maiores contribuições da educação para que uma cidade ou

um lugar sejam educadores e, ainda, para que se concretize e se lute pelo desenvolvimento do município e do País.

Dessas considerações, deriva um outro ponto: para que o currículo seja elaborado e concretizado nessas bases, é necessário que se instale um processo de criação e análise que tenha continuidade e rigor e um ambiente em que haja espaço para dúvidas, para a expressão das diferenças de opiniões, conflitos, criatividade e estímulo para que se enfrentem os desafios com disposição e prazer. Requer também que a escola e todos os envolvidos nesse processo construam a memória e a história de suas vivências. Para isso, o registro das experiências individuais e coletivas é imprescindível, especialmente o escrito.

A instalação desse processo é de responsabilidade do órgão dirigente da educação. Cabe a ele apresentar, a cada ano, a fundamentação que justifique o processo de construção do currículo.

O ideal, aliás, é que as orientações a esse respeito sejam estabelecidas no contexto mais geral das orientações relativas às diretrizes da política educacional a cada ano, conforme indicaremos mais adiante. Dessa forma, em relação ao movimento de (re) orientação do currículo, apontamos como procedimentos possíveis:

- A instituição ou a reafirmação da reunião como espaço fundamental de encontro de professores e educadores. A periodicidade de tais reuniões dependerá da realidade de cada município. Nelas, deverão ser discutidas as análises dos educadores resultantes do processo de investigação sobre os alunos; nelas, devem ser identificadas as necessidades cognitivas, individuais e coletivas e escolhidos os conceitos, os conteúdos e as estratégias a serem trabalhados. Para elas, devem ser levadas as dificuldades e possibilidades dos educadores de modo a favorecer a reflexão coletiva e a troca de experiências. Também a reunião pedagógica deve se ocupar da avaliação dos alunos e das escolhas e práticas pedagógicas dos educadores. Para que todas essas questões sejam trabalhadas, é preciso que as reuniões sejam preparadas e organizadas.
- A instituição da prática do registro: para que essa organização se verifique e para que as reuniões possam realizar avaliações periódicas, esse procedimento é fundamental. Registro das decisões, das diferentes opiniões, dos problemas, das possibilidades, das

dúvidas. Contudo, ele não deve ocorrer apenas no âmbito das reuniões pedagógicas. Também o registro do desenvolvimento dos alunos é indispensável para que as escolhas e decisões pedagógicas de cada educador e do coletivo ocorram. Nele, devem estar indicados os resultados da investigação dos alunos. É muito importante que os órgãos dirigentes da educação orientem, sistematicamente, as unidades educacionais sobre como e por que fazer os registros e como torná-los referência para a reunião pedagógica.

- A instituição de canais e fluxos de discussão para auxiliar as escolas em seu processo de reflexão e elaboração. Para que tal fluxo de discussão seja eficaz, deve ocorrer em reuniões sistemáticas entre as direções das unidades e as equipes do órgão dirigente da educação. Também nesse caso, a continuidade do tratamento das questões, o registro e a organização são fundamentais.

A perspectiva que nos guia não se constitui em um desafio simples, na medida em que a concretização das sugestões indicadas envolve conhecimentos em áreas diversas e um significativo esforço de elaboração que ultrapassa as possibilidades de leitura de um só profissional. Um processo de orientação curricular que se pautar pelo movimento ação-reflexão-ação, dada a sua complexidade, requer diálogo e construção sistemáticos. Por essa razão, à gestão da proposta pedagógica pelas secretarias ou equivalentes, tal qual começamos a indicar, deve se somar a proposta de formação dos educadores.

- A formação dos educadores como processo sistemático e permanente.

O empenho do Governo Federal para qualificar profissionalmente educadores em todo o País tem sido um passo necessário e fundamental para o aperfeiçoamento da educação brasileira e para que possamos perseguir os objetivos da qualidade social de maneira a transformarmos nossos padrões de desenvolvimento. Completam essa política as iniciativas de formação levadas a efeito junto a estados e municípios, em parceria com as universidades.

Os processos de formação são imprescindíveis para que se possa tomar nas mãos a perspectiva de construção do conhecimento e, portanto, dos currículos.

No entanto, é importante situar o papel da formação para que o seu lugar não seja deslocado. Especialmente a partir da década de 90, tomou forma no Brasil a idéia de que

muitos dos problemas da qualificação da educação estariam resolvidos fundamentalmente com a garantia da formação de professores. Muita energia e recursos foram investidos, especialmente por estados e municípios, nos últimos anos, e transferida, nessa medida, para a escola, a responsabilidade exclusiva pela garantia de padrões de qualidade.

É preciso destacar que os educadores, por trabalharem com conhecimentos sobre o desenvolvimento das pessoas, sobre a ciência, sobre as várias linguagens e outras áreas, necessitam se formar sempre. Se considerarmos a urgência de que a educação supere os padrões de reprodução que a têm marcado, conforme apontamos, então, parece evidente que o processo de formação não pode ser pensado apenas para suprir possíveis insuficiências; é necessário que seja concebido como inerente ao trabalho pedagógico. Por essa razão, não é razoável que seja tratado como ação pontual, episódica, desconectada das necessidades de cada unidade educacional e do trabalho das redes de ensino.

Disso resulta a perspectiva de que seja definida pelos órgãos municipais de educação:

- Uma política sistemática e permanente de formação articulada ao movimento de elaboração curricular ao qual nos referimos, também a partir do movimento ação-reflexão-ação. O horizonte da formação se amplia ainda mais se considerarmos a complexidade do trabalho quando se trata da investigação do aluno e do conhecimento. É muito importante que o educador – além de seu campo mais específico de trabalho no campo das linguagens (Matemática, Artes e Língua Portuguesa), das ciências (História, Geografia, Ciências Naturais), da filosofia, da tecnologia, particularmente informática – possa ter maior contato com os fundamentos filosóficos e históricos dessas áreas além das pesquisas e contribuições teóricas sobre os processos de desenvolvimento em todas as fases da vida.

As dificuldades para se levar a cabo uma política de formação concebida dessa maneira são inúmeras: falta de recursos, dificuldades para o estabelecimento de relações com as universidades e outras instituições, condições profissionais dos educadores (salários, jornadas, sobrecarga de trabalho). Contudo, se aqui sublinhamos a sua necessidade é porque entendemos que esse não deve ser um esforço isolado dos dirigentes municipais de educação, mas do conjunto dos sistemas educacionais. Como dissemos, muitos investimentos já foram feitos nessa área, mas nem sempre com a referência da função social da educação aqui reiteradamente abordada: construir conhecimento em vez de reproduzi-lo.

Além do mérito que a formação permanente pode ter por suas possíveis conseqüências no trabalho individual do educador, insistimos em seu papel no que toca ao processo coletivo de elaboração quando se trata de analisar e interpretar o aluno e decidir sobre o que levar para a sala de aula e como. Isso nos remete, necessariamente, às dinâmicas de desenvolvimento do trabalho pedagógico nas escolas e, sobretudo, às formas como essas dinâmicas interagem com aquelas dos órgãos responsáveis pela educação.

- Uma dinâmica que propicie o estabelecimento de relações entre a formação e a elaboração do currículo. Para que se faça prosperar a (re)orientação dos currículos voltados à construção do conhecimento, a qual tem o aluno como ponto de partida e de chegada, é forçoso que pensemos na articulação dos processos de investigação e de elaboração com a formação permanente e outras iniciativas voltadas à formação cultural do educador. Essa articulação deve ocorrer nos espaços orgânicos já indicados: reuniões pedagógicas e reuniões entre os dirigentes das escolas e as equipes das secretarias, por exemplo.

É muito importante que o secretário ou o dirigente de educação acompanhe diretamente a escolha ou o trabalho das instituições e/ou profissionais que farão a formação dos educadores e que estabeleça os mecanismos para que haja, efetivamente, a articulação entre o processo de elaboração nas escolas, as contribuições das equipes de formação e as contribuições das equipes das secretarias ou do departamento de educação, no que diz respeito a cada um dos níveis de ensino.

- A gestão da qualidade social e da política educacional.

A partir da década de 90, uma das idéias-força que marcaram a educação brasileira foi a do incentivo à autonomia da escola e dos sistemas educacionais. Não é possível, nos limites dessa publicação, analisarmos com maior profundidade o alcance dessa questão. Por isso, destacamos apenas alguns elementos que podem nos ajudar a refletir sobre a relação entre a autonomia e o desenvolvimento de uma política educacional que tenha como uma de suas diretrizes a qualidade social da educação. Não resta dúvidas de que cada instituição de ensino deve gozar de liberdade para refletir, elaborar, questionar e fundamentar o seu trabalho. O mesmo vale para a política educacional de forma geral; é de grande importância que a escola possa se ocupar de tratar da relação entre o geral e o específico. No entanto,

é preciso muita atenção e cuidado para que a autonomia não isole os espaços educacionais e os transforme em ilhas que, para efeitos pedagógicos, devem funcionar segundo critérios próprios. De pronto, afirmamos que essa visão pode, em vez de liberdade, incentivar que a escola assuma responsabilidades que não pode exercer de maneira isolada. Não por constrangimento à sua liberdade, mas pelo fato de que não está exclusivamente ao seu alcance e, portanto, não diz respeito exclusivamente à sua responsabilidade.

Em muitos momentos de nossa história recente, assistimos ao incentivo à competição entre as escolas como incremento possível à qualidade e à exemplaridade. A serviço desta lógica, orientou-se, muitas vezes, o discurso sobre a autonomia.

Ocorre, entretanto, que a lógica da competição pode produzir o seu oposto, isto é, a paralisia e a desistência em perseguir objetivos pelo fato evidente de que as condições para o seu alcance não são iguais e, principalmente, não dependem apenas do que a escola faz. Explicando de outra forma: as determinações legais e as decisões dos órgãos responsáveis pela educação definem, em grande medida, as possibilidades de trabalho das unidades educacionais. Vale repetir: condições de financiamento, estrutura física, equipamentos, material escolar, merenda, programas de complementação de renda, condição profissional dos educadores e, especialmente neste caso, o acompanhamento e a elaboração conjuntas no que se refere ao trabalho pedagógico.

A escola pode buscar alternativas, apesar de todas as insuficiências que eventualmente existam (aliás, independentemente de qualquer orientação, sabemos que isso já é, há anos, um fato), mas por que fazê-lo se estamos lidando com os direitos e com o futuro de milhares de crianças, jovens e adultos? Por que fazê-lo se é o desenvolvimento do País que está em questão?

Procuramos responder afirmando que a autonomia da escola não pode minimizar as responsabilidades do estado, ainda menos quando falamos em qualidade. Tomando-se a questão da qualidade, não minimizar significa ir além do aporte de condições materiais e técnicas. No caso das redes municipais, trata-se de estruturar, no âmbito dos órgãos municipais da educação, mecanismos de gestão que permitam a interação sistemática com as escolas:

- Ao falarmos da reorientação dos currículos e de construção de conhecimentos, indicamos a necessidade de canais de discussão que funcionem com sistematicidade nas escolas. Referimo-nos às reuniões pedagógicas como ponto de partida das orientações do órgão dirigente da educação e do planejamento da escola. É desejável que em direção a elas fluam as análises dos educadores sobre os alunos, resultantes dos processos de observação e investigação, as contribuições dos cursos de formação, bem como as discussões e decisões sobre o currículo. Nelas podem ser expressadas as dúvidas e posições; nelas devem ser tratadas as diferenças de opinião e explicitados os conflitos e realizadas as avaliações, tanto dos alunos quanto do trabalho dos educadores, assim como podem ser processadas sínteses e formuladas propostas e elaborados registros de todo o processo. Mas, para que isso aconteça, é pré-requisito que o pouco tempo disponível para o trabalho coletivo seja utilizado para o tratamento primordial das questões pedagógicas. Isso, seguramente, depende de orientação da secretaria. Além disso, é necessário que haja organização: pauta definida e preparação prévia, coordenação e continuidade no tratamento das questões. Nessa mesma direção, cabe indicar a relevância da elaboração de registros: das observações do professor em relação ao aluno, das dúvidas e dificuldades, das impressões e possibilidades percebidas. O registro ajuda a organizar os pensamentos, permite objetividade no tratamento das questões e permite a organização da memória do trabalho sem o que não há avaliação e, ainda menos, continuidade.

Nesse processo, muitas inquietudes e necessidades devem surgir, e a escola deve ter a quem se reportar, com quem dialogar. Isso, embora aparentemente evidente, se constitui em obstáculo para que o trabalho tenha continuidade. Convém ressaltar, conforme já apontamos, a necessidade de um ambiente que incentive o diálogo e permita o estabelecimento de relações de confiança sem o que não é possível expor livremente as opiniões e dificuldades e, ainda menos, desenvolver processos avaliativos que permitam a compreensão e não o julgamento.

- Por outro lado, é necessário tornar possível que as questões e problemas pedagógicos formulados pela escola possam ser objeto de trabalho com as equipes ou com os responsáveis dos órgãos da educação no município. Também nesse caso, trata-se do estabelecimento de um fluxo voltado ao diálogo. Isso requer, como já dissemos, reuniões de trabalho constantes, igualmente coordenadas e organizadas de maneira a favorecer a troca de experiências entre as escolas e delas com a secretaria, incorporando-se também

no processo, de maneira articulada, as contribuições das equipes de formação. Não falamos aqui de encontros esporádicos ou isolados, mas de coletivos e processos de elaboração. De acordo com a realidade de cada município, essas instâncias de discussão podem ser criadas ou aperfeiçoadas; o importante é a garantia de sua existência para que o dirigente ou a equipe dirigente da unidade educacional, conforme a situação, tenha um espaço e uma rotina de discussão. Mesmo no caso dos municípios em que as distâncias são grandes entre uma escola e outra e a locomoção é difícil, é possível se pensar momentos ou mecanismos de encontro e de troca, mesmo que a periodicidade não possa ser a desejada. O importante, insistimos, é que a fragmentação das ações e o isolamento das escolas não sejam entendidos como fato natural ou inevitável e que se abandone a perspectiva de encontrar e lutar por soluções. Vale esclarecer que o trabalho coletivo pensado nessas bases nada tem a ver com formas de controle ou com uma ação supervisora externa e distante dos processos vividos pela escola.

Nesse caso, o exercício da autoridade, prerrogativa de qualquer governo na medida em que foi eleito, não se confunde com incapacidade de diálogo e de formulação.

- Nesse sentido e em consonância com o exposto até aqui, parece-nos imprescindível indicar também a necessidade de que os órgãos da educação, no que se refere à gestão da área, possam buscar a integração de suas equipes e ações, por meio de processos de planejamento e organização de instâncias internas, de maneira a tornar possível a concretização de uma política.

Muitas experiências têm demonstrado que as dificuldades de gestão na área da educação dificultam a materialização de idéias e políticas que pretendem transformar os padrões de qualidade. Isso ocorre porque as estruturas de funcionamento, além dos possíveis problemas de falta de recursos humanos e materiais, apresentam-se, muitas vezes, inadequadas aos objetivos, o que leva à fragmentação e à superposição de ações e funções, ao desperdício de tempo e recursos, à duplicidade de orientações, a dificuldades de comunicação e decisão, e torna a escola um desaguadouro dessas dificuldades.

Diante disso, podemos considerar que tão importante quanto os referenciais teóricos que guiam a proposta educacional é a proposta de gestão adotada para materializar as idéias e objetivos definidos pelos dirigentes. Também no caso, encontros internos sistemáticos,

nos quais se registrem questões e decisões, podem fazer sentido para que uma política prevaleça em relação à disseminação de projetos e programas pouco articulados entre si que, por isso, em muitas ocasiões, deixam de ter maior significado para as escolas. A criação de instâncias e o desenvolvimento de processos voltados à articulação e à decisão são atribuições intransferíveis do dirigente municipal de educação.

A gestão de uma política deve contribuir para que se avalie constantemente a coerência e a pertinência das e entre as ações e em que medida traduzem fundamentos que possam transformar as condições da educação em cada lugar a partir de uma concepção e de um processo de planejamento que permita a todas as equipes ou pessoas assumirem responsabilidades pela condução do planejado, nos marcos da política educacional em curso.

- Avaliar para desenvolver potencialidades.

A avaliação na escola tem sido objeto de cada vez mais atenção pelos pesquisadores. A literatura e as pesquisas a respeito têm aportado contribuições que transformaram as referências para a realização da avaliação, pelo menos nos últimos 20 anos. Contudo, ainda verificamos, em muitos sistemas de ensino, a banalização de algumas concepções e certa confusão entre conceber-se a avaliação de maneira processual e torná-la instrumento de aprovação automática. Esta questão em especial tem povoado o imaginário dos pais, dos responsáveis e da sociedade de uma forma geral, o que conduz à retomada de uma polaridade que nos parece falsa: a aprovação automática, por meio dos ciclos, ou a reprovação, como forma de controle e garantia da disciplina.

Sem pretendermos aqui descuidar da complexidade dos muitos aspectos envolvidos quando tomamos a avaliação e a organização das escolas (ciclos ou séries) como questões, observamos que, entre os princípios que podem nos guiar para o estabelecimento de orientações, está o de que qualquer decisão sobre avaliação envolve coerência em relação às concepções sobre a função da escola e sobre o papel do conhecimento e suas respectivas repercussões na proposta curricular.

Dizendo de outro modo: as decisões sobre avaliação e a sua concretização estão intimamente ligadas às concepções e práticas curriculares e a tudo mais que a elas se relaciona. Assim,

se considerarmos que, nas instituições de ensino, o conhecimento pode ser construído, a avaliação deve permitir que cada escola tenha os elementos para fazê-lo.

O contrário, em certo sentido, se verifica, pois, em muitos sistemas, pode-se observar que os mecanismos de reprodução se materializam por meio da distribuição dos conteúdos em anos letivos, séries ou até ciclos em cada uma das áreas do conhecimento. Os vários instrumentos de avaliação, especialmente as provas, pretendem indicar o que o aluno aprendeu. Quando as avaliações revelam que o aluno não domina o mínimo desses conteúdos, ele deve então ser submetido aos processos de recuperação que, se não conseguem garantir o domínio do chamado mínimo, podem levá-lo à reprovação.

A concepção subjacente a essa forma de avaliar é a de que os objetivos do currículo e as formas do seu desenvolvimento são adequados, que as estratégias e procedimentos adotados pelo educador foram acertados e que, em última análise, a responsabilidade pelo não-aprendizado é do aluno, o qual deve rever os conteúdos nas salas de recuperação ou, de forma mais aligeirada, nas salas de aceleração. Parece evidente, nesse caso, o caráter punitivo e unilateral da avaliação.

Na mesma direção, podemos situar muitas das formas de atribuição de menções classificatórias, na medida em que resultam da verificação do quanto do “ensinado” o aluno “aprendeu”; neste caso, não se verifica o benefício da dúvida, isto é, de avaliar-se quão significativo, em termos cognitivos, foi o “ensinado”.

Retomando: se pretendemos que os processos de construção se efetivem a partir da superação e não da negação dos conhecimentos e experiências anteriores dos alunos, então, para atuar com vistas ao desenvolvimento de determinados objetivos e capacidades, é necessário o estabelecimento de nexos entre o que os educandos sabem e o que podem vir a saber. O estabelecimento de tais nexos depende do papel do educador como mediador e da qualidade de suas interferências quando forem auxiliar os alunos a formularem perguntas e a encontrarem respostas para os seus problemas. Essas interferências dependem de um processo de observação que, para tanto, não pode se restringir a momentos pontuais.

Dessa maneira, o papel do educador deixa de se restringir a localizar apenas o erro do aluno. Sua atividade pode ganhar complexidade na medida em que seu olhar se volte a

perceber e a respeitar o ritmo e os tempos internos de cada um e suas potencialidades, além das dificuldades. A observação e o registro (ao menos de um aluno por dia), como já foi mencionado, deve permitir que o educador faça escolhas e que também se avalie de maneira a verificar se suas escolhas e condutas foram as mais adequadas, isto é, enquanto avalia, o professor também avalia-se e permite, nos espaços coletivos da escola, também uma avaliação. Cabe aqui registrar, com muita clareza, que admitir ser avaliado nada tem a ver com fragilidade e que o reconhecimento de insuficiências não quer dizer incompetência, como tem sido largamente difundido por algumas linhas de pensamento.

Vale observar a esse respeito que o discurso sobre a devida e suposta competência dos professores na década de 90 causou muitos danos na medida em que deslocou o debate para a escola, como já procuramos demonstrar, e fez desaparecer do cenário de preocupações os fundamentos de tal competência e, repetimos, as responsabilidades dos órgãos governamentais na consecução das políticas.

Como dizíamos, para que o processo do aluno seja compreendido e avaliado, o educador e a escola devem se tornar também objeto de análise (e não de julgamentos aligeirados) no trabalho cotidiano dos órgãos que dirigem a educação. Por isso, reiteramos a importância das reuniões pedagógicas (ou outro nome que venham a ter) nas escolas. Até elas devem chegar os resultados das observações e registros sobre os alunos; nelas devem ser pensadas as escolhas de conteúdo, de estratégias didáticas; nelas devem ser repensados os fundamentos teóricos dessas escolhas.

O papel do dirigente de educação municipal e do órgão dirigente da educação é insubstituível na condução e articulação dos processos de avaliação que devem se tornar referência para a reflexão e tomada de decisões em todas as instâncias. Destacamos, nesse sentido, algumas ações possíveis:

- Discutir a concepção e as propostas de avaliação e organização das escolas com os educadores e demais segmentos da comunidade escolar. É importante destacar também que o processo de avaliação não deve se restringir às escolas. Ele pode e deve ser realizado também de maneira sistemática no âmbito dos órgãos dirigentes da educação à luz das decisões tomadas a cada ano no planejamento da política educacional, de maneira a fornecer subsídios para decisões quanto à condução da política.

- Tornar claro para o aluno as suas dificuldades, mas também as suas possibilidades e potencialidades. Isto nos parece indispensável para que ele se torne sujeito de sua experiência. Este nos parece ser também o sentido maior da inclusão em termos educacionais que, pelas razões expostas, não se restringe apenas àqueles portadores de deficiência física ou mental.

A inclusão pedagógica, por assim dizer, implica o reconhecimento, no campo das ações curriculares e da avaliação, de que todos podem construir conhecimento e de que o reconhecimento da singularidade de cada um na sala de aula ou em qualquer outro ambiente educativo pode se constituir em possibilidade de enriquecimento de todos e não de competição e julgamento. A vivência dessa experiência pode representar para muitas crianças, jovens e adultos uma das únicas experiências em que se reconheçam como portadores de possibilidades. Construir ambientes e situações educativas que proporcionem tais vivências talvez nos aproxime do objetivo de realizar a educação como prática da liberdade<sup>21</sup>.

- Garantir que a avaliação não se restrinja ao Ensino Fundamental. É necessário, por todo o exposto, que se estenda também à Educação Infantil como uma das condições da busca de concretização da qualidade social.

## **9. A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL, A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS LUGARES QUE EDUCAM**

Para que a escola e os órgãos de educação promovam a construção de conhecimentos, é indispensável a existência de relações e de um ambiente democrático em que as pessoas sejam ouvidas (por ouvir estamos entendendo atribuir significado ao que se escuta) e respeitadas, em que seja possível o diálogo e a resolução de conflitos sem o uso de múltiplas formas de violência e em que se aprenda a cooperar, a ser solidário e a desenvolver responsabilidades. Esses procedimentos são, em geral, aprendidos por meio da experiência, mais do que pelo contato com discursos normativos, razão pela qual vivê-los é, também, parte do processo de ser e tornar-se sujeito e tornar inseparáveis, na vida em sociedade, a ética e a democracia.

---

<sup>21</sup> Referimo-nos aqui às concepções de Paulo Freire presentes na obra Educação como Prática da Liberdade. Nela, o autor aponta, como perspectiva da educação, a formação do “homem-sujeito” em oposição à concepção de “homem-objeto”. A busca desse “homem-sujeito” por meio da educação está intimamente relacionada à de uma sociedade-sujeito que, por essa condição, reflete sobre si mesma e sobre seu tempo e seu espaço. O autor concebe a educação, por conseguinte, como uma força de mudança e libertação.

A realização da democracia pode ocorrer nas escolas e nos sistemas educacionais por meio dos vários canais existentes, muitos dos quais consagrados em lei. É o caso dos conselhos de escola, grêmios estudantis, conselhos municipais de educação, conselhos do Fundef e outros que se relacionam com a área, conselhos de alimentação escolar e conselhos da criança e do adolescente. Não nos cabe aqui discuti-los em particular.

O que queremos destacar, para efeito do desenvolvimento da perspectiva educadora dos municípios, são aspectos que, a nosso ver, podem ser objeto de ação pelos órgãos da educação, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da participação, da qualificação desses espaços e, por decorrência, da democracia.

- O primeiro deles refere-se à comunicação e à socialização de informações. Para que a participação nessas instâncias não seja apenas homologatória e que esses organismos não se tornem uma extensão da direção das escolas ou dos órgãos governamentais, é muito importante que todos tenham acesso às mesmas informações e, ainda, que possam ter acesso aos fundamentos das políticas e ações. Nesse caso, também a informação e a formação devem estar voltadas a qualificar a participação e a capacidade de decisão, isto é, todos os participantes de um conselho devem ter acesso, de maneira igual, à legislação e aos conhecimentos necessários para realizar a fiscalização das ações, formular propostas e críticas ou expressar dúvidas e questionamentos. Todos devem ter também direito à manifestação sem se defrontar para isso com qualquer forma de constrangimento. A preparação de informações de forma clara e didática pelos órgãos da educação deve contribuir para a formação das pessoas.
- O segundo refere-se à qualificação da representação. A própria composição dos conselhos facilita, muitas vezes, que a relação entre representantes e representados não se estabeleça. Não é raro que alguém represente a si mesmo, tanto pela forma da escolha – indicações apressadas ou dirigidas, sem maior participação – quanto pela ausência de mecanismos e oportunidades de diálogo entre eleitos e eleitores. Ainda que seja necessário e possível o aperfeiçoamento da legislação em todos os níveis, os responsáveis pela condução dos órgãos da educação podem contribuir para a mudança desses padrões de participação desde que incentivem e reforcem as relações de representação.

- O terceiro aspecto que merece atenção tem relação com a abrangência das discussões e decisões nesses espaços. Voltamos, então, ao problema da fragmentação. Para que a participação efetivamente possa fortalecer a cidadania e aperfeiçoar as políticas públicas, por meio do compartilhamento do poder, seu alcance deve chegar aos fundamentos e às razões das orientações e escolhas realizadas pelo Poder Público. Os obstáculos para que isso ocorra são muitos, a começar pela pouca tradição democrática do nosso País. As limitações de tempo e materiais e a pequena intimidade com as questões em pauta são alguns dos problemas que dificultam a participação. No entanto, é precisamente por esses motivos que o esforço em ampliar o campo de decisões se justifica. A abordagem fragmentada dos problemas limita a fiscalização e a busca de possibilidades de solução e, nessa medida, diminui também as responsabilidades dos envolvidos com o processo; queremos dizer com isso que o tratamento instrumental da participação e a sua redução ao tratamento de questões pontuais subtraem e rebaixam o exercício da cidadania, subaproveitam a capacidade das pessoas e diminuem a chance de controle público e de qualificação das políticas. Para isso, é preciso também socializar os pressupostos que fundamentam as políticas, as decisões e as leis.
- Outra questão que pode ter grande importância para o desenvolvimento dos municípios, da democracia e, ainda, para a exploração de seu potencial educativo refere-se ao processo de elaboração e/ou atualização do Plano Municipal de Educação (PME). Apesar disso, as determinações constitucionais e legais que se referem à elaboração do Plano podem dar origem a um amplo e vigoroso processo de discussão e produção de idéias e propostas que envolvem todas as dimensões da educação na região e os mais variados segmentos da sociedade. Podem também, como apontamos, sensibilizar o Poder Público e a sociedade para desenvolver políticas e ações intencionalmente educativas.

Coerentes com as concepções aqui enunciadas, mostramos que o Plano pode definir – com o município e para ele – uma política educacional que projete no tempo a concretização de diretrizes por meio de objetivos e metas. Uma política que considere a diversidade e as características culturais e sociais das áreas rurais e urbanas, que contribua para que a educação se torne uma prioridade e, desse modo, ajude a superar a descontinuidade administrativa e as ações espetaculares que desperdiçam recursos e energias.

Para que o Plano possa assim se concretizar, é fundamental que se refira a todos os níveis e modalidades de ensino, que envolva as redes públicas municipal, estadual e federal (quando houver), além da rede privada de ensino e de outras instituições ligadas à educação. É fundamental que trate de temas relacionados com a dimensão educadora do município que, como buscamos indicar, envolvem política urbana, política econômica e desenvolvimento social. Envolvem o trabalho com diversas dimensões do tempo, com diferentes gerações de homens e mulheres e as várias manifestações da cultura e da religiosidade.

Nessa medida, é indispensável que seja realizado pelo órgão dirigente da educação um grande esforço de mobilização da sociedade e a busca de colaboração entre esferas de governo. O debate sobre o Plano Municipal de Educação (PME), além de envolver professores e demais trabalhadores em educação, pais e alunos, deve buscar o diálogo com setores sociais que tradicionalmente não estão envolvidos com a educação formal. Para isso, desde o início do processo, é muito importante que o maior número possível de segmentos da sociedade se envolva nas definições sobre o temário, a metodologia e as formas de elaboração do Plano. Os municípios que percorreram esse caminho puderam contribuir para a organização de setores da sociedade e tornar públicos os conflitos de interesse e opiniões, assim como os caminhos escolhidos para resolvê-los. Elaborados os planos, outra fase pode ser inaugurada, a de acompanhamento das decisões tomadas, de avaliação dos resultados e projeção de outras e novas decisões; nesse caso, o órgão dirigente da educação pode impulsionar a continuidade do processo de organização da sociedade local.

Um processo como esse pode ajudar para que a condição de sujeitos e cidadãos se funda na vida das pessoas de maneira que elas tomem em suas mãos os destinos do desenvolvimento e do exercício da liberdade.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, João Cláudio Tupinambá. *Desenvolvimento Solidário*. Teoria e Debate. São Paulo, 55, set./out./nov., 2003.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES Ricardo; MENDONÇA Rosane. *Pelo Fim das Décadas Perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil*. Edição Especial, Rio de Janeiro: IPEA, janeiro, 2002.

BECKER, Gary. *Human Capital*. Columbia University Press, 1964; second edition, 1975; third edition, 1993. University of Chicago Press.

BERTRAND, Luis Albala (Org.). *Cidadania e Educação*. Brasília-Campinas: UNESCO-Papirus, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Minuit, 1970.

\_\_\_\_\_. *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Minuit, 1979.

\_\_\_\_\_. *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. Minuit, 1989.

CALAME, Pierre (Org.). Repensar a gestão de nossas sociedades. *Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário*. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

CALDAS, Eduardo de Lima. *Desenvolvimento Local: Concepção, Avanços e Desafios*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

CALDAS, Eduardo de Lima; MARTINS, Rafael D'Almeida. *Visões do Desenvolvimento Local: Uma Análise Comparada de Experiências Brasileiras*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 6 maio 2005.

CARDELLI, Jorge et al. Educação para o Século XXI. *Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário*. São Paulo: Instituto Polis, 2003.

CASALI, Alípio; RIOS, Iaci; TEIXEIRA, José Emídio; CORTELLA, Mario Sergio (Org.). *Empregabilidade e Educação*. São Paulo: Rhodia-Educ, 1997.

CESAR, Luís Felipe (Org.). Propostas para a sustentabilidade. *Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário*. São Paulo: Instituto Polis, 2003.

DELORS, Jacques et al. Educação: um tesouro a descobrir. *Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. São Paulo-Brasília: Cortez Editora-UNESCO-MEC, 2003.

ESPAÇO & DEBATES. *Reestruturação: economia e território*. São Paulo, 25, 1988.

\_\_\_\_\_. *Governo Local e Democracia*. São Paulo, 30, 1990.

FATHEUER, Thomas; ARROYO, João Cláudio Tupinambá; MACHADO, João Alberto da Costa Machado. *Amazônia: Estratégias de Desenvolvimento Sustentável*. Belém: Fase, Ded, Faor, Fetagri, NAEA/UFPa, Unipop, MPST, CPT, CDG, 1998.

FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (Org.). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.

FERRETI, Celso João; ZIBAS, Dagmar R.M.L.; MADEIRA, Felícia R.; FRANCO, Maria Laura P.B.. *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994.

FRANÇA, Cássio Luiz de; SILVA, Ivan Prado; VAZ, José Carlos. *Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local*. São Paulo: Polis, 40, 2002.

FRANÇA, Cássio Luiz de; CALDAS, Eduardo; VAZ, José Carlos. *Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local*. São Paulo: Polis, 46, 2004.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. *Educação como Prática da Liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da Autonomia*. São Paulo, Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. *Ensino Médio: Ciência Cultura e Trabalho*. Brasília: MEC-SEMTEC, 2004.

GLOTZ, Gustave. *A Cidade Grega*. São Paulo-Rio de Janeiro: Difel, 1980.

HOFFMANN, Jussara. *Avaliação: Mito e Desafio*. Porto Alegre, 1999.

MANTOAN, Maria Teresa Egler. (Org.). *Caminhos Pedagógicos da Inclusão*. São Paulo: Memnon, 2001.

MINCER, Jacob. *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*. 1958, JPE.

\_\_\_\_\_. *On-the-Job Training: Costs, returns and some implications*. 1962, JPE.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005*. Lisboa: Ana Paula Faria Editora, 2005.

RIO DE JANEIRO. Ibase. *Educação Escolar Indígena em Terra Brasilis*, 2004.

SACRISTÁN, J. Cimen. *O Currículo*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do desenvolvimento econômico (Die Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung)*, 1911.

\_\_\_\_\_. *Ciclos econômicos (Business cycles)*, 1939.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo, socialismo e democracia (Capitalism, socialism and democracy)*, 1942.

SHULTZ, Theodore. *Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research*. New York: Free Press, 1971.

\_\_\_\_\_. *Human Resources (Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities)*. New York: National Bureau of Economic Research, 1972.

STIGLITZ, Joseph. *Education and Inequality*. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 409, September 1973, p. 135-145.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). *Os Sentidos da Democracia e da Participação*. São Paulo: Publicações Polis, 47, julho, 2004.

THUROW, Lester. *Investment in Human Capital*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1970.

\_\_\_\_\_. *Generating Inequality: The Distributional Mechanisms of the Economy*. NY: Basic Books 1975. Subject of Review Symposium: *Social Science Quarterly*. June 1977. Italian translation 1982, Japanese 1984.

\_\_\_\_\_. *American Distribution of Income: A Structural Problem*. Staff Report Joint Economic Committee, 1972 with Robert Lucas.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do desenvolvimento econômico (Die Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung)*, 1911.

\_\_\_\_\_. *Ciclos econômicos (Business cycles)*, 1939.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo, socialismo e democracia (Capitalism, socialism and democracy)*, 1942.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Las Teorias Del Desarrollo em el siglo XXI*. Leviatán, Madrid, 84, 2001.

TEMA 2

**ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
NACIONAL NO CONTEXTO DO  
FORTALECIMENTO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA: O PAPEL DO MUNICÍPIO**





## Tema 2

# Organização da educação nacional no contexto do fortalecimento da Educação Básica: o papel do município

*Marisa Timm Sari<sup>1</sup>  
Ricardo Chaves de Rezende Martins<sup>2</sup>  
Vera Lúcia Baptista Castiglioni<sup>3</sup>*

## 1. APRESENTAÇÃO

O dirigente municipal de educação exerce função que requer competência política e competência técnica. Ao receber delegação do prefeito para conduzir os rumos da educação no município, assume a responsabilidade de fazer com que o projeto político do governo em exercício realmente atenda aos direitos da educação dos cidadãos, assegurados pela Constituição Federal. Para isso, é indispensável o domínio de conhecimentos nos vários campos que compõem a diversidade de atribuições da gestão municipal da educação. Tais conhecimentos vão desde o campo pedagógico, a área da representação política, a negociação e a articulação com a sociedade e o planejamento até a gestão de pessoal e de recursos materiais e financeiros.

A implementação de projetos desafiadores, como, por exemplo, a organização do Sistema Municipal de Ensino, implica conhecer com detalhes todos os procedimentos e condições necessários para assegurar o êxito dessa relevante tarefa.

Em primeiro lugar, é fundamental conhecer a própria organização da educação brasileira, as incumbências de cada esfera e as alternativas que a legislação oferece ao município para se estruturar. Ter uma visão ampla sobre essas questões constitui requisito obrigatório para uma gestão realista, democrática e inserida no contexto da educação nacional.

Além disso, o sucesso na realização de programas e projetos educacionais no município é condicionado pela capacidade de liderança e de coordenação do esforço coletivo pelo dirigente municipal de educação. Assim, é indispensável que ele conheça bem as atribuições inerentes ao seu cargo e esteja constantemente refletindo sobre sua prática e os resultados do trabalho desenvolvido.

<sup>1</sup> Assessora técnica sênior nas áreas de educação e cultura do Escritório Antena da Unesco/RS.

<sup>2</sup> Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de educação.

<sup>3</sup> Mestranda em Educação e Valores pela Universidade de Barcelona Virtual, UBV/OEI. Secretária Municipal de Educação da Serra-ES (1985-1988/1993-1996).

O conjunto de temas abordados no presente texto representa uma relação básica de saberes os quais o dirigente municipal de educação deve necessariamente se apropriar para, de acordo com o contexto do seu município, conduzir os rumos da educação municipal de modo a assegurar formação e cidadania a todos quantos a busquem.

## 2. A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

De acordo com a legislação brasileira, a educação nacional organiza-se de forma sistêmica, por meio de “sistemas de ensino”. Mas qual é a compreensão que se tem sobre essa expressão?

Para iniciar esse diálogo e o entendimento sobre o tema em questão, é importante rever alguns conceitos, procurando interpretar o art. 211 da Constituição Federal de 1988 (CF):

*“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.*

Assim, de acordo com esse dispositivo, a educação nacional organiza-se por meio de sistemas de ensino em cada uma das esferas do Poder Público, atuando em regime de colaboração. Ressalte-se que a novidade em relação às Constituições anteriores é a previsão de sistemas municipais de ensino.

Com base nos vários conceitos de sistema, pode-se definir sistema de ensino, de acordo com Bussmann<sup>4</sup>, como:

Conjunto das partes ou de elementos distintos, mas interdependentes:

- escolas, prédios, equipamentos, biblioteca, laboratórios...;
- alunos, professores, funcionários, equipe diretiva (diretor, supervisor, orientador)...;
- currículos, conteúdos, metodologia, avaliação...;

<sup>4</sup> FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. *Subsídios para a Instituição do Sistema Municipal de Ensino no Rio Grande do Sul*. BUSSMANN, Antônia Carvalho. Sistema Municipal de Ensino. jul., 1997.

- órgãos administrativos e normativos nos níveis municipal, estadual e federal que interagem intencionalmente em torno de objetivos comuns;
- aprendizagem, formação integral, cidadania, qualidade de vida, dignidade em constante interação com o meio em que se inserem;
- comunidade local, sociedades regional, estadual, nacional, internacional com suas realidades social, política, econômica e seus ordenamentos jurídicos, legais, administrativos, burocráticos;
- os governos, suas políticas e planos nas instâncias municipal, estadual e federal.

É relevante também destacar a diretriz legal no art. 211 da CF para a organização dos sistemas de ensino, ou seja, o regime de colaboração que se constitui em alternativa à fragmentação da organização da educação nacional que poderia resultar da existência de sistemas autônomos em todos os níveis federados.

## **2.1 Sistemas de ensino que compõem a educação nacional**

A organização sistêmica da educação nacional, definida no art. 211 da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96, reflete a organização federativa do País. Assim, pressupõe o funcionamento de sistemas de ensino distintos: sistema federal, sistema estadual e do Distrito Federal, e sistema municipal. Os referidos sistemas gozam da autonomia própria de suas respectivas esferas federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), mas, como essas esferas são interdependentes, devem atuar em regime de colaboração, pois também a elas se aplicam as regras do federalismo cooperativo. Fica claro, portanto, que o Brasil não tem um sistema nacional de ensino, proposta que esteve presente nos projetos iniciais da LDB, mas que não foi incluída na versão aprovada e promulgada.

A LDB (arts. 16, 17 e 18) fixa a abrangência de cada um dos sistemas de ensino, em termos de instituições e órgãos que os compõem, como explicita o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1

ABRANGÊNCIA DOS SISTEMAS DE ENSINO <sup>5</sup>		
Federal	Estadual	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições federais de ensino.</li> <li>• Instituições privadas de Educação Superior.</li> <li>• Órgãos federais de educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições estaduais de ensino.</li> <li>• Instituições municipais de Educação Superior.</li> <li>• Instituições privadas de Ensino Fundamental e Médio.</li> <li>• Órgãos estaduais de educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições municipais de Educação Básica.</li> <li>• Instituições privadas de Educação Infantil.</li> <li>• Órgãos municipais de educação.</li> </ul>

Além das instituições de ensino, os sistemas possuem seus órgãos administrativos – o Ministério da Educação, em nível federal, e a Secretaria de Educação ou órgão equivalente, nos estados, Distrito Federal e municípios. Não há a exigência legal de que os referidos órgãos sejam exclusivos da área da educação, decisão esta que deve considerar o porte da instância federada e a proposta de organização administrativa a ser implementada.

Na organização da educação brasileira, os sistemas pressupõem também a existência de órgãos normativos. A LDB não esclarece, nos artigos que tratam da abrangência dos sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios, quais órgãos normativos integram esses sistemas, embora atribua aos entes da Federação incumbências de baixar normas complementares para os respectivos sistemas de ensino. Além disso, em dois dispositivos, a LDB faz referência aos “órgãos normativos dos sistemas de ensino”: no artigo 60, que trata das instituições privadas não-lucrativas de Educação Especial, e no artigo 90, que trata da possibilidade de delegação pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) de atribuição aos “órgãos normativos dos sistemas de ensino”. Ao não dispor sobre a estrutura e as funções desses órgãos, a LDB respeita o princípio federativo que pressupõe a autonomia dos estados e municípios para a estruturação dos seus sistemas de ensino, enfatizando o princípio da liberdade na sua organização (LDB, art. 8º, § 2º).

Embora a LDB não explicita a natureza desses órgãos normativos, tradicionalmente eles são colegiados que se constituem como conselhos de educação. Entretanto, é necessário

<sup>5</sup> Quadro publicado em Revisão de Legislação para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação, caderno 1, unidade 2. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

ressaltar que hoje esses órgãos devem ser concebidos de acordo com o princípio da gestão democrática do ensino público (Constituição Federal, art. 206, VI; LDB, art. 3º, VIII; PNE, V, 11.2), cujo pré-requisito é a participação da sociedade na definição e no acompanhamento da execução das políticas educacionais. Logo, o conselho deve ser representativo na sua composição e na forma de escolha dos membros pelos diversos segmentos, bem como dotado de autonomia para atuar com isenção.

A seguir, são apresentados breves comentários sobre a composição de cada sistema de ensino:

### **Sistema Federal de Ensino**

Além das instituições federais de ensino (universidades, centros de educação tecnológica, escolas agrotécnicas e outros estabelecimentos) mantidas pela União, este sistema abrange as instituições privadas de Educação Superior, as quais, por delegação da União, podem integrar os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal, se estes forem mantenedores de instituições próprias desse nível de ensino.

Previsto na estrutura educacional da União, pela LDB (art. 9º, § 1º), o órgão colegiado do sistema federal é o Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse conselho, de acordo com a Lei nº 9.131/95, é órgão normativo do Sistema Federal de Ensino e de assessoramento ao Ministério da Educação, com função de definir as normas gerais da educação para todos os sistemas, e é constituído por 24 conselheiros, dos quais, pelo menos, 50% devem ser escolhidos com participação de entidades da sociedade civil.

### **Sistema Estadual de Ensino**

Além das instituições estaduais de ensino, integram este sistema as instituições privadas de Ensino Fundamental e Médio. As instituições municipais de Educação Básica também podem integrar o referido sistema, enquanto não ocorrer a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino (SME).

Já as instituições de Educação Superior mantidas pelos municípios integram o sistema de ensino do respectivo estado. Conforme diagnóstico da Educação Superior apresentado

no PNE (item 4.1), os municípios, em 1998, mantinham 5,69% das matrículas atuando como mantenedores desse nível em todas as regiões brasileiras, com maior concentração nas regiões Sul e Sudeste. Embora a participação municipal não seja expressiva, essa situação precisa ser analisada em cada realidade em que ocorre, pois a atuação dos municípios, em outros níveis de ensino, só é permitida quando estiverem atendidas plenamente as demandas de sua área de competência (Ensino Fundamental e Educação Infantil) e com recursos acima dos 25% mínimos vinculados pela CF à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (LDB, art.11, V).

O Sistema Estadual de Ensino tradicionalmente tem, na Secretaria Estadual de Educação, seu órgão administrativo e, no Conselho Estadual de Educação, o normativo. Com referência aos Conselhos Estaduais de Educação, tem ocorrido a revisão de sua legislação e a redefinição de seu papel, com vistas à sua adequação à legislação educacional. Essa adequação se refere principalmente ao princípio da gestão democrática do ensino público e cabe a eles, hoje, o papel de mediadores entre a sociedade e o Poder Executivo, com participação efetiva na definição, no acompanhamento e no controle das políticas educacionais, em detrimento das funções ditas cartoriais.

### **Sistema Municipal de Ensino (SME)**

É relevante reiterar que, na composição dos sistemas de ensino, em relação à legislação anterior, a novidade são os sistemas municipais. Esses sistemas compreendem, de acordo com a LDB (art. 18), não só as instituições municipais de Ensino Fundamental, Educação Infantil e Ensino Médio (se houver), mas também as instituições privadas de Educação Infantil. Como consequência, as ações supervisora e fiscalizadora das instituições privadas dessa etapa da Educação Básica são de competência do Sistema Municipal de Ensino.

O Sistema Municipal de Ensino, de maneira geral, tem, na Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, seu órgão administrativo e, no Conselho Municipal de Educação, o normativo.

### **2.2 Distribuição das responsabilidades pela oferta da educação escolar entre os entes federados**

Pioneiramente, a atual legislação brasileira define a divisão de competências na área da educação, reforçando também a necessária articulação entre a União, os estados, o Distrito

Federal e os municípios. Com o intuito de coibir a omissão e de facilitar a exigibilidade do cumprimento dos deveres do Poder Público na área educacional, a Constituição Federal (art. 211, caput e §§ 1º a 4º) e a LDB (art. 8º a 11), de acordo com o Quadro 2 a seguir, dispõem sobre a distribuição de responsabilidades pela oferta da educação escolar entre as instâncias federadas, atribuindo, pela primeira vez, competências próprias aos municípios.

Quadro 2

RESPONSABILIDADES PELA OFERTA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR <sup>6</sup>		
União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições federais de ensino.</li> <li>• Funções redistributiva e supletiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensino Fundamental.</li> <li>• Ensino Médio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensino Fundamental.</li> <li>• Educação Infantil – creches e pré-escolas.</li> </ul>

Além de coordenar a política nacional de educação, cabe à União a responsabilidade de manter e organizar o seu próprio sistema de ensino, e exercer as funções redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, articulando os diferentes níveis e sistemas.

Os estados são responsáveis pelo Ensino Médio, os municípios, pela Educação Infantil (creches e pré-escolas), e o Ensino Fundamental é uma competência comum, ou seja, uma responsabilidade compartilhada de estados e municípios (CF, art. 211, § 2º, 3º e 4º). O Distrito Federal, no entanto, tem as competências tanto do estado como do município (LDB, art. 10, parágrafo único). Entende-se, pois, que os titulares dos respectivos poderes executivos serão os primeiros a serem responsabilizados no caso de falta de vagas no Ensino Fundamental obrigatório, o que não exclui, entretanto, eventual responsabilização da União, uma vez que lhe cabem as funções redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias.

<sup>6</sup> Quadro publicado em Revisão de Legislação para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação, caderno 1, unidade 2. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

Cumpra salientar que os níveis de atuação dos estados e municípios são prioritários, mas não exclusivos, e o estado pode atuar também em Educação Infantil e Educação Superior, enquanto o município, para atuar em Ensino Médio e Educação Superior, deverá respeitar o disposto na LDB (art. 11, V), conforme já comentado no item 2.1.

Ao mesmo tempo, a Constituição Federal de 1988 (art. 211, caput) e a LDB (art. 8º, caput) estabelecem, como estratégia de organização da educação nacional, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Logo, quanto à oferta do Ensino Fundamental, estados e municípios devem estabelecer formas de colaboração por meio da divisão proporcional de encargos, com base em dois critérios: população a ser atendida e recursos disponíveis em cada governo (LDB, art.10, II).

### **2.3 Incumbências da União, dos estados e dos municípios previstas na LDB**

A LDB, conforme o Quadro 3, a seguir, explicita as incumbências de cada esfera federativa (art. 9º, 10, 11 e 75):

Quadro 3

<b>I N C U M B Ê N C I A S</b>	<b>U N I Ã O</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE).*</li> <li>• Organização do Sistema Federal de Ensino.</li> <li>• Assistência técnica e financeira a estados, DF e municípios (funções redistributiva e supletiva).</li> <li>• Estabelecimento de diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica.</li> <li>• Sistema nacional de informações e de avaliação educacional.*</li> <li>• Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema.</li> <li>• Normas gerais para graduação e pós-graduação.</li> </ul>
	<b>E S T A D O S</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização do Sistema Estadual de Ensino.</li> <li>• Definição de formas de colaboração com municípios na oferta do Ensino Fundamental.</li> <li>• Elaboração de planos educacionais integrando ações dos municípios.</li> <li>• Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema.</li> <li>• Normas complementares para seu sistema.</li> <li>• Oferta de Ensino Fundamental e de Ensino Médio.</li> <li>• Transporte escolar para alunos da rede estadual.</li> <li>• Ações supletiva e redistributiva.</li> <li>• Oferta de Ensino Fundamental e de Ensino Médio.</li> </ul>
	<b>M U N I C Í P I O S</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização do Sistema Municipal de Ensino, com integração às políticas e planos da União e dos estados.</li> <li>• Ação redistributiva em relação às suas escolas.</li> <li>• Autorização, credenciamento e supervisão de instituições de ensino do seu sistema.**</li> <li>• Normas complementares para seu sistema.**</li> <li>• Transporte escolar para alunos da rede municipal.</li> <li>• Oferta de Ensino Fundamental e Educação Infantil.</li> </ul>

\* Em colaboração com estados e municípios.

\*\* Incumbência do município com sistema próprio.

Quanto à União, a maioria das suas incumbências refere-se à coordenação da política nacional de educação. A rigor, a legislação atribui à União um duplo papel: é responsável pelo seu próprio sistema, e também pela promoção da unidade da educação no País e da integração dos sistemas de ensino, cabendo-lhe as funções redistributiva e supletiva para garantir uma equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Os estados têm também incumbências de duas ordens: são mantenedores das escolas estaduais e devem organizar o seu sistema de ensino, também integrado pelas instituições privadas e pelas redes dos municípios que ainda não possuem sistemas próprios. Nessa função, devem baixar normas complementares e autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos e estabelecimentos de ensino (LDB, art. 10, IV e V).

Além disso, cabe a eles a responsabilidade pela unidade da educação em âmbito estadual, mediante a elaboração de planos educacionais e a execução de políticas em articulação horizontal com os seus municípios, respeitando sua autonomia. É atribuição dos estados estabelecer, com os municípios, formas de colaboração para a oferta compartilhada do Ensino Fundamental (LDB, art. 10, II), além de exercer ação redistributiva em relação às suas próprias escolas e aos seus municípios (CF, art. 30, VI). Posteriormente, a Lei nº 10.709/03 acrescentou às incumbências dos estados o inciso VII no art. 10 da LDB, responsabilizando-os pelo transporte dos alunos de sua rede escolar, além de determinar que se articulem com os seus respectivos municípios para prover sua execução na forma que melhor atenda aos interesses dos alunos.

Quanto aos municípios, como já foi salientado, somente poderão exercer as incumbências de baixar normas complementares e autorizar, credenciar e supervisionar estabelecimentos de ensino (LDB, art. 11, III e IV), se tiverem institucionalizado o seu sistema próprio. Caso contrário, em relação a essas questões, ficam sujeitos ao Sistema Estadual de Ensino e devem assumir as demais atribuições explicitadas no Quadro 3. A atribuição de avaliar é exigida dos estados, conforme a LDB (art. 10, IV), a qual lhes determina: “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino”.

Entretanto, a instância municipal não está impedida de desenvolver processos de avaliação de estabelecimentos e de desempenho dos alunos. Pelo contrário, o Plano Nacional de

Educação (PNE) prevê que se estabeleçam, nos municípios, em cinco anos, programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de Educação Infantil (item 11.3.2, meta 40). Além disso, quanto ao Ensino Fundamental (item 2.3, meta 26), propõe, para assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos que seja implantado, “em todos os sistemas de ensino, um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e dos sistemas de avaliação dos estados e municípios que venham a ser desenvolvidos”.

É relevante destacar também que a ação redistributiva, de acordo com o ordenamento constitucional e legal da educação, é atribuição dos três entes federados. A União deverá exercer, entre outras, a função redistributiva em relação às demais instâncias para corrigir as disparidades e garantir padrão mínimo de qualidade de ensino (CF, art. 211, LDB, arts. 8º e 75). Com a mesma finalidade, aos estados também compete exercê-la em relação às suas escolas e aos seus municípios (CF, art. 30, VI). Da mesma forma, é incumbência dos municípios exercer ação redistributiva em relação às suas escolas (LDB, art. 11, II), para oferecer atendimento de qualidade a toda a população.

Saliente-se, ainda, que a LDB (art. 87, § 3º) atribui, durante a década da educação (1997 a 2007), a cada município, e apenas supletivamente ao estado e à União, deveres que vêm causando polêmica porque deslocam a responsabilidade concorrente das esferas estadual e municipal pelo Ensino Fundamental na direção dos municípios, o que os tornaria mais responsáveis do que os estados por essa etapa da Educação Básica, contrariando, de certa forma, o que dispõe a Constituição Federal de 1988, alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 (art. 211, §§ 2º, 3º e 4º).

As referidas incumbências são: matricular todos os educandos, a partir dos seis anos de idade<sup>7</sup>, no Ensino Fundamental; prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados; realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância; integrar todos os estabelecimentos de Ensino Fundamental do seu território

---

<sup>7</sup> A Lei nº 11.114, de 16/05/05, alterou o art. 87, § 3º, I, do ADT da LDB, determinando a matrícula de todos os educandos a partir dos 6 anos de idade, no Ensino Fundamental, desde que atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino: a) plena observância das condições de oferta fixadas por esta Lei, no caso de todas as redes escolares; b) alcance de taxa líquida de escolarização de pelo menos 95% da faixa etária de 7 a 14 anos, no caso das redes escolares públicas; e c) não-redução média de recursos por aluno do Ensino Fundamental na respectiva rede pública, resultante da incorporação dos alunos de 6 anos de idade.

ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar. Talvez, a intenção do legislador tenha sido a de incumbir o município, por ser o ente mais próximo da população, de coordenar os processos mencionados, nas escolas municipais e estaduais de seu território.

Além disso, a lei já referida (10.709/03) determinou aos municípios, da mesma forma como aos estados em relação à respectiva rede, assumir o transporte escolar da rede municipal (LDB, art.11, VI), para equacionar as controvérsias existentes sobre a matéria.

### 3. A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Como já foi salientado, o reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 do município como ente federativo traz, como conseqüência, na área educacional, a criação do Sistema Municipal de Ensino. Os municípios deixam, portanto, de ser subsistemas dos estados e recebem atribuições próprias e ficam as outras esferas impedidas de invadir sua autonomia.

Assim, a partir da LDB que regulamentou o art. 211 da Constituição Federal, definindo as incumbências e a área de abrangência de cada sistema, está lançado aos municípios o desafio de institucionalizar/organizar o seu Sistema Municipal de Ensino e de estabelecer com os demais sistemas regime de colaboração recíproca.

Apesar da significativa expansão das matrículas municipais no País em decorrência da implementação da LDB e do Fundef (59% das matrículas do Ensino Fundamental público são municipais, enquanto 41% são estaduais<sup>8</sup>), permanece tímida, em relação ao universo de municípios brasileiros, a iniciativa de institucionalizar o Sistema Municipal de Ensino.

O Parecer nº 30/2000<sup>9</sup>, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), entretanto, afirma que um retardamento quanto à efetivação desses sistemas só se justificaria em casos muito excepcionais, conforme a legislação e a normatização hoje existentes, bem como o avanço na melhoria das condições técnico-administrativas e financeiras dos municípios.

<sup>8</sup> INEP, MEC, Censo Escolar de 2004.

<sup>9</sup> CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer nº 30/2000 da Câmara de Educação Básica. Brasília: 2000.

Apesar desses avanços, a maioria dos municípios brasileiros ainda não providenciou a institucionalização de seu sistema próprio de ensino. Dos 2.425 municípios brasileiros cadastrados no Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME)<sup>10</sup>, apenas 39% possuem lei que institui o referido sistema. A dificuldade maior parece residir na responsabilidade de assumir a elaboração das suas normas complementares, o que demanda a existência de um Conselho Municipal de Educação (CME) com competência normativa.

O PNE, no entanto, ao estabelecer os objetivos e as metas sobre Gestão, prevê que seja estimulada a criação de Conselhos Municipais de Educação e que sejam apoiados tecnicamente os municípios que optarem por constituir Sistemas Municipais de Ensino (PNE, V, 11.3.2, meta 21). Enfim, o município está sendo desafiado a não retardar o exercício, no âmbito da educação escolar, de sua autonomia plena por meio da organização do seu sistema próprio. Essa é uma decisão que cabe ao município e deve ser resultante de ampla discussão com os diferentes segmentos representativos da área educacional e da comunidade local.

O Quadro 4, a seguir, explicita os elementos e os procedimentos necessários à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino:

Quadro 4

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO (SME)	
Elementos constitutivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições de ensino (municipais de Educação Básica e privadas de Educação Infantil).</li> <li>• Órgãos municipais de educação.               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Administrativo (Secretaria).</li> <li>– Normativo (Conselho).</li> </ul> </li> <li>• Conjunto de normas complementares.</li> <li>• Plano Municipal de Educação (PME).</li> </ul>

<sup>10</sup> PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: perfil dos conselhos municipais de educação MEC, SEB, 2004.

Quanto aos procedimentos para a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, são recomendadas as seguintes providências:

- análise da Lei Orgânica Municipal e encaminhamento das necessárias alterações, somente quando esta contiver dispositivo que impeça a instituição do Sistema Municipal de Ensino;
- elaboração e encaminhamento pelo Executivo ao Legislativo do Projeto de Lei institucionalizando ou organizando o Sistema Municipal de Ensino e contemplando os elementos constitutivos já apontados (se for uma lei concisa, será necessário providenciar posteriormente leis que disponham sobre os elementos que exigirem maior detalhamento);
- organização ou reorganização da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação (a este deve ser atribuída legalmente a função normativa), podendo as atribuições desses órgãos ser redefinidas na própria lei do sistema municipal;
- comunicação oficial da decisão do município, sobre a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, ao Conselho Estadual de Educação e à Secretaria Estadual de Educação. Como essa decisão do município não depende de autorização desses órgãos do estado, deverá ocorrer apenas, por parte do Conselho Estadual de Educação, a devolução ao Sistema Municipal de Ensino dos respectivos processos que porventura se encontrarem naquele órgão.

Conclui-se que a regra geral para o município ou, como afirma Cury<sup>11</sup>, sua forma própria de ser como ente federativo, na área educacional, é constituir-se como Sistema Municipal de Ensino. Entretanto, a LDB (art. 11, parágrafo único) prevê a possibilidade de os municípios optarem ainda por duas outras formas alternativas de organização da educação, quais sejam: integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino ou compor com o estado um sistema único de Educação Básica.

---

<sup>11</sup> Cf. nota 6.

O Quadro 5, a seguir, permite visualizar os elementos que, em geral, constituem uma e outra situação alternativa ao SME:

Quadro 5

Outras formas de organização	Integração ao Sistema Estadual de Ensino	Sistema único com o estado
Elementos constitutivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições municipais de ensino.</li> <li>• Órgãos municipais de educação.               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Administrativo (Secretaria).</li> <li>– Conselho (não-normativo).</li> </ul> </li> <li>• Plano Municipal de Educação (PME).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições públicas de ensino administradas pelo estado e pelo município em conjunto.</li> <li>• Instituições privadas de Educação Básica.</li> </ul>

Quanto às possibilidades de organização previstas na LDB, a maioria dos municípios brasileiros encontra-se em uma situação que poderia ser ainda considerada de transição entre o regime anterior (Lei nº 5.692/71) e as possibilidades previstas na atual legislação. Isso ocorre porque a maioria não organizou ainda o Sistema Municipal de Ensino e permanece vinculada normativamente ao Sistema Estadual de Ensino e sujeita à supervisão e à avaliação do respectivo estado, a quem compete autorizar e credenciar as suas escolas e cursos. Entretanto, essa forma de organização, na maioria dos casos, não pressupõe uma relação de integração, uma vez que nem as referidas normas, de maneira geral, são fruto de discussão e elaboração conjunta.

Comentando a opção do município por integrar-se ao sistema estadual, o já mencionado Parecer CNE/CEB nº 30/2000 contribui com novos elementos para a interpretação e discussão dessa alternativa. O entendimento é que, de fato, a situação vigente precisa agora ser considerada “à luz do novo ordenamento jurídico que contempla a autonomia municipal reconhecida na Constituição e na LDB”. Logo, essa integração hoje deverá reunir o estado e os municípios optantes em ações conjugadas e articuladas em que estes últimos atuarão menos como subsistemas e mais como co-partícipes, em uma relação pactuada horizontalmente. Poderia, por exemplo, avançar nesse sentido, assegurando a participação do município na discussão e definição das normas complementares elaboradas pelo Sistema Estadual de Ensino.

A alternativa do sistema único de Educação Básica, por sua vez, ainda não registra nenhuma experiência concreta no País. Pressupõe a administração conjunta, pelo

estado e município, da mesma rede de escolas, por vontade de ambas as partes. Essa proposta vai além do regime de colaboração e prevê a unificação da educação pública de um determinado território. Os sistemas estadual e municipal constituiriam um sistema único, ao qual estariam também integradas todas as instituições privadas de Educação Básica.

Para a tomada de decisão pela organização do Sistema Municipal de Ensino ou outra opção, reitera-se a importância de serem realizados estudos e discussões amplas com a sociedade local, o que contribuirá para a avaliação consciente da situação do município na área educacional e possibilitará uma decisão amadurecida e conseqüente. Se o município renunciar à prerrogativa de institucionalizar o seu sistema de ensino próprio e optar pela integração ao Sistema Estadual de Ensino, continua obrigado a manter seu compromisso com a oferta de educação escolar, devendo destinar, no mínimo, 25% de sua receita de impostos, ou o que consta na respectiva Lei Orgânica, para manutenção e desenvolvimento do ensino (CF, art. 212, e LDB, art. 69).

Deve, portanto, manter uma rede própria de escolas e o órgão administrativo da educação, recomendando-se também a organização de um órgão colegiado, ou seja, o Conselho Municipal de Educação, tendo em vista o princípio da gestão democrática do ensino público (CF, art. 206, VI, e LDB, art. 3º, VIII), o qual, contudo, não terá caráter normativo.

A seguir, propõe-se ao dirigente municipal de educação uma breve reflexão sobre os elementos constitutivos da organização da educação municipal, sob a ótica da mudança que deve ocorrer no interior do sistema ou da rede de ensino, com indicativos de padrões de gestão requeridos para que se promova educação para todos com qualidade social, equidade, autonomia e participação.

### **3.1 As instituições de ensino como foco da gestão**

Como já foi destacado no item 2.3, a LDB incumbe o município de organizar, manter e desenvolver instituições públicas de ensino, cabendo-lhe, na medida de sua capacidade de atendimento (LDB, art. 75, § 2º), garantir, por meio dessas instituições, oferta gratuita dos seguintes níveis e modalidades de ensino:

- Ensino Fundamental para os educandos na idade própria e para jovens e adultos.
- Educação Infantil em creches e pré-escolas.
- Atendimento educacional especializado aos educandos com necessidades especiais.

Quanto à atuação do município em outros níveis de ensino (por exemplo, Ensino Médio e Ensino Superior), reitera-se que esta só poderá ocorrer quando estiverem atendidas plenamente as necessidades das áreas citadas, nos termos da LDB, art. 11, V.

A escola é o centro do sistema e deve ser o foco da gestão. E isto é reconhecido na legislação quando a LDB (art. 12 e 13), ao definir as responsabilidades dos estabelecimentos de ensino e de seus docentes, evidencia a clara intenção de valorizar a escola como a unidade básica do sistema.

Ao município incumbe definir as diretrizes básicas comuns sobre o que se deve garantir a todos, tanto no que se refere a currículos como a padrões mínimos de qualidade de ensino, incluindo os padrões de gestão e de condições de funcionamento das escolas. Além disso, cabe-lhe assessorar, apoiar e distribuir eqüitativamente os recursos (humanos, materiais e financeiros) às escolas, garantindo-lhes as condições indispensáveis para cumprirem as suas incumbências, construírem a sua autonomia e assegurarem educação de qualidade.

Assim, o foco da administração da educação no município deve centrar-se nas unidades escolares, assegurando-lhes autonomia pedagógica, financeira e administrativa, requisitos fundamentais para construírem a sua identidade e a sua proposta pedagógica, com a participação da comunidade escolar e local, democratizando a sua gestão. Assumir a proposta de desenvolver a gestão educacional centrada na escola significa valorizar as ações decorrentes de sua iniciativa, de seus interesses e de suas interações, propondo as políticas públicas a partir dessa realidade, sem jamais desobrigar-se do papel de provedor que incumbe ao Poder Público.

## 3.2 Secretaria e Conselho Municipais de Educação garantindo a qualidade social da educação

O Quadro 4, analisado no item 3, destaca como elementos constitutivos do Sistema Municipal de Ensino (SME), além das instituições de ensino, os órgãos administrativo e normativo, denominados, tradicional e respectivamente, de secretaria e conselho. Os papéis e funções desses órgãos foram redefinidos a partir dos princípios e concepções presentes na legislação educacional. A meta nº 24 do capítulo referente à Gestão do Plano Nacional de Educação (PNE) sintetiza o novo padrão de gestão educacional proposto para o País, exigindo alterações substanciais nos referidos órgãos:

*“Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade”.*

Pretende-se que a gestão municipal, inspirada nessa meta, promova a qualidade social da educação, entendida como oferta de oportunidades de formação para todos, com padrões de excelência e de adequação aos interesses da população, assegurando a inclusão social. A seguir, o dirigente municipal de educação poderá refletir sobre o novo perfil da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação (CME).

### 3.2.1 Secretaria Municipal de Educação

Considerado o órgão administrativo (ou executivo ou de gerenciamento) da educação municipal, a Secretaria Municipal de Educação está presente na estrutura das prefeituras, até mesmo dos pequenos municípios, com essa denominação ou equivalente.

Apesar dos avanços ocorridos nas últimas décadas, com a criação de conselhos escolares deliberativos e representativos da comunidade escolar, bem como com a adoção de processo democrático para a escolha dos diretores e, em alguns casos, a implantação de repasse de recursos às unidades escolares, ainda permanecem muitas das práticas centralizadas de gestão nos órgãos administrativos dos sistemas e redes educacionais.

Conclui-se, pois, que a construção da autonomia da escola implica necessariamente também a redefinição do papel, das funções e das atribuições da Secretaria de Educação. É importante salientar que algumas atribuições anteriormente desempenhadas pela Secretaria, agora deverão ser assumidas pela escola, no exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira (LDB, art. 15). Logo, a questão fundamental da mudança está no papel de condução das políticas juntamente com o de suporte ao processo educacional, a ser assumido pela Secretaria, em relação às novas funções da escola. Assim, já é possível identificar as seguintes funções<sup>12</sup> a serem desenvolvidas pelas Secretarias Municipais de Educação em seu papel de gestoras do sistema e de assessoramento às escolas:

1. Coordenação e representação política.
2. Planejamento e avaliação educacional.
3. Desenvolvimento da gestão escolar.
4. Administração e finanças.

Essa redefinição constitui-se em tarefa prioritária para os dirigentes municipais de educação, novos ou reconduzidos, os quais encontrarão mais subsídios sobre o assunto no item 6 deste texto.

### **3.2.2 Conselho Municipal de Educação (CME)**

É no espaço da participação que se insere, na estrutura do Sistema Municipal de Ensino (SME), o Conselho Municipal de Educação (CME), como mecanismo de gestão colegiada e democrática para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e nas decisões dos dirigentes. O Conselho não fala pelo governo, mas fala ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios.

---

<sup>12</sup> Trabalho elaborado por Mariza Abreu, com a colaboração de Marisa Timm Sari. Texto publicado por Mariza Abreu, sob o título "LDB, PNE e Novas Funções das Secretarias Municipais de Educação", Caderno ASLEGIS, Câmara dos Deputados, v. 6, n. 18 (set./dez. 2002). Brasília: ASLEGIS.

Os conselhos têm a responsabilidade de representar os diversos segmentos da sociedade, exercendo uma função mediadora entre governo e sociedade. Os conselhos de educação em nosso País já aparecem no cenário educacional no início do século XX, entretanto, sua natureza, papel, funções, atribuições e composição têm acompanhado a trajetória da gestão pública da educação. Os Conselhos Municipais de Educação aparecem pela primeira vez na Lei nº 5.692/71, embora, na década de 50, nos estados do Sul, leis municipais tenham instituído conselhos.

Os quadros a seguir traçam um paralelo entre os Conselhos Municipais de Educação tradicionais e os instituídos após a Constituição Federal de 1988, no intuito de interpretar o princípio da gestão democrática do ensino público (CF, art. 206, VI, e LDB, art. 3º, VIII) e sua aplicação aos principais aspectos de sua organização:

a) quanto à natureza do CME

Quadro 6

ANTES DA CF/88	DEPOIS DA CF/88
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão colegiado técnico-pedagógico.</li> <li>• Dotação orçamentária nem sempre definida.</li> <li>• Critérios de organização definidos pelo Conselho Estadual de Educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão colegiado de participação social.</li> <li>• Dotação própria no orçamento da Secretaria Municipal de Educação.</li> <li>• Organização definida em Lei Municipal.</li> </ul>

b) quanto às funções do CME

Quadro 7

ANTES DA CF/88	DEPOIS DA CF/88
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultiva e de assessoramento.</li> <li>• Deliberativa.</li> <li>• Opinativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultiva e de assessoramento.</li> <li>• Deliberativa.</li> <li>• Propositiva.</li> <li>• Mobilizadora.</li> <li>• Acompanhamento e controle social.</li> <li>• Normativa.*</li> <li>• Fiscalizadora.*</li> </ul>

\* Funções próprias de conselhos de municípios que institucionalizaram o Sistema Municipal de Ensino (SME).

c) quanto às atribuições do CME

Quadro 8

ANTES DA CF/88	DEPOIS DA CF/88
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase nas delegadas pelo CEE.</li> <li>• Menor poder de decisão.</li> <li>• Solução de problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase nas conferidas pelo município.</li> <li>• Participação na tomada de decisões.</li> <li>• Participação na definição das políticas educacionais e acompanhamento da sua execução.</li> </ul>

d) quanto à composição do CME

Quadro 9

ANTES DA CF/88	DEPOIS DA CF/88
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicação pelo Executivo.</li> <li>• Participação quase exclusiva de professores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representatividade do executivo e da sociedade, com paridade ou outra relação.</li> <li>• Pluralidade na representação da sociedade, com indicação pelos representados.</li> </ul>

Como registrou o Quadro 7, a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino (SME) requer, como importante elemento constitutivo, um órgão responsável também pelas funções normativa e fiscalizadora, a ser definido na lei municipal. Mesmo ainda vinculado ao Sistema Estadual de Ensino, o município já está desafiado a criar o Conselho Municipal de Ensino, com funções consultivas de assessoramento, deliberativa, propositiva, mobilizadora e de controle social. Ao exercer essas funções, será qualificado para assumir, posteriormente, as funções normativa e fiscalizadora (específicas do conselho de sistema) e para participar ativamente no processo de construção do sistema de ensino próprio.

### 3.3 A função normativa complementar do município

De acordo com o art. 211, § 2º, da Constituição Federal, os municípios devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Já o art. 11 da Lei nº 9.394/96 (LDB), transcrito no Quadro 3, item 2.3, apresenta as incumbências municipais com mais detalhes. O inciso III do art. 11 menciona a incumbência do município de estabelecer

normas complementares para a educação municipal. E elas se referem ao que está disposto nos demais incisos desse artigo.

Como organizar os órgãos e as instituições de ensino? Que estratégias adotar para a sua manutenção e desenvolvimento? Como garantir a equidade em termos de qualidade do ensino oferecido, fazendo os investimentos necessários em cada escola, no exercício da ação redistributiva mencionada no inciso II? Que condições uma instituição de ensino deve apresentar para ser autorizada e, posteriormente, credenciada (isto é, ter sua qualidade definitivamente atestada) para funcionar no município? Que padrões de qualidade devem ser satisfeitos na oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental?

Há, portanto, um amplo conjunto de normas a serem definidas que garantem assim a identidade da educação municipal. Eis alguns exemplos retirados da LDB:

- gestão democrática do ensino público (art. 3º, VIII e art. 14);
- condições para oferta de ensino pela iniciativa privada (art. 7º);
- graus progressivos de autonomia para as escolas públicas (art. 15);
- adequação do calendário escolar às peculiaridades locais (art. 23, § 2º);
- avaliação pela escola para a classificação do aluno, progressão parcial em escolas com progressão regular por série, controle de frequência (art. 24);
- parâmetro para a relação adequada entre o número de alunos por professor (art. 25);
- parte diversificada dos currículos (art. 26);
- adequação da Educação Básica à população rural (art. 28);
- desdobramento do Ensino Fundamental em ciclos e regime de progressão continuada (art. 32);

- definição de conteúdos e habilitação e admissão de professores para ensino religioso (art. 33);
- oportunidades educacionais apropriadas para jovens e adultos (art. 37 e 38);
- condições para atendimento aos educandos com necessidades especiais (art. 59);
- caracterização de instituições particulares de Educação Especial para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público (art. 60);
- estatuto e plano de carreira para o magistério público (art. 67).

Todas essas são questões sobre as quais necessariamente o município deve se debruçar, regulamentando algumas com mais ou menos autonomia, conforme tenha optado por organizar seu Sistema Municipal de Ensino (SME) ou por manter-se integrado ao Sistema Estadual de Ensino. E muitas delas deverão ser reguladas por meio de lei municipal cujos projetos ou revisão são de iniciativa privativa do Poder Executivo; amplia-se, portanto, neste caso, a responsabilidade do dirigente municipal de educação.

Outras questões, embora não obrigatoriamente, devem também ser regulamentadas em lei, para garantir sua aprovação pelo debate democrático e também certa estabilidade ou continuidade, evitando bruscas mudanças decorrentes de eventuais modificações de ordem político-partidária.

O estatuto e o plano de carreira do magistério público, por exemplo, devem ser obrigatoriamente estabelecidos em lei municipal. Trata-se de exigência da Constituição Federal: além do disposto nos art. 37 e 39, ela se encontra explícita no art. 206, V. As normas relativas à gestão democrática do ensino público municipal são um bom exemplo de matéria que, preferencialmente, deve ser estabelecida em lei, o que garante a sua própria origem democrática e a consolidação dos resultados desse debate em um diploma legal com maior estabilidade.

Outro exemplo pode ser o da fixação dos critérios para a caracterização das instituições particulares sem fins lucrativos, voltadas exclusivamente para a Educação Especial, com vistas

ao apoio técnico e financeiro pelo Poder Público. A transparência nessas questões é altamente recomendável e sua definição em lei pode ser a garantia para evitar manipulações e eventual aplicação indevida de recursos públicos. A própria LDB dá o exemplo, ao definir com clareza o que se entende como instituições particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas e que condições devem atender para receber recursos públicos (art. 20 e 77).

Mais uma matéria que deve ser fixada em lei é a referente à autonomia das escolas, em especial a de caráter financeiro. As demais questões, todas elas certamente relevantes, têm conteúdo especificamente pedagógico, sendo conveniente que seu detalhamento fique sob a responsabilidade dos órgãos especializados, como a Secretaria e o Conselho Municipais de Educação.

Tanto a administração de uma rede municipal de ensino integrada ao sistema estadual quanto de um Sistema Municipal de Ensino pressupõem a existência de normas complementares. Por se tratar, porém, da organização de sistema, o município é dotado de capacidade normativa própria, sem subordinação a normas elaboradas por outro sistema, desde que sejam complementares às normas nacionais responsáveis por assegurar a necessária unidade normativa da educação em todo o País.

### **3.4 A importância do Plano Municipal de Educação (PME)**

O planejamento é tão importante para a gestão pública que a Constituição Federal de 1988 (art. 165) consagrou o princípio segundo o qual as ações de governo devem ser definidas em processo amplo de planejamento. Além disso, a Constituição prevê também a elaboração de planos setoriais, o que é o caso do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/01. O PNE é um plano decenal, com objetivos e metas definidos para o período, visando minimizar a descontinuidade que caracteriza as políticas educacionais. Além disso, a lei que o aprovou determina a estados, Distrito Federal e municípios a elaboração dos planos decenais correspondentes.

Assim, o município, seja qual for a sua opção (sistema próprio ou integração ao sistema estadual) está desafiado a elaborar, com a participação das escolas e da sociedade, o Plano Municipal de Educação, que oriente a implementação de políticas e ações de todos os

envolvidos no esforço educativo, em âmbito local. Este plano deverá ser articulado com o Plano Plurianual (PPA), com o Plano Estadual e o Plano Nacional.

Segundo a interpretação literal da lei, os planos devem ser decenais. No caso do PNE, em vigência desde janeiro de 2001, trata-se da década que transcorre de janeiro de 2001 a janeiro de 2011. E, no caso dos planos municipais, cuja maioria ainda está em processo de elaboração, duas são as possibilidades: ou os planos devem seguir a década do PNE ou cada um define a sua própria década, a partir do momento de sua entrada em vigor. Se os planos municipais definirem suas próprias décadas, como tem sido a tendência, poderá ser prejudicado o cumprimento das metas do Plano Nacional, na medida em que sua efetivação não depende apenas de iniciativas e ações de responsabilidade do Governo Federal, mas do esforço conjunto dos governos de todos os entes federados e de sua articulação com a sociedade civil. Logo, é urgente que os municípios que ainda não possuem o Plano Municipal Decenal de Educação priorizem a sua elaboração.

A União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em parceria com o Unicef, realizou no ano de 2004 um diagnóstico sobre a situação dos municípios brasileiros em relação ao PME, com o objetivo de mobilizar, organizar e capacitar os dirigentes municipais de educação para a elaboração do referido plano. Dos 5.660 municípios existentes, responderam ao levantamento 2.122 municípios. Os resultados foram preocupantes: somente 28,3% desse total de municípios já assumiram esse dever legal. Eis o quadro:

### Situação dos municípios quanto à elaboração do PME

Quadro 10

Situação	Municípios	%
O PME está elaborado.	600	28,3
O PME está sendo elaborado.	463	21,8
O PME ainda não está sendo elaborado, mas sua elaboração está prevista.	465	21,9
A elaboração do PME não está prevista.	415	19,6
O PME não está elaborado e a perspectiva de elaboração não foi indicada.	121	5,7

Resposta inconsistente.	12	0,6
Sem resposta.	46	2,2
Total:	2122	100

FONTE: Revista Educação Municipal. Ano 16, nº 6, dezembro de 2004.

É importante também destacar que não é tarefa fácil adequar as metas do Plano Municipal ao PNE, pois é necessário considerar as peculiaridades do município em relação às demandas da comunidade local e às condições do Poder Público em atendê-las. Trata-se, no entanto, da construção de um instrumento que pode ser de grande eficácia na execução, acompanhamento e avaliação das ações que visam assegurar educação de qualidade a todos os seus cidadãos.

#### 4. O DESAFIO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Os sistemas de ensino gozam de autonomia para sua organização e funcionamento, mas devem fazê-lo em regime de colaboração, para assegurar a harmonia e a identidade da educação nacional. Portanto, a interdependência que deve haver entre os sistemas não pode ser entendida como subordinação, o que ainda prevalece em algumas constituições estaduais.

Sob a orientação da Constituição Federal de 1988 (art. 211), a LDB definiu as incumbências de cada esfera administrativa na organização da educação nacional, conforme já tratado no item 2.3. Em todas, o princípio da colaboração se repete, subordinado não somente ao cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, como também à superação das desigualdades, à formação básica comum e à consolidação de um padrão de qualidade.

Inúmeros são os dispositivos legais que contemplam o regime de colaboração como estratégia, na área da educação, para nortear a relação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. No entanto, a pouca cooperação efetiva entre estas instâncias de governo tem propiciado o crescimento das desigualdades regionais e a ocorrência de ações superpostas ou de omissões nessa relação.

Quem ainda não ouviu dizer que alguns estados e municípios disputam o mesmo espaço para a construção ou a instalação de escolas visando ao recebimento dos recursos do Fundef,

ou para “ganhar voto”, em uma ação concorrente? Ou incentivam a transferência de alunos de uma para outra rede de ensino com o mesmo objetivo? Ou concentram o atendimento nas zonas urbanas em detrimento das rurais, as quais apresentam baixa demanda?

Reconhecendo a dignidade e a autonomia, próprias dos entes federativos, a colaboração recíproca expressa na legislação objetiva o diálogo, a busca do consenso e o planejamento conjunto, dentro das normas gerais e da articulação entre as competências.

O artigo 211 da CF determina que a União, os estados e os municípios organizem em regime de colaboração seus sistemas de ensino, e o § 4º, desse mesmo artigo, é muito claro ao dispor que:

*“Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.*

Assim, fica entendido que o regime de colaboração deve se constituir em uma forma de relacionamento entre os sistemas de ensino, necessitando, contudo, que os entes federados demonstrem vontade política, o que implica deliberações compartilhadas e compromisso comum com a qualidade do ensino. Não pode haver, portanto, imposição de decisões e a simples transferência de encargos de uma instância da Federação para outra.

O regime de colaboração pode se dar sob vários aspectos, pois, em alguns, a colaboração é obrigatória, ou seja, está prevista na legislação. O quadro a seguir demonstra, com mais clareza, como pode e deve se dar o regime de colaboração entre os entes federados.

Quadro 11

FORMAS DE COLABORAÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL
<p><b>1. No âmbito da divisão de encargos:</b></p> <p>1.1 Oferta do Ensino Fundamental, assegurando distribuição proporcional das matrículas, ajustada à capacidade de atendimento de cada esfera administrativa.</p> <p>1.2 Estados e municípios podem celebrar convênios em que a transferência de responsabilidade por determinado número de matrículas no Ensino Fundamental, seja acompanhada da correspondente transferência de recursos financeiros.</p> <p>1.3 Repartição de outros encargos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• na descentralização da merenda escolar – municípios podem assumir, com repasse de recursos federais, a execução desse programa suplementar também para as escolas estaduais;</li> <li>• na implementação do programa de transporte escolar para garantir o acesso de todos à escola – municípios podem assumir, com recursos estaduais, a execução do programa para a referida rede;</li> <li>• na formação de profissionais, etc.</li> </ul>	<p>CF - art. 211, § 4º (alterado pela EC nº 14/96)</p> <p>LDB – art. 10, 11 e art. 75, § 2º</p> <p>Lei 9.424/96, art. 3º, § 9º</p>
<p><b>2. No âmbito do estabelecimento de normas:</b></p> <p>2.1 Estabelecimento de competências e diretrizes para os currículos e conteúdos mínimos da Educação Básica.</p> <p>2.2 Estabelecimento de padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental.</p> <p>Obs.:</p> <p>a. Além das normas gerais para a educação nacional a serem definidas pela União (CF, art. 24, § 1º e LDB, art. 8º, § 1º), cabe aos estados e municípios baixar normas complementares para os seus respectivos sistemas de ensino (LDB, art. 10, V, e art. 1º, III).</p> <p>b. É recomendável que o regime de colaboração seja também implementado entre os órgãos normativos dos sistemas estaduais e municipais de ensino, a fim de que não sejam colocadas em risco as unidades regional e nacional.</p>	<p>CF, art. 210</p> <p>LDB, art. 9º, IV</p> <p>LDB, art. 74</p>
<p><b>3. No âmbito do planejamento:</b></p> <p>3.1 Elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), pela União, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios.</p> <p>3.2 Avaliação periódica da implementação do Plano Nacional de Educação, pela União, em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios.</p>	<p>LDB, art. 9º, I,</p> <p>Lei nº 10.172/2001-PNE, art. 3º</p> <p>LDB, art. 9º, V</p>

3.3 Organização do Sistema de Informações Educacionais (coleta, análise e disseminação das informações sobre a educação, pela União, em colaboração com estados e municípios).	LDB, art. 9º, § 1º
3.4 Implementação do processo nacional de avaliação do ensino, pela União, em colaboração com os sistemas de ensino.	LDB, art. 10, III
3.5 Elaboração de Planos Estaduais de Educação pelos estados, articulados com o PNE e integrando ações de seus respectivos municípios.	LDB, art. 11, I
3.6 Organização dos sistemas municipais de ensino, pelos municípios, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos estados.	LDB, art. 5º, § 1º
3.7 Recenseamento da população para o Ensino Fundamental, realização da chamada pública e zelo pela frequência à escola, pelos estados e municípios, em regime de colaboração.	

Diante deste quadro, é possível concluir que o regime de colaboração pode ocorrer entre todos os sistemas de ensino e entre os sistemas estaduais e os municipais. Apesar de todas as possibilidades mencionadas, também se pode deduzir que muitos são, ainda, os desafios para a consolidação do regime de colaboração. Seguem alguns exemplos:

- falta de mais articulação para o atendimento dos portadores de necessidades educacionais e dos jovens e adultos na faixa etária de 15 anos ou mais;
- necessidade de apoio efetivo da União e dos estados visando à organização dos sistemas municipais de ensino, conforme previsto no PNE (Gestão – meta 21);
- ausência de articulação entre os colegiados normativos das diversas instâncias, para a discussão das normas de interesse comum;
- dificuldades na integração de estados e municípios para a elaboração dos planos decenais de educação.

Não é demais lembrar que o parágrafo único do artigo 23, da Constituição Federal, prevê:

*“Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.*

Trata-se de aprovar uma lei geral para impulsionar a colaboração em todas as áreas, normalizando esse aspecto nuclear do pacto federativo. É importante empreender ações concretas de colaboração hoje para fortalecer a mobilização pela regulamentação dessa estratégia normativa que deve balizar as ações federativas.

## **5. OS NÍVEIS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO ESCOLAR**

A educação escolar compõe-se de dois grandes níveis: a Educação Básica e a Educação Superior. A Educação Básica é constituída por três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Além dos grandes níveis e das etapas da Educação Básica, a LDB também trata das modalidades de educação e de ensino, não esclarecendo bem o seu conceito, embora uma análise mais acurada do seu texto permita inferir que, além da Educação Especial expressamente designada como modalidade, também assim podem ser consideradas a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Profissional, uma vez que ambas constam no título da lei referente à matéria (LDB, V). Já o Plano Nacional de Educação (III, itens 5 a 9) apresenta as modalidades de ensino na seguinte ordem e nomenclatura: Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena.

Para que se atinjam melhores níveis de desenvolvimento e se construa uma sociedade mais justa para todos, é necessário universalizar, com prioridade, além do Ensino Fundamental obrigatório, as outras etapas e modalidades da Educação Básica, em que deve ocorrer a formação comum indispensável ao exercício da cidadania, para garantir aos educandos os meios para a sua inserção no trabalho e em estudos posteriores.

O quadro a seguir apresenta, de forma didática, os níveis e etapas da educação escolar, além das modalidades, indicando as idades próprias e os anos de estudo previstos.

Observe-se que a estrutura geral dos níveis e respectivas etapas da educação escolar brasileira, a partir do Ensino Fundamental, não sofreu alteração profunda em relação àquela instituída pela Lei nº 5.692/71, registrando-se inovações no que se refere ao funcionamento e às políticas implementadas. Um dos mais importantes avanços conquistados é o reconhecimento da Educação Infantil, até mesmo a creche, como a primeira etapa da Educação Básica.

Quadro 12

E D U C A Ç Ã O	0 a 3 anos	Creches	Educação	<b>E D.  D E  J O V E N S  A D U L T O S  (3)</b>	<b>E D.  P R O F I S S I O N A L  (4)</b>	<b>E D U C A Ç Ã O E S P E C I A L  (5)</b>
	4 a 6 anos	Pré-escolas	Infantil			
		▼				
	7 anos	1º ano				
	8 anos	2º ano				
	9 anos	3º ano				
	10 anos	4º ano	Ensino			
	11 anos	5º ano	Fundamental			
	12 anos	6º ano	(1) (2)			
	13 anos	7º ano				
	14 anos	8º ano				
		▼				
	15 anos	1º ano				
	16 anos	2º ano	Ensino			
	17 anos	3º ano	Médio (2)			
	18 anos	4º ano, etc.				
	Processos seletivos					
E	(Cursos Seqüenciais)					
D.	Cursos de Graduação					
	Cursos de Pós-Graduação:					
S	aperfeiçoamento/especialização/etc.					
U	mestrado e doutorado					
P.	(Cursos de Extensão) (6)					

(1) Matrícula facultativa a partir dos 6 anos.

(2) Flexibilidade de organização: séries anuais, ciclos, períodos semestrais, etc.

(3) Para aqueles que não tiveram acesso ou continuidade no Ensino Fundamental e Médio na idade própria.

(4) Para aluno matriculado ou egresso dos Ensinos Fundamental, Médio e Superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto.

(5) Para educandos portadores de necessidades especiais, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino.

(6) Para alunos de qualquer escolaridade.

<sup>13</sup> Quadro publicado na Revisão de Legislação para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação, caderno 2, unidade 3. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001 (com adequações).

## 5.1 Etapas da Educação Básica

### 5.1.1 Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica

Conforme determinou a LDB (art. 89), as creches e pré-escolas públicas e privadas (particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas), existentes ou que viessem a ser criadas, deveriam, no prazo de três anos, a contar de sua publicação (dezembro de 1997), ter sido integradas ao respectivo sistema de ensino.

De acordo com o Parecer nº 04/00 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil), todas as instituições de Educação Infantil que ainda estiverem funcionando sem autorização deverão regularizar-se junto ao órgão próprio de seu sistema de ensino, sob pena de serem impedidas de funcionar. Já as instituições de Educação Infantil municipais e privadas, localizadas em municípios que ainda não institucionalizaram o seu sistema de ensino próprio, devem ser autorizadas, supervisionadas e avaliadas pelo Sistema Estadual de Ensino, excluindo-se as mantidas pela União.

A Constituição de 1988 (art. 208, IV) instituiu, como dever do Poder Público, a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade, reconhecendo a creche como instituição educativa e não apenas associada à finalidade assistencial, enquanto a LDB (art. 29) a inclui na formação comum indispensável para o exercício da cidadania. Portanto, o papel dos sistemas de ensino deixa de ser somente o de velar pelas crianças pequenas, como preceituava a já revogada Lei nº 5.692/71, para assumir a responsabilidade de educar e cuidar.

A Educação Infantil responde à necessidade de complementar a ação da família e da comunidade para o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade (LDB, art. 29). Assim, embora sendo uma obrigação do Poder Público e um direito da criança e da família, não há a obrigatoriedade da matrícula. Entretanto, sempre que houver a demanda dos pais ou responsáveis por esse atendimento, haverá a correspondente obrigação pela oferta.

A Educação Infantil será oferecida em creches para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade<sup>14</sup> (LDB, art. 30). Nessa etapa, a avaliação não será desenvolvida com objetivo de promoção (art. 31). O dispositivo veda a continuidade de classes de alfabetização entre a pré-escola e o 1º ano do Ensino Fundamental, nas quais os alunos são avaliados para acesso a esse nível de ensino. O PNE prevê, até a extinção das referidas classes e a incorporação imediata das crianças ao Ensino Fundamental (item 1.3, meta 15). A referida meta também prevê a matrícula naquele nível de todas as crianças de sete anos ou mais que se encontrem freqüentando a Educação Infantil.

Como já foi referido, a Educação Infantil é responsabilidade dos municípios, embora os estados não estejam impedidos de fazer esse atendimento. Por isso, é significativo hoje o aumento da matrícula da pré-escola nas redes municipais em todo o País, no entanto se verifica acentuada redução nas redes estaduais. É relevante observar que o número total de matrículas na pré-escola que vinha apresentando sensível aumento no País sofreu oscilações e reduções em 1997, 1998 e 1999. Embora essa tendência já tenha começado a se reverter a partir de 2000, suas causas exigem acurado exame. Conforme Abreu (2001, p. 25): “esse fenômeno tem sido atribuído a efeitos do Fundef, pois recursos, antes aplicados na Educação Infantil, teriam sido redirecionados para o Ensino Fundamental, e a dificuldades de manutenção da Educação Infantil decorrentes da incorporação das creches aos sistemas de ensino”. Essas constatações indicam a necessidade de se enfrentar o desafio da expansão e do financiamento da Educação Infantil, até mesmo participando ativamente das discussões sobre a proposta do Fundeb.

O PNE dedica um capítulo específico (II, A, item 1) à Educação Infantil, o qual inclui diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas visando principalmente à expansão da oferta; à garantia de padrões mínimos de funcionamento das instituições e à construção de sua autonomia; à formação inicial e continuada dos recursos humanos; à definição da política educacional para essa etapa e à instituição de um sistema de supervisão e avaliação pelos municípios; e ao atendimento por meio de programas suplementares, principalmente de alimentação escolar e de material didático.

---

<sup>14</sup> Cf. nota 4.

Quanto ao atendimento da população de 0 a 6 anos, considerando as condições concretas do País, preve-se a ampliação da oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e a 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, a 50% das crianças de 0 a 3 anos e a 80% das de 4 e 5 anos.

Com relação à garantia de padrões mínimos de funcionamento das instituições, devem ser atendidas as características das diversas faixas etárias e as necessidades do processo educativo quanto a espaço e ambiente interno e externo, instalações, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos, conforme o indicado (item 1.3, meta 2).

Quanto à construção da autonomia das instituições, são previstas a elaboração do projeto pedagógico e a implantação de conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local.

Em relação ao pessoal, o PNE propõe um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil, com a colaboração da União, estados e municípios, bem como das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais para habilitar, em cinco anos, em nível médio normal, todos os professores e dirigentes e, em dez anos, em nível superior, 70% dos professores e todos os dirigentes (item 1.3, meta 5). Já a meta 7 prevê, no prazo de três anos, a execução de programa de formação em serviço para a atualização dos profissionais que atuam na Educação Infantil e para a formação de pessoal auxiliar.

Quanto a essa questão de pessoal, cabe fazer alusão a uma polêmica existente sobre o papel do professor nas creches. Quando essas creches se achavam vinculadas à área da saúde ou assistência social, eram atendidas por professores e outros trabalhadores, definidos de acordo com o número de crianças. Atualmente, duas são as formas adotadas para a definição de quadro de pessoal da Educação Infantil: ou se admitem somente professores, ou professores e atendentes, como monitores, crecheiros, educadores sociais, recreacionistas, etc. Essa decisão tem repercussões financeiras diversas para o sistema educacional, principalmente porque a integração das creches aos sistemas de ensino não deve implicar sua desvinculação dos sistemas de saúde e de assistência social, até mesmo em termos de pessoal e recursos financeiros, a exemplo de muitos

municípios que já adotam a gestão compartilhada das referidas instituições, sob a coordenação do setor educacional.

Quanto ao financiamento – uma questão central – o PNE propõe aos municípios que assegurem, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef, para aplicação prioritária na Educação Infantil (item 1.3, meta 21). Além disso, enfatiza a ação supletiva da União e dos estados (CF, art. 30, VI e 211, § 1º) junto aos municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras (item 1.3, meta 25), bem como a colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência social na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das creches (item 1.3, meta 11).

Concluindo, o PNE propunha, no prazo de dois anos (até 2003), a definição, pelos municípios, de sua política para a Educação Infantil, com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais e Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação), nas normas complementares e nos referenciais curriculares nacionais. Propõe também que seja adotado progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos.

Será indispensável, pois, que cada município possua o diagnóstico da Educação Infantil referente ao seu território e também estudos sobre custos, no momento da elaboração do Plano Municipal Decenal de Educação, o qual deverá abranger as metas do PNE, adequando-as à sua realidade, para melhorar a eficiência e a qualidade do atendimento à sua população de 0 a 6 anos.

### **5.1.2 Ensino Fundamental como escolaridade mínima obrigatória**

Denominado anteriormente de 1º grau, o Ensino Fundamental é a etapa de escolarização obrigatória, a partir dos 7 anos de idade, facultativa aos 6 anos, devendo ter a duração mínima de oito anos (LDB, art. 6º, 32 e 87).

Recentemente, a Lei nº 11.114, de 16/05/05, alterou dispositivos da LDB, entre os quais o art. 87, § 3º, I, das Disposições Transitórias (Título IX), determinando a matrícula de todos

os educandos a partir dos 6 anos de idade, no Ensino Fundamental, desde que atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino:

- a) plena observância das condições de oferta fixadas por referida Lei, no caso de todas as redes escolares;
- b) alcance de taxa líquida de escolarização de pelo menos 95% da faixa etária de 7 a 14 anos, no caso das redes escolares públicas;
- c) não-redução média de recursos por aluno do Ensino Fundamental na respectiva rede pública, resultante da incorporação dos alunos de 6 anos de idade.

A obrigatoriedade do Ensino Fundamental confere aos pais ou ao responsável o dever da matrícula das crianças e adolescentes até os 18 anos, caso não o concluam na idade própria, ou seja, até os 14 anos. A LDB (art. 87), ao instituir a década da educação, estabelece como meta prioritária a sua oferta para os grupos de 7 a 14 e de 15 e 16 anos de idade. Já o PNE prevê a ampliação do Ensino Fundamental obrigatório para nove anos, com início aos 6 anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos (item 2.3, meta 2).

O Ensino Fundamental deverá garantir ao educando a aquisição de conhecimentos, habilidades e valores considerados essenciais à formação básica do cidadão e será desenvolvido de forma presencial; admite-se a utilização do ensino a distância somente como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais (LDB, art. 32, caput e § 4º).

A jornada escolar deve ser, pelo menos, de 4 horas de trabalho diário efetivo e de 800 horas anuais (LDB, art. 34, caput). O PNE prevê que, em três anos, sejam asseguradas 20 horas semanais de aula no diurno e eliminada a existência, nas escolas, de mais de três turnos por dia (dois diurnos e um noturno). Nos cursos noturnos, admite-se carga horária diária menor, desde que cumpridas as 800 horas anuais. Ressalte-se, também, a prescrição da LDB para que o Ensino Fundamental seja ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino (LDB, art. 34, § 2º). Já o PNE prevê que essa ampliação deva abranger um período de, pelo menos, sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.

Cabe ao Poder Público o dever de garantir oferta universal e gratuita do Ensino Fundamental, até mesmo para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (CF, art. 208, I; LDB, art. 4º, I). Como já foi exposto no item 1.2 deste texto, na divisão de encargos entre os entes federados, o Ensino Fundamental é competência comum, ou seja, responsabilidade concorrente de estados e municípios, os quais devem estabelecer formas de colaboração para assegurá-lo a todos.

Nas últimas décadas, verificou-se no País uma celerada expansão de matrículas no Ensino Fundamental e registrou-se uma resposta positiva do Poder Público à pressão social por educação escolar. Aliás, o setor público é responsável por 90,21%<sup>15</sup> do total das matrículas nesse nível de ensino. Conforme dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), a taxa de escolarização líquida, na faixa etária que corresponde ao Ensino Fundamental obrigatório, cresceu, de 36% em 1950, para 67% em 1970 e para 86% em 1991, atingindo 96% em 1999. Será necessário, portanto, que estados e municípios, com base nos respectivos dados registrados no relatório do Censo Escolar, recebido anualmente do Inep, planejem as ações a ser desencadeadas, em conjunto, a fim de recensear a sua população fora da escola, na faixa etária do Ensino Fundamental.

O Plano Nacional de Educação (PNE), ao iniciar o capítulo específico com os objetivos e metas referentes ao Ensino Fundamental (item 2.3, meta 1), prevê a universalização do atendimento de toda a clientela, no prazo de cinco anos, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola. Propõe, até mesmo, a realização, por iniciativa dos municípios, de mapeamento das crianças fora da escola, por local de residência e/ou de trabalho dos pais, para localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório.

Ainda quanto ao Ensino Fundamental, entre as metas do PNE que desafiam estados e municípios e que, necessariamente, deverão ser incluídas nos correspondentes planos decenais, salientam-se as que se referem a padrões mínimos de funcionamento; qualidade de ensino e medidas pedagógicas (como reorganização de cursos noturnos e de escolas de zona rural); jornada escolar; sistema de supervisão e avaliação; autonomia

---

<sup>15</sup> INEP/MEC: resultados finais do censo escolar de 2004.

das escolas e gestão democrática (formulação dos projetos pedagógicos próprios, instituição de conselhos escolares e apoio a organizações estudantis); e implementação de programas suplementares, especialmente de alimentação escolar, livro didático e transporte para a zona rural.

### 5.1.3 Ensino Médio como etapa final da Educação Básica

O Ensino Médio, designado de 2º grau na legislação anterior, constitui-se na última etapa do processo educacional considerado básico para o exercício da cidadania, ou seja, não é mais um ciclo ou grau de ensino, mas um segmento da Educação Básica. Dentro dessa nova concepção, está em andamento uma reforma que redefine a sua identidade, seus objetivos e currículos, bem como a política de atendimento.

É direito a ser progressivamente garantido a todos os concluintes do Ensino Fundamental e aos que não o cursaram na idade própria (CF, art. 208, I, VI e LDB, art. 4º, II, VI, VII). O aumento da oferta de vagas nesse nível de ensino é urgente, pois os últimos anos vêm registrando taxa de crescimento anual da matrícula superior a 10%. Essa explosão de demanda resulta da melhoria do fluxo no Ensino Fundamental, da incorporação de grupos sociais antes excluídos da continuidade de estudos e do retorno dos que haviam deixado o sistema educacional. Esse é um desafio que, cada vez mais, assume papel destacado nas políticas educacionais dos estados, responsáveis pelo atendimento de acordo com a divisão de responsabilidades definida na Constituição Federal (art. 211, § 3º).

Convém lembrar que, embora a participação percentual das matrículas oferecidas pelas redes públicas no Ensino Médio tenha atingido 87,88% em 2004<sup>16</sup>, este nível apresenta elevadas taxas de distorção série/idade, porque os alunos já ingressam com defasagem acumulada ao longo de sua vida escolar. Assim, o problema a ser enfrentado não se restringe apenas à expansão do atendimento até a sua universalização, mas à promoção da qualidade em termos de prédios e equipamentos adequados, pessoal habilitado e proposta pedagógica.

---

<sup>16</sup> MEC/INEP: resultados finais do censo escolar de 2004.

O Ensino Médio visa à consolidação e ao aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, bem como ao prosseguimento de estudos. Assim, tem como finalidades a preparação básica para o trabalho e a cidadania e o aprimoramento do educando como pessoa. Com duração mínima fixada em três anos e 2.400 horas (800 horas anuais), a lei não determina a jornada diária mínima para o Ensino Médio, deixando a cargo da escola a definição do calendário para esse nível de ensino.

A LDB (art. 36, § 2º) dispõe também que, atendida a finalidade de formação geral do educando, o Ensino Médio poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. Dispõe também que “a preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de Ensino Médio ou em cooperação com instituições especializadas em Educação Profissional” (LDB, art. 36, § 4º).

O PNE, ao definir os objetivos e metas para o Ensino Médio, prioriza as questões referentes à expansão da oferta e à melhoria da qualidade de ensino, o que deverá ser considerado na elaboração dos planos decenais estaduais de educação. Quanto à expansão da oferta, são previstos o reordenamento e a racionalização das redes de escolas públicas e o oferecimento de vagas que correspondam, em cinco anos, a 50% e, em dez anos, a 100%, da demanda de Ensino Médio (PNE, item 3.3, meta 1). Registre-se, mais uma vez, a prioridade da meta 1 para o atendimento da totalidade dos egressos do Ensino Fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e com necessidades especiais.

Destacam-se, ainda, metas sobre a definição de padrões mínimos de infra-estrutura para o Ensino Médio, com indicação de instalações e equipamentos próprios para esse nível, e medidas para ampliar a oferta diurna e noturna adequada ao aluno trabalhador. Quanto à qualidade do ensino, são previstas, entre outras, providências sobre implantação das diretrizes curriculares emanadas do CNE, avaliação do desempenho dos alunos (Saeb, Enem e sistemas dos estados), habilitação de professores, criação de conselhos escolares, implementação da autonomia das escolas e apoio às organizações estudantis.

## 5.2 Modalidades de educação e de ensino

A seguir, serão feitos alguns comentários sobre as modalidades de educação e de ensino apresentadas no Quadro 12, entendidas como “formas mais abrangentes de adequação de processos educacionais a públicos diferenciados”<sup>17</sup>:

### 5.2.1 Educação de Jovens e Adultos (EJA)

Uma das mais importantes conquistas da sociedade brasileira na área educacional foi o reconhecimento dos direitos dos jovens e adultos ao Ensino Fundamental e Médio público e gratuito não proporcionado na idade própria (CF, art. 208, I, II e VI). Para isso, há duas possibilidades de atendimento aos jovens e adultos: pela educação escolar regular (LDB, art. 4º, VII, e 37) ou por meio de cursos e exames supletivos (LDB, art. 37 e 38).

A oferta de educação escolar regular deve ser organizada de forma a contemplar as características, necessidades e disponibilidades dos educandos, até mesmo daqueles que forem trabalhadores. Ressalte-se que o art. 34, § 1º, da LDB não exige o cumprimento das quatro horas diárias no ensino noturno, facultando que se estenda o ano letivo para o cumprimento das 800 horas mínimas anuais, exatamente visando proporcionar atendimento diferenciado e qualificado, além de adequado às peculiaridades do público-alvo.

Na oferta de cursos e exames supletivos aos jovens e adultos, a LDB (art. 38) dispõe que estes “compreenderão a base comum do currículo”, sem previsão de parte diversificada, reduzindo a idade mínima para a prestação de exames no nível de conclusão de Ensino Fundamental de 18 para 15 anos e, no nível de conclusão de Ensino Médio, de 21 para 18 anos. Quanto aos cursos supletivos, os sistemas de ensino poderão oferecer “cursos livres” de preparação aos exames ou cursos com avaliação no processo e certificação. Já os exames supletivos poderão ser oferecidos pelo Poder Público ou por instituições privadas, desde que autorizadas pelo órgão próprio do respectivo sistema.

---

<sup>17</sup> ABREU, Mariza, e BALZANO, Sonia. *Revisão de Legislação para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação, caderno 2, unidade 3*. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

Para se obter a qualidade da Educação de Jovens e Adultos, recomenda-se a observância das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA (Parecer CNE/CEB nº 11/00 e Resolução CNE/CEB nº 01/00) e das normas complementares dos respectivos sistemas de ensino, bem como a adequação das metas do PNE sobre a matéria aos planos decenais de estados e municípios. As referidas metas versam principalmente sobre atendimento educacional e sua diversificação, sistema de supervisão e avaliação e articulação da EJA com outras políticas, especialmente as de formação profissional, emprego e ação cultural.

### 5.2.2 Educação Especial

A Educação Especial, dever constitucional do Estado (CF, art. 208, III), foi consagrada na LDB (cap. V, art. 58 a 60) como uma modalidade de educação escolar a ser garantida desde a Educação Infantil até a Superior, passando por todas as etapas da Educação Básica e pela Educação Profissional. Deve ser oferecida aos educandos portadores de necessidades especiais, incluindo os superdotados, “preferencialmente na rede regular de ensino” (CF, art. 208, III e LDB, art. 4º, III, e 58, caput), devendo contar com serviços de apoio especializado.

Essa modalidade também exige que a oferta pelo Poder Público seja adequada às peculiaridades dos educandos, em termos de “currículo, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos” (LDB, art. 59), o que pressupõe profissionais capacitados para esse atendimento.

O PNE dedica um capítulo à Educação Especial, com metas (item 8.3) que tratam da expansão do atendimento e dos padrões a serem assegurados, bem como de medidas pedagógicas, formação inicial e continuada dos profissionais, padrões mínimos de funcionamento; sistema de supervisão e avaliação; e articulação com outras políticas e programas suplementares. Quanto à expansão do atendimento, prevê, em dez anos, generalizar o atendimento aos alunos com necessidades especiais na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Ao município cabe promover o processo de inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Assim, será necessário implementar uma política pública para o setor, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, em parceria com as demais secretarias da administração municipal, com

instituições especializadas e de Ensino Superior do município e da região, com o estado e com outros segmentos sociais. Isso implica um plano de ação para mapear a população a ser atendida, identificar suas necessidades especiais, prever os serviços de apoio e equipamentos necessários, promover a capacitação continuada dos professores e outros profissionais, ajustar currículos, realizar as adaptações nos espaços escolares e firmar acordos ou convênios com parceiros.

### 5.2.3 Educação Profissional

A Educação Profissional também está sendo objeto de reforma no País, com a finalidade de garanti-la ao “aluno matriculado ou egresso do Ensino Fundamental, Médio e Superior, bem como ao trabalhador em geral, jovem ou adulto”, conforme dispõe a LDB (art. 39). Essa modalidade deve ser desenvolvida “em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” (art. 40).

A Lei (art. 41) dispõe, ainda, que “o conhecimento adquirido na Educação Profissional, até mesmo no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos”.

A Educação Profissional está regulamentada pelo Decreto nº 5.154, de 23/07/04, que substituiu o Decreto nº 2.208/97, revogado naquela data. O novo Decreto determina que a Educação Profissional seja desenvolvida por meio de cursos e programas em três níveis:

1. Formação inicial e continuada de trabalhadores.
2. Educação Profissional de nível médio.
3. Educação Profissional Tecnológica de graduação e pós-graduação.

Esse Decreto prevê várias alternativas de articulação entre o Ensino Médio e o ensino técnico de nível médio, e a principal delas é a integração entre ambos, o que resgata a chance de os estudantes saírem dessa fase de ensino já com a qualificação profissional para disputar oportunidades no mercado de trabalho.

A articulação entre o Ensino Médio e técnico de nível médio deverá seguir as Diretrizes Curriculares Nacionais do Conselho Nacional de Educação, as normas dos sistemas de ensino e as exigências de cada instituição, segundo o seu projeto pedagógico.

O PNE, no entanto, estabelece metas quanto ao aumento da capacidade instalada para a oferta de Educação Profissional, implantação de sistema integrado de informações para a orientação de uma política nacional, formação de pessoal docente, implementação de centros de referência em cada unidade da Federação, estabelecimento de amplas parcerias, produção de programas de educação a distância, oferta específica para a população rural e (re)treinamento de trabalhadores, entre outras.

## **6. A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO**

### **6.1 A educação no município: a ação de Estado e a ação de governo**

O direito à educação está assegurado pela Constituição Federal. Portanto, é obrigação do Poder Público, do chamado Estado brasileiro, garantir ao cidadão o exercício desse direito. Esta garantia pode ser chamada de ação de Estado, isto é, todos os governos são obrigados a promovê-la. O que varia são as formas de fazê-lo, de acordo com as orientações de cada governo eleito ao longo do tempo.

O dirigente municipal de educação, no conjunto da administração pública, é aquele que, por delegação do prefeito, chefe do Poder Executivo local, tem como atribuição o desenvolvimento das políticas e ações na função de governo pela qual é responsável, isto é, a educação. A ele incumbe implementar as ações de governo na área educacional, de forma integrada àquelas relativas às demais funções de governo, com as quais mantém interface.

As ações de governo de uma determinada gestão são a forma pela qual a administração eleita se propõe a tornar concreta a ação do Estado, do Poder Público, em matéria educacional. Em outras palavras, são as políticas, os caminhos, as estratégias pelas quais essa administração pretende realizar a ação de Estado de atender aos direitos à educação assegurados na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na respectiva Lei Orgânica Municipal. Assim, uma das principais atribuições do dirigente da educação é a de dar

efetividade e consequência às ações de governo de maneira que os direitos educacionais dos cidadãos sejam garantidos.

De modo geral, em um regime democrático representativo, como o brasileiro, o êxito de uma administração junto à sociedade é determinado pelo grau com que as ações desse governo são percebidas pela população como ações de Estado, isto é, como os eleitores entendem estarem sendo atendidos em seus direitos.

Essa é uma das mais relevantes dimensões do papel do dirigente municipal de educação: a sua dimensão política. O cargo por ele ocupado e suas atribuições correspondem a um desdobramento do mandato conferido ao prefeito a fim de que suas ações de governo assegurem aos cidadãos a concretização dos direitos que o Estado brasileiro lhes assegura na Constituição. O dirigente municipal de educação, portanto, representa a autoridade do prefeito municipal em matéria de política educacional e é o guardião da eficácia dessa política. Para tanto, ele tem atribuições de representação política, de co-formulação de políticas educacionais, de planejamento, de gestão e de execução.

## **6.2 A função de representação política**

A dimensão política das atribuições do dirigente municipal de educação compreende a ação de traduzir para a administração municipal, especialmente para o chefe do Poder Executivo, as formas mais adequadas para cumprir as determinações legais, os planos e os compromissos políticos assumidos junto à população. Mas também supõe a articulação com os responsáveis pelas demais funções de governo, os outros dirigentes municipais, a fim de que as ações na área educacional sejam realizadas a tempo.

É fundamental a interação com o responsável pela fazenda ou finanças municipais, uma vez que, sem recursos, pouco se pode fazer. Com o responsável pela área de saúde, pode-se ter em vista os programas suplementares de atendimento aos estudantes; com o responsável pela área de assistência social, a Educação Infantil ganha reforço no atendimento; com o responsável pela área de justiça e cidadania, garante-se o cumprimento das obrigações relativas ao Ensino Fundamental e ao atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco.

Essa função de representação e de articulação não se limita ao âmbito do Poder Executivo. É o dirigente municipal de educação que, com respeito às matérias de sua competência, irá manter contato com a Câmara de Vereadores, a ela comparecendo para audiências públicas, quando convidado ou mesmo convocado, e articulando a discussão e a aprovação dos projetos de lei de interesse educacional para o município.

Também cabe a ele interagir com o Ministério Público, ao qual cabe zelar pelo respeito do Poder Público aos direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos. Compete-lhe atuar em conjunto com o juizado da infância e da adolescência, garantindo o acesso e a permanência na escola. E deve ele também estar em permanente contato com a sociedade civil, por meio dos movimentos, das associações, formalizadas ou não, a fim de promover a mais fina sintonia possível entre políticas públicas municipais em educação e os anseios da comunidade.

Finalmente, cabe mencionar que também ao dirigente municipal de educação cabe interagir com sua respectiva área das esferas federal e estadual de governo, com vistas à implementação do regime de colaboração, até mesmo dos programas de assistência técnica e financeira.

### **6.3 A função de planejamento**

Na formulação das políticas e no planejamento de sua execução, é crucial a escolha das prioridades. Compete ao dirigente municipal de educação nortear essa priorização e transmitir à administração pública e à sociedade em geral o convencimento de que os compromissos estão sendo adequadamente cumpridos, os direitos estão sendo progressivamente atendidos e que a cidadania, portanto, está respeitada e reforçada. E compete a ele defender nesses diferentes âmbitos a integridade dos objetivos e dos meios necessários à consecução de tais políticas.

Um dos mais importantes instrumentos para o efetivo exercício dessa função, como já foi salientado, é a existência de um Plano Municipal de Educação (PME), elaborado participativamente e articulado com os demais instrumentos de planejamento do setor público, como o Plano Plurianual (PPA) do município, antes e adiante comentado e anualmente considerado na elaboração das leis orçamentárias municipais.

#### 6.4 A função de gestão pedagógica

A responsabilidade do dirigente municipal de educação é essencialmente a de dar organicidade ao Sistema Municipal de Ensino (SME), em suas múltiplas dimensões. A gestão municipal da educação é essencialmente uma gestão de natureza pedagógica, de organização do processo de formação educacional.

Cabe, pois, ao dirigente municipal conhecer e cercar-se de equipe tecnicamente competente para orientar as escolhas básicas da educação municipal, especialmente aquelas mais estruturantes, como a própria organização do ensino.

A Lei nº 9.394, de 1996 (LDB), dispõe em seu art. 23 que a Educação Básica “poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar”.

Mas saltam algumas questões centrais. Que opções adotar? Em que contextos? Com que objetivos? O que representa cada uma dessas possibilidades? O que é necessário, em termos de preparação dos profissionais do magistério, dos demais servidores da educação e em termos de recursos materiais e financeiros, para tornar exitosa a implantação de cada uma dessas possibilidades, de acordo com as necessidades observadas? E os meios de coordenação e supervisão pedagógicas indispensáveis? E as discussões de modo que tais alternativas sejam contempladas nas propostas pedagógicas das escolas, democraticamente construídas, nos termos da legislação em vigor?

Todas essas questões, com certeza, estão no cerne da organização da educação municipal. Mas há mais, muito mais. Há, portanto, um número considerável de campos em que a atuação do dirigente municipal de educação é indispensável, em virtude da organização da educação em seu município.

Esses campos de atuação podem ser adequadamente descritos como as diferentes dimensões da gestão educacional. Como já foi afirmado, seu eixo central é a dimensão pedagógica, cujo rumo se situa na definição clara de um projeto educacional, para

o município, que opere como elemento catalisador e estimulador das propostas pedagógicas das escolas.

### **6.5 A função de gestão de pessoas**

Esse conjunto de propostas, porém, não tem dinâmica própria. Seu movimento é dado pelas pessoas que compõem a comunidade educacional: profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação, lotados na administração e nas escolas, alunos e seus familiares. A educação é um processo interpessoal.

Dimensão fundamental da gestão educacional, portanto, é a da gestão de pessoas, entendida como coordenação do esforço coletivo para a obtenção dos resultados desejados, em termos de formação, aprendizagem e cidadania. Uma gestão que não considera o ser humano como um simples recurso, mas que, situando-o no centro dos processos como agente participativo, estimula-o a desenvolver e a empregar os seus recursos de conhecimentos, de saberes, de valores e também os afetivos, em benefício dos objetivos compartilhados da educação municipal. Enfim, uma gestão que coordena e estimula os recursos dos seres humanos, e não os seres humanos como recursos. Esse parece ser o centro da gestão democrática de pessoas no meio educacional.

Parece difícil pautar-se por tais princípios, mas é preciso ter presente que esse espírito é o que de fato se encontra na base da legislação educacional brasileira, especialmente nos dispositivos que tratam da gestão democrática do ensino público e da participação dos professores no projeto pedagógico escolar, bem como naqueles que dispõem sobre a valorização do magistério. E tais princípios básicos devem estar presentes em todas as ações e normas municipais relativas a pessoal, entre elas o estatuto e o plano de carreira do magistério e dos demais trabalhadores da educação, as regras de participação de todos esses profissionais nas diferentes áreas da educação municipal, assim como a integração com a sociedade.

### **6.6 A função de gestão de recursos materiais**

A rede de ensino não cumpre suas finalidades se não for dotada dos necessários recursos materiais para seu o funcionamento, para a execução do projeto educacional do município

e das propostas pedagógicas das escolas. A gestão dos prédios, equipamentos, material de consumo e dos respectivos processos de aquisição, manutenção, preservação, reposição e guarda não constitui assim um mero conjunto de procedimentos ou rotinas a serem mecânica ou burocraticamente cumpridos.

Uma das atribuições estratégicas do dirigente municipal de educação é a de cuidar para que a gestão de recursos materiais esteja efetivamente a serviço dos objetivos educacionais da rede de ensino e de cada escola em particular. Para isso, o dirigente precisa estar bem informado e ser agente participativo de todos os processos que envolvem a definição dos recursos materiais que estarão à disposição da sua rede. Ele precisa conhecer e estar bem assessorado no que diz respeito à legislação relativa às licitações para a aquisição de bens e à contratação de serviços.

Ele necessita interagir de forma sistemática com os setores da administração municipal voltados para essa área e para o almoxarifado. Ele precisa estar presente no momento da elaboração dos editais para a compra de materiais, equipamentos e elaboração de contratos de prestação de serviços, como obras, reparos, etc. E é fundamental manter um adequado controle do patrimônio público sob a responsabilidade de sua secretaria (ou departamento) e de suas escolas. E esse controle vai desde o momento do recebimento dos bens adquiridos ou dos serviços prestados, certificando-se que efetivamente atendem ao que foi contratado e às necessidades da educação municipal, até o acompanhamento da sua utilização, o respectivo balanço anual, etc.

### **6.7 A função de gestão orçamentária e financeira**

Nada pode ser feito sem a necessária previsão de recursos financeiros. O primeiro passo é assegurar que, nos instrumentos de planejamento e gestão do município, as prioridades da área educacional sejam adequadamente contempladas. Assim, no Plano Plurianual (PPA), na Lei (anual) de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), devem constar os programas, projetos e atividades da função de governo da educação, tais como seus gestores os definiram.

É indispensável que o dirigente municipal de educação participe da elaboração desses três instrumentos legais e, mais especificamente, que a cada ano acompanhe e contribua para

a elaboração do orçamento municipal. Para isso, é preciso que ele adquira a necessária competência e um domínio mínimo da linguagem orçamentária, a fim de poder negociar o que é realmente relevante para a sua área e zelar pela compatibilidade do orçamento com o Plano Municipal de Educação (PME).

No entanto, não é só no momento do planejamento que a sua atuação é relevante. Nas etapas da execução orçamentária, é preciso estar sempre presente. O acompanhamento da realização das receitas municipais é básico para dimensionar o volume de recursos realmente disponíveis para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino. Buscar essas informações junto à Secretaria da Fazenda ou de Finanças ou com ela estabelecer um positivo canal de comunicação é ação estratégica do dirigente educacional.

A gestão dos recursos financeiros para a educação não pode ser feita sem a engajada participação do dirigente municipal da área, que deve estar presente, efetivando o disposto no art. 69 da LDB e garantindo a correta utilização dos recursos nas aplicações previstas pela legislação, seja por meio de um fundo que reúne os recursos postos à disposição da educação, como já existe em alguns municípios, seja por meio de contas bancárias específicas ou ainda pela co-responsabilidade na ordenação de despesas com a área municipal das finanças.

Isso significa coordenar o processo decisório de utilização dos recursos da educação e não apenas “assinar embaixo” de despesas eventualmente realizadas, até mesmo sem o seu conhecimento. Para o dirigente municipal de educação ser ordenador ou coordenador de despesas, é preciso uma enorme e necessária responsabilidade que implica deter o controle do processo decisório da realização dessas despesas.

Por fim, é relevante reiterar que, em 2005, um grande desafio foi lançado para quase seis mil dirigentes que assumiram a responsabilidade de gerir o setor educacional de seu município. Sejam secretários novos ou reconduzidos, trata-se de dar conta de um cargo com dimensões política e técnica que exigirá competência profissional e capacidade de articulação. É recomendável, até mesmo, que os dirigentes municipais de educação, em todos os estados e em nível nacional, integrem-se à União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para participar da discussão e encaminhamento de propostas

às demais instâncias, bem como para capacitar-se, em serviço, no intercâmbio de saberes e fazeres que a entidade oferece como oportunidade.

Grandes desafios demandam empenho, vontade política, trabalho coletivo, colaboração e muita articulação. Além disso, é a gestão que transforma objetivos e metas em ações. Mãos à obra!

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. Educação Básica no Brasil – avanços e desafios. In: *Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III*. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

\_\_\_\_\_. Colaboradora SARI, Marisa Timm. LDB, PNE e Novas Funções das Secretarias Municipais de Educação. In: *Caderno ASLEGIS*. Câmara dos Deputados, vol. 6, n.18 (set./dez. 2002). Brasília: ASLEGIS, 2002.

BOAVENTURA. *A Educação Brasileira e o Direito*. MG: Edições Ciência Jurídica. 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Imprensa Nacional, 1997.

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os art. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Fixa diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003. Acrescenta incisos aos art. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências (transporte escolar).

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os art. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade.

BUSSMANN, Antônia Carvalho. *Sistema Municipal de Ensino. In: Subsídios para a Instituição do Sistema Municipal de Ensino no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL, jul., 1997.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, Câmara de Educação Básica. *Parecer nº 11/2000. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos*.

\_\_\_\_. Resolução nº 1/2000. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos*.

\_\_\_\_. Parecer nº 04/2000. *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil*.

\_\_\_\_. Parecer nº 30/2000. *Responde consulta da UNCME e outros sobre o município enquanto sistema*.

INEP. *Censo Escolar*. MEC, 2004.

OLIVEIRA, João Ferreira et al. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: Perfil dos conselhos municipais de educação. MEC, SEB, 2004.

REVISÃO DE LEGISLAÇÃO PARA SECRETÁRIOS E CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. Caderno 1, unidades 1 e 2. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

\_\_\_\_. Caderno 2, unidade 3. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

SARI, Marisa Timm. *A Organização da Educação Nacional*. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. *Direito à Educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

UNDIME. *Revista Educação Municipal*. Ano 16, nº 6, dezembro de 2004.

TEMA 3

# AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS





## Tema 3

# Avaliação de políticas educacionais

*Alicia Bonamino<sup>1</sup>*  
*Creso Franco<sup>2</sup>*  
*Sandra Zákia Sousa<sup>3</sup>*  
*Maurício Maia<sup>4</sup>*

## 1. APRESENTAÇÃO

Existem vários focos de avaliação em educação que se definem segundo seus objetivos e espaços de aplicação. Existe, por exemplo, a avaliação de sistemas educacionais, a avaliação de políticas educacionais, a avaliação institucional, a avaliação de sala de aula, a avaliação de programas e projetos educativos e a avaliação de currículo.

Neste texto, serão abordadas três destas modalidades: a avaliação de políticas educacionais, que focaliza a atenção nos propósitos anunciados nos planos, nas estratégias traçadas para aperfeiçoar um sistema de ensino e nos resultados e impactos obtidos; a avaliação institucional, que permite a análise da instituição educativa e indica a efetividade da escola no cumprimento de sua função social; a avaliação de sistemas educacionais, que focaliza sistemas de ensino, visando subsidiar políticas públicas na área educacional. Mais especificamente, este texto procura contribuir para o estabelecimento de pontes entre essas modalidades de avaliação, a pesquisa e a política educacional.

Sua estrutura contempla, inicialmente, indicadores relacionados com o acesso à escola, com o fluxo e com o desempenho escolar, ressaltando a importância destas informações como referências para a elaboração e a avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). Na seqüência, trata da avaliação de sistemas educacionais à luz da legislação vigente.

A segunda seção aborda a avaliação como parte integrante da política educacional, desde a sua formulação até os eventuais impactos, e explora características e focos que se espera sejam contemplados no delineamento de uma sistemática de avaliação. A terceira seção

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela PUC - Rio. Pesquisadora nas áreas de Política Educacional e Avaliação da Educação.

<sup>2</sup> Doutor em Educação pela Universidade de Heading, Inglaterra. Professor do Departamento de Educação da PUC - Rio.

<sup>3</sup> Doutora em Educação pela USP. Professora da Faculdade de Educação da USP.

<sup>4</sup> Mestre em Educação pela UFC. Consultor Legislativo da Câmara Federal na área de educação.

focaliza o tema da avaliação institucional, com ênfase na auto-avaliação da escola, atentando para a necessária articulação entre avaliação interna e externa.

A última seção sinaliza as potencialidades dos sistemas de informação e de avaliação disponíveis no Brasil como subsídios para o planejamento e a avaliação da educação nos municípios.

## **2. QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: O PAPEL DA AVALIAÇÃO**

A construção de pontes entre diferentes modalidades de avaliação, a pesquisa e a política educacional precisam levar em conta indicadores sobre acesso à Educação Fundamental e, também, indicadores acerca de duas questões-chave da qualidade da Educação Básica: o fluxo e a aprendizagem escolar.

Para ilustrar a importância desses indicadores na elaboração de políticas públicas, alguns serão analisados, bem como será destacada parte das boas e más notícias veiculadas. Entre as notícias recentes e boas, está a melhoria das taxas de escolarização no Brasil nos últimos anos. Se, por exemplo, em 1990, o número médio de anos de escolaridade da população brasileira era de quase quatro anos, em 2001 passou para seis, sendo que a taxa de escolarização líquida da população entre 7 e 14 anos se aproxima atualmente de 98%.

Esse aumento da oferta de Ensino Fundamental contou com a expressiva participação das redes municipais de ensino, como pode ser observado nos Gráficos 1 e 2, para o período 1995 a 2004.

Gráfico 1

Distribuição das matrículas por rede na 4ª série do EF – Brasil

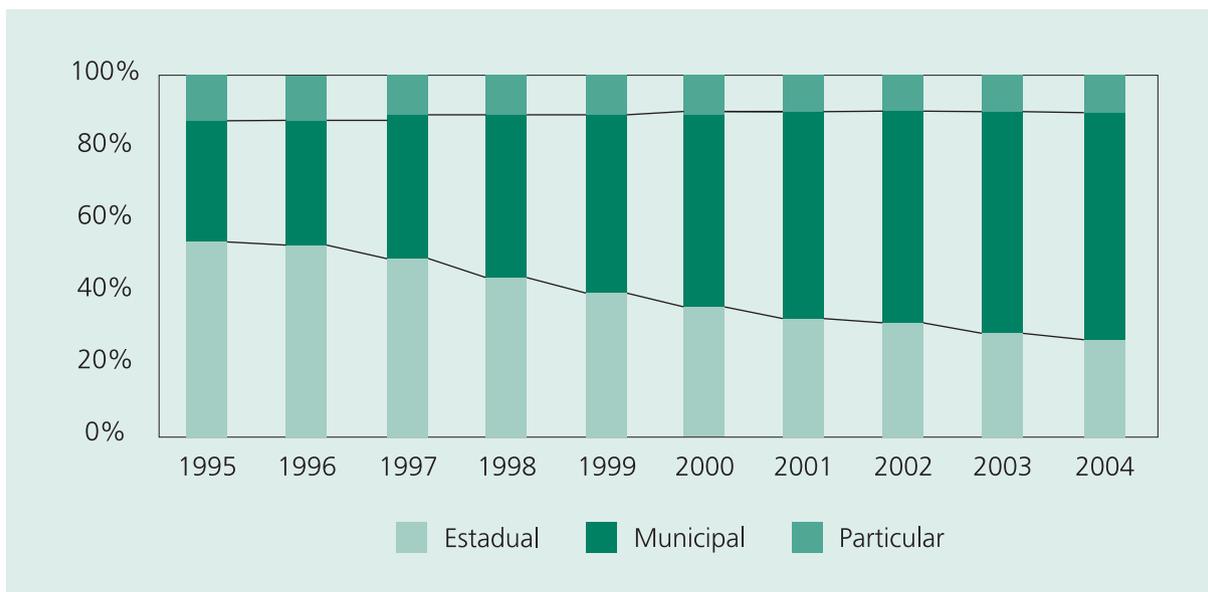
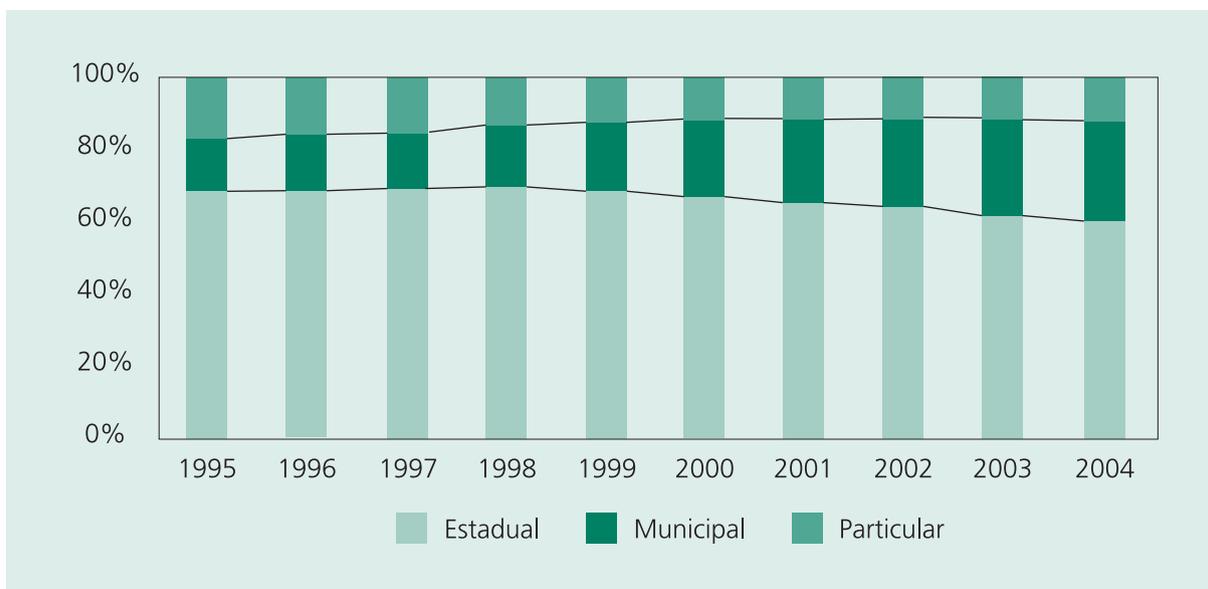


Gráfico 2

Distribuição das matrículas por rede na 8ª série do EF – Brasil



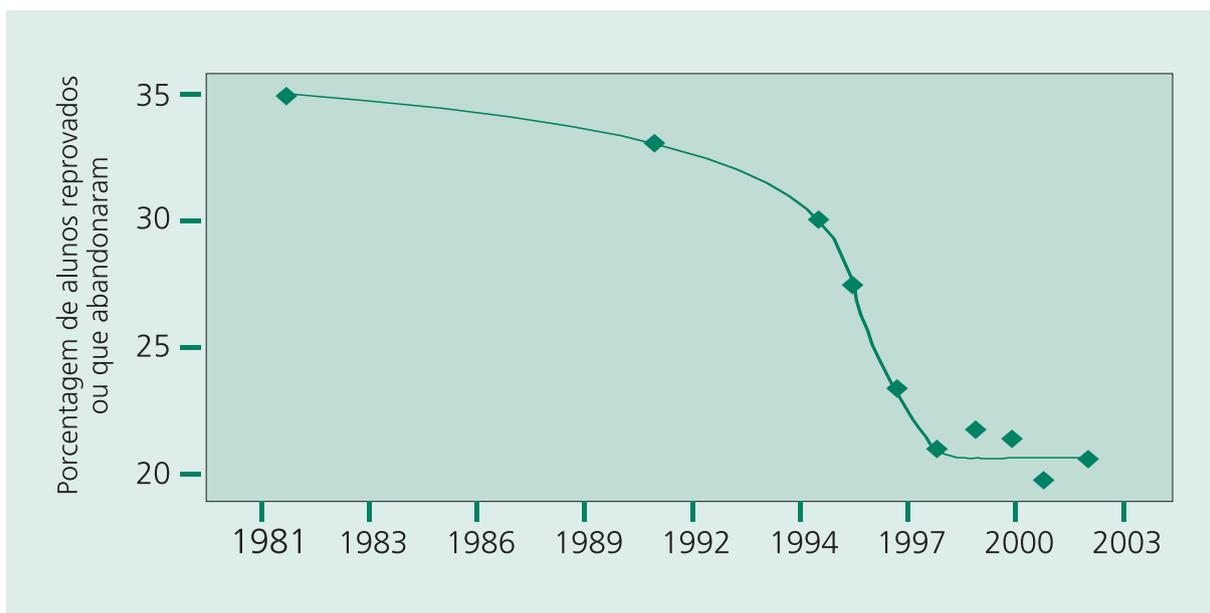
Os gráficos mostram, também, que a variação dos percentuais de distribuição de matrícula no ciclo inicial do Ensino Fundamental foi maior a partir de 1998, o que se relaciona, no contexto de responsabilização dos municípios pela oferta de Ensino Fundamental, com o primeiro ano de implementação do Fundef.

Uma vez que o Brasil conseguiu colocar quase a totalidade da população de 7 a 14 anos de idade na escola, cabe perguntar como têm sido as trajetórias escolares dessas crianças e jovens, ou seja, como se apresenta a relação entre quantidade e qualidade social na Educação Fundamental?

Uma das questões cruciais implicadas na qualidade da educação é a repetência escolar. Embora exista um declínio expressivo nas taxas de não-aprovação (repetência e abandono) até 1997, seguido de um período de relativa estabilidade, pode-se perceber, observando o Gráfico 3, que essas taxas ainda se encontram em um patamar muito elevado, em torno de 26% de crianças e jovens. Este percentual representa milhões de alunos com trajetórias escolares irregulares e expostos, eventualmente, ao abandono precoce da escola.

### Gráfico 3

#### Evolução da taxa de não-aprovação no Ensino Fundamental



Isso porque, como mostra a Tabela 1, a comparação da taxa de não-promoção na Educação Básica indica que o problema da repetência é particularmente grave nas séries iniciais de cada uma das três principais fases do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Tabela 1

Taxa de não-promoção (repetência ou evasão) na Educação Básica brasileira na passagem de 2003 para 2004

Segmento	Série e Percentual de Não-Promoção			
Ensino Fundamental, 1ª parte	1ª, 29,6%	2ª, 22,7%	3ª, 20,6%	4ª, 22,3%
Ensino Fundamental, 2ª parte	5ª, 32,3%	6ª, 28,8%	7ª, 25,6%	8ª, 30,1%
Ensino Médio	1ª, 40,8%	2ª, 30,2%	3ª, 15,7%	

FONTE: Inep, Censo Escolar.

Para os responsáveis pelo Ensino Fundamental, esses indicadores são importantes porque ajudam a traçar um diagnóstico da situação educacional do município em relação ao acesso e à repetência escolar. São indicadores particularmente úteis aos dirigentes de educação para identificar eventuais problemas de fluxo escolar e para subsidiar a definição de metas no PME, além de permitir comparar as taxas de repetência do município com as taxas do Brasil.

Para o Brasil como um todo, os dados sobre acesso e repetência escolar no Ensino Fundamental evidenciam que a expansão da Educação Básica não foi acompanhada de medidas que lhe assegurassem as condições necessárias e fundamentais para garantir e melhorar a aprendizagem dos alunos.

Como já foi dito, o tema da qualidade da educação brasileira envolve, entre outros fatores, o desempenho dos alunos. Esta dimensão da qualidade pode ser abordada com base nos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) sobre o desempenho em Língua Portuguesa.

Os resultados do Saeb mostram que a média de proficiência em leitura, entre 2001 e 2003, dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental aumentou 4,3 pontos em comparação com os ciclos anteriores de avaliação (Tabela 2).

Tabela 2 - Médias de desempenho – BR, Regiões, UFs (2001-2003) 4ª série do Ensino Fundamental – Língua Portuguesa

	2001	2003	Diferença	Sig.
BRASIL	165,1	169,4	4,3	*
NORTE	156,9	158,8	1,9	
Rondônia	160,5	160,0	-0,5	
Acre	148,7	159,1	10,4	**
Amazonas	162,4	162,9	0,5	
Roraima	157,0	158,3	1,3	
Pará	156,5	156,8	0,3	
Amapá	155,8	155,6	-0,2	
Tocantins	147,6	161,1	13,4	**
NORDESTE	146,9	152,3	5,3	*
Maranhão	146,7	148,4	1,7	
Piauí	152,0	153,2	1,2	
Ceará	145,1	152,5	7,4	
Rio Grande do Norte	142,4	149,8	7,4	**
Paraíba	155,9	151,0	-4,9	
Pernambuco	149,1	157,1	8,0	**
Alagoas	148,1	151,2	3,1	
Sergipe	149,6	160,0	10,4	*
Bahia	143,5	151,4	7,9	**
SUDESTE	178,8	181,7	2,9	
Minas Gerais	176,4	183,0	6,6	
Espírito Santo	170,2	175,1	4,9	
Rio de Janeiro	179,8	183,8	4,0	
São Paulo	180,4	180,9	0,5	
SUL	175,9	178,5	2,5	
Paraná	173,1	175,2	2,1	
Santa Catarina	176,6	179,6	3,0	
Rio Grande do Sul	178,7	181,2	2,5	
CENTRO-OESTE	164,4	172,5	8,1	*
Mato Grosso do Sul	156,7	165,4	8,6	*
Mato Grosso	152,2	159,4	7,2	**

	2001	2003	Diferença	Sig.
Goiás	167,3	175,3	8,0	**
Distrito Federal	185,6	193,0	7,4	

FONTE: MEC/Inep/DAEB

\* Diferença significativa por procedimentos estatísticos mais rigorosos

\*\* Diferença significativa por procedimentos estatísticos menos rigorosos

Essa tendência é acompanhada, com variações, pelas redes municipais de ensino que participaram do Saeb em 2001 e 2003, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 - Médias de desempenho – Brasil, Regiões, UFs, escolas municipais 4ª série EF – Língua Portuguesa

(Conclusão)

Médias de desempenho – BR, Regiões, Ufs – Escolas Municipais (2001/2003)				
4ª Série EF – Língua Portuguesa				
NORDESTE	2001	2003	Diferença	Sig.
Ceará	136,90	141,77	4,9	
Rio Grande do Norte	136,28	140,64	4,4	
Paraíba	151,68	141,90	-9,8	
Pernambuco	139,59	147,04	7,4	**
Alagoas	141,87	146,63	4,8	
Sergipe	143,13	153,06	9,9	**
Bahia	135,42	144,24	8,8	**
SUDESTE	176,31	175,67	-0,6	
Minas Gerais	170,94	180,40	9,5	
Espírito Santo	160,22	172,45	12,2	*
Rio de Janeiro	172,92	175,38	2,5	
São Paulo	182,61	173,54	-9,1	
SUL	169,20	170,87	1,7	
Paraná	167,20	169,78	2,6	
Santa Catarina	171,60	172,56	1,0	
Rio Grande do Sul	171,93	171,88	-0,1	
CENTRO-OESTE	155,89	163,24	7,3	**
Mato Grosso do Sul	152,56	157,69	5,1	
Mato Grosso	147,56	153,87	6,3	

	2001	2003	Diferença	Sig.
Goiás	161.87	170.78	8.9	**
Distrito Federal	-	-	-	

Fonte: MEC/Inep/Daeb

\* Diferença significativa por procedimentos estatísticos mais rigorosos.

\*\* Diferença significativa por procedimentos estatísticos menos rigorosos.

Legenda: construção de competências e desenvolvimento de habilidades de leitura de textos de gêneros variados em cada um dos estágios (resumo). LP - 4ª série

Muito Crítico	Não desenvolveram habilidades de leitura mínima condizentes com quatro anos de escolarização. Não foram alfabetizados adequadamente. Não conseguem responder os itens da prova.
Crítico	Não são os leitores competentes, lêem de forma ainda pouco condizente com a série, construíram o entendimento de frases simples. São leitores ainda no nível primário, decodificam apenas a superfície de narrativas simples e curtas, localizando informações explícitas, dentre outras habilidades.
Intermediário	Começando a desenvolver as habilidades de leitura, mas próximas do nível exigido para a série. Inferem informações explícitas em textos mais longos; identificam a finalidade de um texto informativo; reconhecem o tema de um texto e a idéia principal e reconhecem os elementos que constroem uma narrativa, tais como o conflito gerador, os personagens e o desfecho do conflito; entre outras habilidades.
Adequado	São leitores com nível de compreensão de textos adequados à série. São leitores com habilidades consolidadas. Estabelecem a relação de causa e consequência em textos narrativos mais longos: reconhecem o efeito de sentido decorrentes do uso da pontuação; distinguem efeitos de humor mais sutis; identificam a finalidade de um texto com base em pistas textuais mais elaboradas, depreendem relação de causa e consequência implícitas no texto; além de outras habilidades.

A despeito do aumento nas médias de proficiência, os resultados do Saeb deixam muito a desejar: o patamar atingido pelos alunos da 4ª série está abaixo do considerado adequado à consolidação das habilidades de leitura e ao desenvolvimento que permitirá aos alunos continuarem a estudar com bom aproveitamento.

Com efeito, a Tabela 4 mostra que, em 2001, 59% dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental estavam nos níveis Crítico e Muito Crítico<sup>5</sup>. Esse percentual cai, em 2003, para 55%. No nível Muito Crítico, os alunos não desenvolveram habilidades de leitura condizentes com quatro anos de escolarização, ou seja, os alunos não estão adequadamente alfabetizados. Já no nível Crítico, os estudantes não são leitores competentes. Com dificuldade, eles apenas construíram o entendimento de frases e narrativas, localizando informações explícitas no texto.

Tabela 4

4ª Série do Ensino Fundamental – Língua Portuguesa e Matemática

Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências Língua Portuguesa – 4ª Série EF – Brasil – Saeb 2001 e 2003		
Estágio	2001	2003
Muito Crítico	22,2	18,7
Crítico	36,8	36,7
Intermediário	36,2	39,7
Adequado	4,8	4,8
Total	100,0	100,0

FONTE: MEC/Inep/DAEB

Em particular, os resultados apresentados na Tabela 4 sinalizam para os municípios a persistência das dificuldades de leitura nas primeiras séries do Ensino Fundamental e a necessidade de mudanças importantes nas práticas escolares voltadas para o desenvolvimento das habilidades de leitura.

<sup>5</sup> A partir de 2003, o Inep passou a apresentar os resultados do Saeb com base na nomenclatura dos estágios “Muito Crítico”, “Crítico”, “Intermediário”, “Adequado” e “Avançado”. Ainda que essa nomenclatura tenha o mérito de comunicar de modo mais claro e direto o diagnóstico educacional, vários especialistas têm apontado que a classificação dos alunos nesses estágios precisaria ser examinada com mais atenção, pelas seguintes razões: (a) tal qual operacionalizado, observa-se maior percentual de alunos nos estágios “Muito Crítico” e “Crítico” em Matemática do que em Língua Portuguesa, ainda que muitos especialistas considerem que a situação do aprendizado em Matemática não seja melhor do que em Língua Portuguesa; (b) o percentual de alunos nos estágios “Muito Crítico” e “Crítico” é menor nas séries mais avançadas, a despeito de evidências de que o Ensino Médio, em especial, não esteja contribuindo adequadamente para aumentar conhecimentos e competências dos estudantes. Além disso, faz-se necessário que se definam, com mais clareza, quais as competências associadas ao estágio “adequado”. Isso ilustra a dificuldade experimentada por todos os países que construíram sistemas de avaliação de estabilizar-se com a interpretação da avaliação da educação. No Brasil ainda estamos no meio desse processo.

Tabela 5  
8ª Série do Ensino Fundamental – Língua Portuguesa e Matemática

Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências Língua Portuguesa – 8ª Série EF – Brasil – Saeb 2001 e 2003		
Muito Crítico	4,9	4,8
Crítico	20,1	22,0
Intermediário	64,8	63,9
Adequado	10,2	9,3
Total	100,0	100,0

FONTE: MEC/Inep/DAEB

Tabela 6  
8ª série do Ensino Fundamental – Língua Portuguesa e Matemática

Legenda: construção de competências e desenvolvimento de habilidades de leitura de textos de gêneros variados em cada um dos estágios (resumo). LP - 8ª série

Muito Crítico	Não são bons leitores. Não desenvolveram habilidades de leitura exigíveis
Crítico	Ainda não são bons leitores. Apresentam algumas habilidades de leitura, mas aquém das exigidas para a série (textos simples e textos informativos). Algumas das habilidades já consolidadas neste estágio: inferem o sentido metafórico de uma expressão; identificam (em fábulas) a intenção implícita contida na fala das personagens, o desfecho do conflito, a organização temporal da narrativa e o tema de textos poéticos; distinguem um fato da opinião relativa a este fato e identificam a finalidade de um texto informativo longo; estabelecem relações de causa e consequência em textos de diferentes gêneros; identificam os efeitos de sentido decorrentes do uso de pontuações idéia central de um texto poético.
Intermediário	Os alunos que se encontram nesse estágio desenvolveram algumas habilidades de leitura mais compatíveis com a escolarização plena no Ensino Fundamental. Isso lhes permitirá continuar a escolarização no Ensino Médio com um déficit menor. Além das habilidades descritas para o estágio precedente, são alunos que desenvolveram mais algumas, destacando-se: distinguem entre vários enunciados aqueles, que expressam uma opinião; identificam um tema de um texto argumentativo e a tese de um texto dissertativo estabelecendo relações entre elas e os argumentos oferecidos para sustentá-la; identificam o conflito gerador de uma narrativa mais complexa e os diferentes tipos de narrador.

Adequado	São leitores competentes. Demonstram habilidades de leitura compatíveis com a série (textos poéticos de maior complexidade, informativos, com informações pictóricas em tabelas e gráficos). Habilidades importantes, entre outras, que foram explícitas na análise dos testes: depreendem relações de causa e consequência implícitas no texto; reconhecem o efeito de sentido provocado pela seleção e escolha de determinadas expressões; identificam a seqüência temporal de uma narrativa e diferentes pontos de vista em um mesmo texto; reconhecem relações de causa e consequência a partir de enunciados com termos e sintaxe menos usual; identificam os efeitos de sentido decorrentes do uso da pontuação e reconhecem as intenções no uso de gírias e expressões coloquiais em um texto.
----------	---

Na 8ª série, como evidenciam os dados da Tabela 5, a maioria dos alunos se concentra nos estágios de proficiência “Crítico” (49,8%) e “Intermediário” (39,7%). No patamar “Crítico”, os alunos ainda não são bons leitores. Embora apresentem algumas capacidades de leitura, estão aquém das exigidas para a última série do Ensino Fundamental. Por sua vez, os alunos que se encontram no nível Intermediário já desenvolveram algumas habilidades de leitura compatíveis com a conclusão do Ensino Fundamental, o que lhes permitirá continuar a estudar no Ensino Médio enfrentando menos dificuldades.

Foram tratadas, até aqui, duas das dimensões cruciais da qualidade social do Ensino Fundamental, a saber: repetência e desempenho escolar dos alunos.

Com relação à repetência, as tabelas e os gráficos sobre indicadores educacionais apresentados evidenciam particularmente que:

- muito embora a taxa de repetência no Ensino Fundamental tenha decrescido no período considerado, faz-se necessário pontuar a tendência à estabilização da taxa, em nível ainda muito elevado, a partir de 1998;
- os níveis de repetência na Educação Básica brasileira ainda são muito elevados para todas as séries, em especial nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Com relação ao desempenho escolar, os resultados do Saeb apontam que:

- as médias de proficiência em leitura dos alunos da 4ª e da 8ª série ainda deixam muito a desejar, principalmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental;

- a situação varia entre as diferentes regiões, estados e municípios do País, indicando necessidades e prioridades diferentes.

Além das questões relacionadas ao ensino e à aprendizagem escolar, os sistemas educacionais brasileiros ainda precisam enfrentar uma outra dimensão da qualidade da educação. Trata-se do problema da equidade, ou seja, o fato de que o desempenho dos alunos varia nas escolas também em função do nível sócio-econômico e da raça. Nessa dimensão, investigações da OCDE (2004) indicam que o Brasil é um dos países em que a correlação entre os níveis sócio-econômico e cultural dos alunos e as condições escolares associadas à eficácia escolar possui maior magnitude.

Para encerrar esta temática, é preciso ressaltar que a análise desses indicadores não pretendeu explorar exhaustivamente a situação atual de Educação Fundamental brasileira. A intenção foi mostrar como a consulta às diversas fontes de informação sobre resultados do Ensino Fundamental pode ajudar a situar cada município no conjunto de regiões, estados e municípios que apresentam diferentes graus de desenvolvimento das oportunidades de acesso, fluxo e aprendizagem no Ensino Fundamental, subsidiando, portanto, a elaboração do PME.

Um outro ponto importante é a reflexão sobre os resultados de pesquisas que fazem uso de dados da avaliação em educação, levando em conta que todo e qualquer processo de avaliação em educação, aliado ao PME, deveria ter a escola como ponto de partida e de chegada. Nesse sentido, é necessário pensar na questão da qualidade da educação nas escolas e determinar o que é, afinal, uma “boa escola”.

Para isso, pense, leitor, no seu tempo de escola; pense em seus melhores professores. É possível que você tenha tido uma professora que o tenha marcado de modo especial. Talvez essa professora tenha feito com que você se emocionasse com o que estava aprendendo. Pode ser que essa professora tenha feito com que você sentisse que podia ir além do que você pensava que podia fazer. Se você realmente teve sorte, além de mostrar que você poderia ir longe, essa professora era capaz de tornar compreensível, estimulante e desafiador o que em outras mãos poderia ser simplesmente complicado e aborrecido.

O que tinha de especial essa professora? Se você a teve, sabe muito bem! Mas o curioso é que quando se considera conjuntamente o relato de muitas pessoas sobre suas boas

professoras ou professores, há menção a uma enorme diversidade de características: há as mais afetivas e compreensivas e as mais impessoais e rigorosas; há as sintonizadas com as últimas novidades educacionais (daquela época) e as mais ligadas à tradição (no bom sentido do termo). Essa diversidade de perfil é consequência de um fato muito simples: há múltiplos modos de ser uma excelente professora.

Um eminente economista americano<sup>6</sup>, dedicado à pesquisa sobre qualidade de escolas, propôs recentemente que o principal fator que permite que os alunos aprendam mais são características não-observáveis de professores. Características não-observáveis para esse pesquisador é esta nata capacidade de ensinar que não é captada por observações feitas via questionários ou mesmo via mecanismos mais intensivos de observação dos professores. Ainda que interessante, essa linha de pesquisa não é muito fértil para quem quer melhorar a educação. Afinal, ela não dá muitos subsídios sobre como tornar as escolas melhores.

Volte a pensar em escolas. Pense em boas escolas que você conhece. Quando se considera conjuntamente o relato de muitas pessoas sobre o que elas consideram boas escolas, há, por certo, algumas divergências e contrastes, mas há muito mais homogeneidade de perfil do que no caso das boas professoras. A diversidade relativamente menor do perfil das boas escolas é consequência de um outro fato muito simples: há características observáveis de boas escolas. As demais seções deste texto são dedicadas à identificação e discussão dessas características.

Mas, antes disso, é preciso acertar sobre três pontos relevantes. Em primeiro lugar, é importante enfatizar que não se pode confundir as características de boas escolas com as características presentes em escolas que possuem alunos em melhores condições de obtenção dos bons resultados educacionais. Em segundo lugar, deve-se sublinhar que o propósito não é o de listar opiniões sobre quais são as características de boas escolas. O objetivo é sintetizar os resultados de diversas pesquisas que fizeram uso de dados de diferentes exercícios de avaliação nacional ou de avaliação de redes de ensino. Finalmente, é preciso informar que a medida de “boa escola”, tal qual discutida neste texto, refere-se à capacidade das escolas de ensinar Língua Portuguesa e Matemática para seus alunos.

---

<sup>6</sup> HANUSHEK, Eric. *Teachers, schools and achievement*. *Econometrica* 73 (2): 417-458. mar., 2005.

Não há dificuldade em admitir, por um lado, que uma boa escola deve fazer mais do que isso, mas não se consegue pensar, por outro lado, em uma boa escola que não faça isso.

Em face da disponibilidade de dados sobre o desempenho de alunos em Matemática e Língua Portuguesa, houve a opção por assumir esse recorte nessa discussão sobre as características da boa escola. Não se trata aqui de simplesmente listar como características das boas escolas essas idéias sobre o assunto. Objetiva-se discutir evidências baseadas em pesquisas sobre o que são as características de boas escolas. Para isso, é preciso revisar a literatura de pesquisa que tenha testado hipóteses acerca de quais sejam essas características.

Não se quer confundir as características de boas escolas com as características de escolas que possuem alunos que têm melhores condições para aprender. Para isso, é necessário revisar a literatura de pesquisa que tenha feito as “comparações relevantes”. Comparações relevantes são aquelas que envolvem o contraste de escolas que possuem condições escolares distintas no que se refere à hipótese que se quer testar e com as demais condições similares (até mesmo) quanto às características do corpo discente).

A definição de “boas escolas” envolve o aprendizado dos alunos em Língua Portuguesa e em Matemática. Por isso, faz-se necessário revisar a literatura de pesquisa que possuem medidas comparáveis do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa ou em Matemática.

Os três pontos anteriores levaram a relatos recentes de pesquisa. A seguir, será apresentada uma síntese dos achados dessas pesquisas, as quais utilizam dados das experiências de avaliação que o Brasil vem consolidando desde a década de 1990. Os dados gerados têm sido usados em investigações que objetivam apontar características escolares associadas ao melhor desempenho educacional. As principais conclusões das pesquisas indicam que:

- a) Clima acadêmico importa: escolas que, a despeito de lidar com outras demandas sociais, não deixam de colocar em primeiro lugar o ensino e a aprendizagem fazem diferença. A ênfase acadêmica tem sido captada nos estudos por variáveis como: ênfase em passar e corrigir o dever de casa, baixo absenteísmo discente e docente, existência e utilização de pequenas bibliotecas (cantinhos de leitura) dentro da sala de aula e alta expectativa e grau de exigência dos professores.

- b) Organização escolar é um diferencial: liderança do diretor reconhecida pelo corpo docente, colaboração entre os docentes e professores que se sentem responsáveis pelo aprendizado de seus alunos são fatores associados à eficácia escolar.
- c) Estilo pedagógico contribui: ênfase em abordagem pedagógica centrada na resolução de problemas e o ensino contextualizado também são fatores de eficácia escolar.

### 3. A AVALIAÇÃO NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Mostrou-se até aqui como se colocam as questões relacionadas com a qualidade da educação brasileira. Os indicadores educacionais e as avaliações em larga escala podem ser úteis para revelar o grau em que o desequilíbrio entre quantidade e qualidade na oferta da Educação Básica vem levando ao surgimento de sistemas escolares pouco eficazes, em termos do baixo desempenho apresentado pelos alunos.

É importante entender como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394 de 1996 – e o Plano Nacional da Educação (PNE) – Lei nº 10.172, de 2001 – tratam da avaliação da educação.

Na LDB, inciso VI do artigo 9º, a avaliação é chamada a atuar como produtora de informações sobre os alunos, professores e escolas, com vistas a subsidiar a elaboração de políticas educacionais, nos seguintes termos:

*“A União incumbir-se-á de:  
assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental, Médio e Superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.*

A incorporação desta dimensão da avaliação à LDB foi influenciada pelo contexto favorável à avaliação das atividades públicas e pela própria preexistência de um sistema nacional de avaliação da Educação Básica e de alguns sistemas de avaliação das redes estaduais, inovando em relação às legislações anteriores.

A menção, no texto legal, ao objetivo de definição de prioridades pode ser interpretada como associada a políticas baseadas em evidências, ou seja, a avaliação é tratada na perspectiva de sua articulação com a pesquisa e a produção de evidências para a fundamentação de políticas públicas.

O PNE, elaborado pela União em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, introduz duas das dimensões da avaliação tratadas neste texto: a avaliação do PME e a avaliação de sistemas educacionais. Na primeira dimensão, o PNE, que deve servir de base aos municípios para a elaboração de seus planos decenais, aborda o acompanhamento e a avaliação do próprio PNE. Com efeito, a lei que institui o PNE determina que ele seja avaliado periodicamente pela União, em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Sem prejuízo da criação e escolha de indicadores próprios de cada sistema de ensino, o PNE ressalta a necessidade de indicadores comuns entre os sistemas de ensino, para serem utilizados no acompanhamento e avaliação do Plano, na verificação do quanto se está avançando nas metas educacionais e na proposição de medidas de reforço a ações, em âmbito nacional ou estadual.

Na segunda dimensão, ao lado da garantia de Ensino Fundamental – para todos aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria ou não o concluíram – e obrigatório para as crianças de 7 a 14 anos, da ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino (Educação Infantil, Ensino Médio e Ensino Superior) e da valorização dos profissionais da educação, o PNE coloca a consolidação e o aperfeiçoamento do Saeb e a criação de sistemas de avaliação complementares nos estados e municípios como uma das prioridades que deve orientar as políticas educacionais.

As perspectivas adotadas na LDB e no PNE com relação à avaliação de sistemas educacionais faz lembrar do ditado “a obsessão com o termômetro não faz abaixar a temperatura”, ajudando a entender que a avaliação seria um mero enfeite se os problemas que ela pode revelar e iluminar ficassem encerrados nos dados e resultados que produz.

De fato, essas avaliações geram dados que permitem aos estudiosos produzir um melhor entendimento sobre o que efetivamente ocorre no interior das escolas e sobre o impacto que essas ocorrências têm nas trajetórias escolares e no desempenho dos alunos.

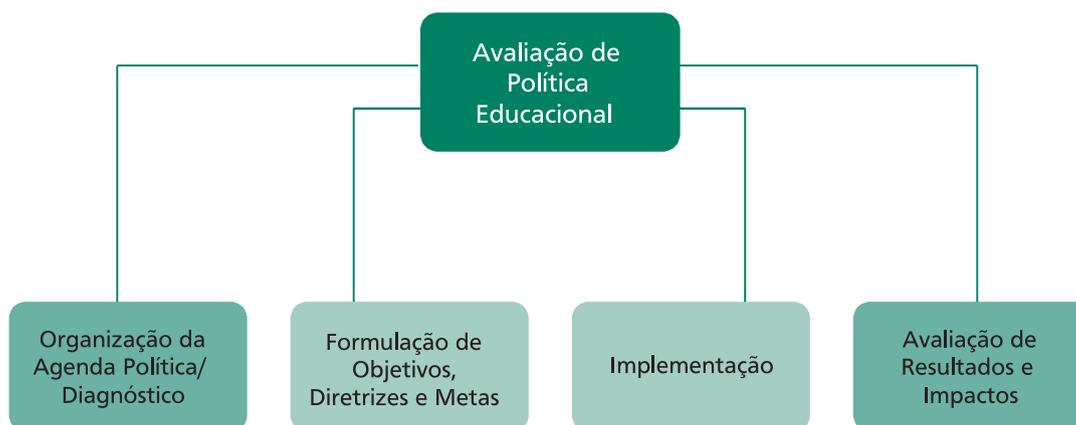
Por isso, as avaliações da educação vêm se constituindo em uma referência importante para apoiar a definição de políticas educacionais e de práticas escolares comprometidas com a melhoria da qualidade da educação.

#### 4. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICA EDUCACIONAL

Além do papel atribuído à avaliação pela legislação educacional, ressalta-se a importância que os indicadores educacionais e os resultados da avaliação podem ter na produção de subsídios para a formulação de políticas públicas e na análise de seus resultados.

Como mostra a Figura 1, o ciclo de uma política educacional envolve, pelos menos, quatro fases que podem e devem se beneficiar da avaliação:

Figura 1



Fase 1 – *Organização da agenda política*: nesta fase, o diagnóstico dos problemas educacionais, propiciado pela avaliação, pode contribuir para orientar as escolhas políticas, no estabelecimento de metas e na tomada de decisões estratégicas com mais segurança.

Fase 2 – *Formulação de objetivos, diretrizes e metas*: uma vez elaborado o PME, a avaliação também pode ser acionada para verificar se as metas, prioridades e efeitos esperados dessa política são adequados aos problemas detectados ainda antes de sua implementação.

Fase 3 – *Implementação*: nesta fase, a avaliação tem por finalidade permitir ao gestor acompanhar as ações previstas, de maneira a aperfeiçoar gradualmente a implementação, mediante ciclos curtos, constantes e sucessivos de retroalimentação.

Fase 4 – *Avaliação dos resultados e impactos*: finalmente, quando se trata de obter instrumentos para a tomada de novas decisões e/ou de prestar contas das ações desenvolvidas, avaliam-se resultados e impactos da política implementada.

## 5. A AVALIAÇÃO INERENTE À POLÍTICA EDUCACIONAL

O entendimento de que a avaliação das políticas educacionais é um dever dos gestores públicos em uma perspectiva de gestão democrática da educação, como valioso instrumento para a construção da qualidade da educação, precisa traduzir-se em uma sistemática que integre o planejamento educacional. Compreender o planejamento educacional como uma atividade contínua que supõe decisões e avanços cumulativos, traz como consequência uma visão da avaliação como processo inerente à política educacional.

O interesse pela avaliação de políticas educacionais tem sido crescente nas últimas décadas no Brasil, entre aqueles envolvidos com a educação, especialmente entre os formuladores e gestores das políticas, o que se expressa em iniciativas implementadas pelo Governo Federal, por governos estaduais e municipais. Esse movimento impulsiona a busca de propostas e respostas no plano teórico e prático às demandas de avaliação de políticas em curso no País.

O equacionamento de propostas concretas de avaliação, até mesmo pelos condicionantes de ordem política, educacional, financeira, material e humana, não é uma tarefa simples.

Essa complexidade se evidencia quando se defronta com a necessidade de construir uma proposta avaliativa. Fala-se em construção, pois, embora contando com relevantes contribuições, nacionais e internacionais, de teóricos da área, em realidade, cada situação a ser avaliada demanda um delineamento próprio, capaz de responder ao propósito da avaliação, em cada contexto com suas especificidades e características.

O que se pretende é apresentar considerações e sugestões que possam ser adaptadas às expectativas e condições peculiares de cada contexto, focalizando a avaliação do PME, de sua execução e também dos resultados obtidos. Conceber a avaliação como processo inerente à gestão da educação e não como atividade pontual, resulta na expectativa de que seja delineada uma sistemática de avaliação, abarcando os diferentes momentos de realização da política.

Com o objetivo de explorar o papel integrador da avaliação, esta seção trata de caracterizar a avaliação, tendo em conta o ciclo de uma política, desde a sua formulação até os seus eventuais impactos, a qual abrange:

- o diagnóstico, como base para a elaboração do PME;
- a avaliação do PME;
- a avaliação da sua execução, que envolve processos, resultados e impactos.

### 5.1 Sobre o diagnóstico

Antes da elaboração do PME, é importante saber que a avaliação tem como principal finalidade permitir um diagnóstico preliminar da situação educacional do município, de modo a iluminar e apoiar o estabelecimento dos princípios e diretrizes da política.

Um diagnóstico possibilita uma visão compreensiva da situação educacional do município, articulada com os contextos estadual e nacional, e permite subsidiar a formulação do PME e orientar a sua execução, contemplando, entre outros aspectos: a situação educacional (dados quantitativos e qualitativos) em relação à realidade sócio-cultural, política e econômica do município; as iniciativas bem-sucedidas e que devem ser fortalecidas; os principais desafios/problemas a serem enfrentados, suas causas e perspectivas de superação; os prognósticos e apreciação de tendências, considerando-se diferentes possibilidades de intervenção, estrutura, organização administrativa e funcionamento da Secretaria de Educação e de suas relações internas e externas, recursos financeiros, equipamentos e materiais disponíveis.

Considerando que o PME tem, na escola, a principal instância de sua viabilização, é fundamental que se organize um procedimento de diagnóstico participativo que envolva representantes não só das instâncias centrais e intermediárias do sistema, mas também das escolas. Diretores, técnicos, professores, alunos e pais devem ser convidados para contribuir na leitura e análise da realidade do município, interpretando dados estatísticos que revelem a situação sócio-educacional e, especialmente, a estrutura e dinâmica de funcionamento do sistema, em seus aspectos de gestão, currículo e infra-estrutura<sup>7</sup>.

A participação de representantes das unidades escolares indica que o próprio diagnóstico se constitui em um processo de formação, possibilitando, aos envolvidos mais diretamente com a educação municipal, um conhecimento crítico da realidade que se pretende modificar.

Além da participação de representantes dos diversos níveis e setores do sistema educacional, é importante prever formas de envolvimento de outras secretarias e órgãos governamentais, instituições não-governamentais e setores da sociedade na avaliação, a fim de tornar a educação, desde a fase de diagnóstico, uma questão e um desafio de governo e da sociedade.

O diagnóstico precisa ser conduzido com o compromisso de transformação e melhoria da realidade sócio-educacional, ou seja, deve trazer elementos que apóiem decisões e ações subseqüentes, em direção à garantia do direito à educação. Nesse sentido, atenta-se para a não-neutralidade da avaliação, pois o que será considerado no processo de diagnóstico, suas interpretações e decisões quanto aos encaminhamentos a serem dados, tem como referência e expressa uma concepção de homem, de mundo e de sociedade que dão o norte das transformações esperadas, fruto de negociações e construção de consensos, ainda que provisórios.

Compreender a avaliação como processo coletivo de busca de compreensão da realidade que tem por fim subsidiar decisões quanto ao direcionamento das intervenções supõe que se adote uma metodologia de condução do diagnóstico que promova a participação de segmentos, internos e externos à rede de ensino, prevendo-se espaços para expressão e debate das diferentes e divergentes posições.

---

<sup>7</sup> Orientações que apóiam as Secretarias Municipais na elaboração de um roteiro de diagnóstico, com detalhamento dos principais focos que devem ser contemplados na caracterização da situação educacional do município vêm sendo divulgadas pela Undime, em seu site: [www.undime.org.br/](http://www.undime.org.br/).

Nessa perspectiva, a dinâmica deve prever momentos articulados de trabalho que viabilizem:

- a caracterização e a análise da realidade, contemplando sistematização de dados estatísticos acerca da realidade educacional do município que integram o diagnóstico e dão suporte aos debates coletivos que complementam e problematizam a caracterização da realidade local a partir das vivências e interpretações dos agentes internos e externos;
- a indicação de diretrizes, prioridades e propostas, que se espera sejam contempladas no PME.

Ao se prever, no diagnóstico, a contribuição não só de diferentes instâncias do sistema educacional, mas de diferentes setores da sociedade, é importante estar atento para a diversidade de concepções e visões que, certamente, estarão representadas, o que supõe confronto e negociação. Particular atenção deve ser dada às diferenças entre as visões trazidas pelos representantes das escolas que são resultantes de sua história, de sua localização, de sua estrutura e organização do trabalho, o que pode fazer com que uma dada política não se concretize de uma única maneira ou não seja percebida de forma homogênea por todas as escolas da rede. A realidade educacional não responde de forma unívoca e linear a um plano de intenções/ações, e os resultados das intervenções dependem da interação de diversos fatores contextuais, cuja complexidade deve ser reconhecida.

## 5.2 Avaliando o PME

Não se deve encaminhar o PME, resultante do diagnóstico, para apreciação pelo Conselho Municipal de Educação (CME), caso exista, bem como para aprovação pela Câmara dos Vereadores, sem antes fazer uma avaliação quanto ao seu valor, ou seja, à sua potencialidade de responder às diretrizes e prioridades estabelecidas e gerar os efeitos esperados e ainda quanto à sua viabilidade de execução. Assim, a avaliação focalizará:

- a clareza das decisões tomadas, ou seja, se o PME explicita os eixos da política educacional, suas diretrizes, prioridades e metas, alternativas de ação, custos e sistemática de acompanhamento e avaliação de sua execução;

- a precisão das metas estabelecidas, ou seja, se estas são passíveis de ser avaliadas futuramente quanto ao seu cumprimento, na medida em que traduzem o que será feito, como e quando, permitindo acompanhamento e eventuais redefinições;
- o realismo e a exequibilidade das decisões, considerando-se condicionantes políticos, técnicos, legais, financeiros;
- a relevância do PME no sentido de responder aos valores declarados, desafios identificados e princípios e finalidades anunciados;
- a organização do PME, no que se refere à continuidade, seqüência e coerência dos programas e projetos previstos.

Mantendo-se o princípio da participação, os representantes das diferentes instâncias do sistema de ensino e da sociedade constituem-se como interlocutores, acompanhando os procedimentos e discussões pertinentes à sua tramitação e aprovação.

### **5.3 Avaliando a execução do PME**

Frente à complexidade e à diversidade das intenções e ações contempladas no PME, usualmente este se organiza por meio de um conjunto de programas e ações que, em seu conjunto, expressam a política educacional que se traduz em programas e ações concebidos a partir das diretrizes e prioridades expressas no PME.

A avaliação da execução do PME realiza-se concomitantemente ao desenvolvimento dos programas e ações, com os propósitos de gerar informações para a tomada de decisões sobre a continuidade, correção ou suspensão das atividades em curso, identificar e explicar sucessos e/ou desvios das ações previstas e, se necessário, dar suporte à reorientação das atividades.

Com a perspectiva de acompanhar o processo de consecução da política, a avaliação focalizará:

- a congruência entre o previsto e o realizado, identificando alterações e redefinições ocorridas na execução;
- o alcance dos objetivos e metas previstas e os efeitos que vêm sendo obtidos a partir das decisões implementadas, cotejando resultados obtidos com o diagnóstico;
- a obtenção de resultados não previstos no programa ou no projeto;
- a identificação de fatores, internos e externos, que facilitam ou dificultam o desenvolvimento do trabalho, possibilitando que sejam traçadas alternativas de ação para garantir o alcance dos resultados;
- a apreciação dos resultados – alterações geradas no estágio de execução do PME – à luz dos meios mobilizados para o seu alcance.

Ter uma sistemática de acompanhamento do PME é fundamental para que este venha a cumprir seu papel de orientador e articulador das propostas e práticas empreendidas pelas diversas instâncias do sistema de ensino, contemplando também suas interações externas.

Entretanto, no Brasil, não há uma tradição de se valorizar os resultados da avaliação para o planejamento educacional. O destino de grande parte dos relatórios de avaliação, quando produzidos, é o “arquivo morto” das Secretarias de Educação. Usualmente o que se observa é a desconsideração dos dados avaliativos no processo de implementação dos programas e projetos, especialmente nos encaminhamentos relativos à alocação de verbas. Estes, em geral, têm continuidade ou são abandonados pela inércia ou por decisão de alguns e não por uma reflexão sobre seu significado, oportunidade ou relevância no contexto da política educacional.

O desafio é a construção de uma sistemática de avaliação que contribua para a ruptura com esta tendência, o que se impõe quando se tem como compromisso uma gestão democrática da educação. Tal perspectiva, além de possibilitar superação do centralismo na condução da política educacional, viabiliza que se caminhe em direção à superação da fragmentação de ações, na medida em que promove uma articulação de programas

por meio de finalidades e intencionalidades comuns e, conseqüentemente, dos setores e grupos que integram a Secretaria de Educação.

A proposição de uma dinâmica de avaliação da execução do PME deve ser entendida como uma competência e uma prática em construção que precisa ser revista e, eventualmente, reformulada e aprimorada em função da análise de sua contribuição para a política educacional, tendo em conta a participação de representantes internos e externos à Secretaria de Educação.

Avaliar a execução de políticas educacionais reveste-se de complexidade. Ao se delinear uma sistemática de avaliação que abarque diretrizes, metas, processos e resultados, é preciso considerar que esta não ocorre em uma seqüência linear e ordenada. A realidade é dinâmica, nela interagem diferentes fatores e forças políticas e sociais, com interesses e valores divergentes e conflitantes. Por isso a necessidade de conceber a avaliação como um processo interativo e negociado, sensível à descoberta de possibilidades e alternativas de redirecionamento das decisões, tendo em conta as alterações e redefinições que ocorrem na execução da política, em decorrência dos contextos institucional e social, apontando elementos para correção ou revisão de rumos.

#### **5.4 Avaliando impactos**

Além de uma avaliação da concepção e execução, devem ser analisados os efeitos das ações implementadas, ou seja, seu impacto sócio-educacional, julgando-se a contribuição para o alcance das diretrizes, dos objetivos e das metas propostas no âmbito da política educacional, em termos de melhorias e transformações esperadas no sistema de ensino.

O conhecimento do alcance das metas e da consecução das diretrizes da política do sistema educacional é uma tarefa que compete, em um contexto democrático, aos integrantes do sistema educacional em colaboração com outros setores da sociedade, mantendo-se a perspectiva de participação de diferentes setores da sociedade, presentes desde o diagnóstico.

São focos de análise o alcance e as conseqüências das políticas implementadas para apreciar os resultados em termos de democratização do ensino, ou seja, da garantia de acesso e permanência na escola e oferta de um ensino de qualidade.

O que dá sentido à avaliação é o seu potencial de contribuir para a melhoria da educação, mas é no âmbito de cada município, frente à sua história, trajetória e condições atuais, que se dá a delimitação do que é melhoria da qualidade da educação para todos.

Esta não é uma tarefa fácil, seja por abranger diversas dimensões (gestão, currículo, infraestrutura, relações internas e externas), níveis de análise (central, intermediário, escola), multiplicidade de programas e projetos (níveis de ensino, foco de intervenção), seja pelas características das ações educacionais (projetos simultâneos, atividades cumulativas e relacionadas entre si), além da dificuldade de se isolarem efeitos que possam ser atribuídos exclusivamente às políticas educacionais<sup>8</sup>.

São múltiplas variáveis em interação (externas e internas ao sistema) e múltiplas e divergentes perspectivas e interesses em jogo. Além das dificuldades de natureza técnica e operacional envolvidas na avaliação de impacto, há de se ter presentes fatores de ordem política inerentes à avaliação, pois:

*“A avaliação se situa num contexto político. As considerações políticas se insinuam de 3 formas principais, e o avaliador que falhar no reconhecimento disto arrisca-se a uma série de choques e frustrações. Primeiro, as políticas e programas tratados pela avaliação são oriundos de decisões políticas. Eles foram propostos, debatidos, aprovados e financiados através de processos políticos e na sua implementação permanecem sujeitos a pressões, tanto de apoio quanto de hostilidade, provenientes do jogo político. Segundo, porque a avaliação é realizada com a finalidade de alimentar a tomada de decisões. Seus relatórios inserem-se no contexto político. Assim, a evidência avaliativa acerca dos resultados de um programa tem que disputar atenção com outros fatores que pesam no processo político. Terceiro e talvez menos reconhecido, a avaliação tem um posicionamento político. (WEISS, 1982, p.23)”*

---

<sup>8</sup> A complexidade do sistema escolar leva à necessidade de se delinear estudos específicos que, embora relacionados entre si, se voltam para vertentes específicas do processo de execução da política educacional, como, por exemplo: avaliação de currículo, que envolve análise de programas; avaliação didática e de materiais instrucionais; avaliação da política de valorização do magistério; avaliação institucional; avaliação de gestão, que abrange interações internas e externas ao sistema.

Ao se ter como alvo avaliar os efeitos ou impactos das políticas é fundamental ir além da racionalidade técnica dos processos e de seus efeitos, atentando-se para os pressupostos que informam dados políticos e as relações e pressões que conformam a sua execução.

A finalidade de se desenvolver uma sistemática de avaliação que produza informações para subsidiar a definição de diretrizes e parâmetros da política, o aprimoramento das ações em sua execução e a apreciação de seus resultados e impactos é a de constituir um instrumento de gestão da política educacional que sirva à construção da qualidade social da educação.

A avaliação deve ser compreendida como um meio capaz de iluminar a compreensão de uma realidade em movimento, com suas tensões e contradições, e de impulsionar a negociação e estabelecimento de novas relações de poder.

Nesse sentido, ressalta-se:

A avaliação tem uma dimensão educativa e, portanto, a sua condução deve proporcionar aos envolvidos elementos para aprimorar suas concepções e práticas, tendo como horizonte a democratização do ensino. O modo de condução da avaliação traz em si um potencial transformador.

## 6. AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

O grande desafio na implantação da política educacional é garantir o seu enraizamento no sistema, ou seja, sua consecução depende de como esta se concretiza na escola. Em realidade, o potencial de uma política se efetivar está dado, entre outros fatores, pela participação que tem a escola na sua proposição e no seu acompanhamento e avaliação. Assim, é condição a escola ser sujeito da avaliação para que se tornem realidade as diretrizes da política educacional.

Já se assinalou a importância de que os profissionais da escola, alunos e pais participem da avaliação em todas as fases da política, desde a elaboração do PME até a análise de seus resultados e impactos. É nesse processo que se situa o significado da discussão da

avaliação institucional, como uma das vertentes que integram as iniciativas de avaliação da política educacional.

Explora-se, nesta seção, o significado e a dinâmica de concretização da avaliação institucional, ou seja, a auto-avaliação da escola; perspectiva esta que também precisa ser incorporada às instâncias intermediárias e central de gestão da educação municipal.

Antes da discussão acerca do processo avaliativo no âmbito de cada escola, é importante lembrar a necessária articulação com a avaliação da rede de ensino, evitando-se tratar as escolas como unidades isoladas correndo-se o risco de fragilizar a noção de sistema público de ensino.

### **6.1 A avaliação da rede de ensino e a auto-avaliação**

As considerações acerca da avaliação interna das escolas precisam ser tratadas de modo articulado com as iniciativas implementadas, no Brasil, de avaliação de sistemas escolares que se direcionam à análise do desempenho do conjunto do sistema, tomando a escola e o desempenho de seus alunos como unidade de análise.

Nesse momento, algumas questões surgem: como compatibilizar iniciativas de avaliação externa e interna da escola? É necessário buscar a combinação da avaliação externa e interna da escola?

Esse movimento é necessário e possível, pois a avaliação externa e a interna cumprem papéis complementares. Ao se realizar um processo avaliativo espera-se verificar o quão distante se está da situação desejável e, a partir desta constatação, decide-se como definir elementos para modificar a situação observada. O que garante consistência e complementaridade às iniciativas de avaliação externa e interna da escola são as diretrizes e propósitos comuns, norteadores do trabalho da rede de ensino.

Nessa direção, a avaliação interna tende a ter maior capacidade de criar um engajamento de todos em torno da consecução do projeto da instituição, entretanto poderia reforçar “corporativismos”, além de induzir a uma fragmentação da noção de “rede de ensino”.

Assim, é importante que se articule à discussão da auto-avaliação a avaliação do sistema, o que implica ter claras algumas diretrizes orientadoras do trabalho da rede que sejam tomadas como parâmetros de ensino de qualidade para todos. Isso é importante para se evitar uma fragmentação do sistema, tomando-se a escola individual e isoladamente como a instância responsável pela qualidade do ensino público.

Nessa direção, cabe aos órgãos intermediários e centrais do sistema para, além de estimularem a auto-avaliação das escolas, desenvolverem dinâmicas de avaliação que promovam também a apreciação do conjunto da rede e do impacto das políticas implementadas nas escolas e das relações e articulações entre as diversas instâncias do sistema, tendo como um dos indicadores a avaliação das escolas.

A avaliação institucional refere-se ao processo de a escola analisar e refletir sobre sua prática, com vistas às iniciativas internas da instituição bem como à atuação das outras instâncias do sistema, na promoção de uma Escola Básica de qualidade para toda a população.

## **6.2 Sobre a auto-avaliação**

A auto-avaliação das unidades escolares, como atividade que se volta ao contínuo aperfeiçoamento do trabalho escolar, se caracteriza pela construção, pelos agentes escolares, de uma sistemática de acompanhamento do trabalho escolar, contemplando objetivos e resultados do processo de trabalho, considerando fatores internos e externos condicionantes de suas decisões e ações.

No Brasil, as iniciativas de avaliação institucional têm sido usualmente implementadas nas instituições de Ensino Superior, que, desde os anos 1980, vêm sendo estimuladas a desenvolver processos de auto-avaliação, tornando-se, nos dias atuais, parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004). A experiência acumulada em relação a esta etapa de ensino pode ser útil para se traçar orientações acerca da avaliação institucional para a Escola Básica, buscando pistas em propostas e experiências que venham mostrando potencial de contribuir para o aprimoramento do trabalho.

Tradicionalmente, a avaliação que se realiza de modo sistemático na escola é a direcionada para o aluno, sendo o seu fracasso ou sucesso escolar interpretado em uma dimensão individual, não sendo tratados como expressão do próprio sucesso ou fracasso da escola. Ao se propor a avaliação institucional, o que está em jogo é uma ampliação desta perspectiva, ou seja, a vivência de um processo de avaliação da escola, de forma sistemática, para além da avaliação do aluno. Trata-se da auto-avaliação da escola, que integra, como um de seus indicadores, o desempenho do aluno.

Trata-se de uma perspectiva de análise que procura descobrir dentro da escola o que é específico, à luz dos condicionantes do sistema de ensino e dos contextos sócio-econômico e político mais amplo.

Há cerca de três décadas, vem se colocando para os educadores comprometidos com a democratização do ensino a necessidade de se olhar criticamente a escola. Reconhece-se que, além dos condicionantes de natureza estrutural do Estado brasileiro, o fracasso escolar, há muito evidenciado e denunciado, é também expressão do modo como a escola está estruturada e organizada, o que impõe olhar criticamente as relações e interações que nela se estabelecem.

Nesse caso, destaque é dado à cultura da escola, materializada no conjunto de propostas, práticas, procedimentos, relações e rituais constitutivos da instituição que expressam os valores institucionais dominantes. A ênfase está nos processos de ação, interação e decisão e não nos produtos, embora estes se constituam, necessariamente, indicadores da avaliação.

### **6.3 Projeto da escola: ponto de partida e de chegada da avaliação<sup>9</sup>**

Assim como se concebe a avaliação como inerente ao planejamento educacional da rede de ensino, quando se trata de pensar a avaliação no âmbito de cada unidade escolar essa concepção se mantém. Isso significa tomar o projeto político-pedagógico da escola como ponto de partida e de chegada da avaliação.

---

<sup>9</sup> Uma primeira versão das considerações que se seguem acerca de avaliação institucional foi apresentada no seminário: O ensino municipal e a educação brasileira. Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, São Paulo: SME, 1999.

Portanto, a avaliação institucional se desencadeia a partir das respostas que a escola produzir às seguintes questões:

Qual é o nosso projeto educacional? Quais são os princípios que devem orientar a organização do trabalho escolar? Qual é o compromisso com os alunos desta escola e, para além destes, com a construção de uma escola pública de qualidade? O que se entende por qualidade?

Responder a essas questões resulta na explicitação de valores, intencionalidades, expectativas e compromissos dos participantes da ação educativa. E a avaliação, como dimensão intrínseca ao processo educacional, tem seu sentido na medida em que contribui para a construção dos resultados esperados.

Avalia-se para afirmar valores, ou seja, avalia-se para subsidiar, induzir, provocar mudanças em uma dada direção, evidenciando-se que não há neutralidade nos caminhos, nos procedimentos e instrumentos que são utilizados em uma atividade ou em um processo avaliativo.

A avaliação não é uma atividade meramente técnica, é essencialmente política e ideológica. Os princípios que a norteiam e a forma como ela se concretiza são reveladores de qual projeto pedagógico a escola está assumindo, e mais, qual é o projeto social com o qual a escola está comprometida?

Portanto, não é possível se pensar em um modelo único de avaliação que atenda a todas as escolas, e para que este ganhe significado institucional precisa responder ao projeto educacional e social em curso. Assim, é importante ter em conta a multiplicidade de valores presentes entre as diversas unidades escolares e em cada uma delas, bem como a clareza de que é preciso trabalhar a partir dessa diversidade, na construção ou explicitação do projeto de escola, o qual a referência para a proposição da sistemática de avaliação.

Embora, em alguns contextos escolares, explicita-se até o reconhecimento da necessidade de avaliação institucional, há que se observar as diferentes e até conflitantes concepções que estão em jogo.

Vale lembrar que muitas vezes não se tem clareza quanto ao projeto realmente vivido pela instituição e, neste caso, a avaliação pode se constituir em um caminho, até mesmo, para explicitação do projeto em curso.

#### **6.4 Avaliar para transformar**

Avaliação é aqui compreendida enquanto processo que contribui para o avanço do conhecimento sobre a escola, informando sobre a realidade, revelando intencionalidades, evidenciando tendências da prática, produzindo subsídios para a construção de respostas e propostas de intervenção. Respostas e propostas que tenham o potencial de alterar, modificar, transformar a realidade em uma dada direção, a qual se explicita no âmbito do projeto pedagógico vigente na escola.

O que dá sentido ao processo avaliativo é o compromisso dos que integram a escola com a transformação do trabalho escolar visando ao seu aprimoramento. Avaliação não se separa da qualidade. Entretanto, qualidade é um conceito relacional que emerge dos valores de quem produz a análise de qualidade.

Nessa perspectiva, contribui para que se esboce a proposta de avaliação da escola o “paradigma da avaliação emancipatória”, proposto por Saul (1988), que se caracteriza como “um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando transformá-la”, sendo o “compromisso principal desta avaliação fazer com que as pessoas direta ou indiretamente envolvidas em uma ação educacional escrevam a ‘sua própria’ história e gerem suas próprias alternativas de ação”.

Essa abordagem assume os pressupostos metodológicos da pesquisa participante, quais sejam: o antidogmatismo, a autenticidade e compromisso, a restituição sistemática, o ritmo e o equilíbrio da ação-reflexão. Quanto aos procedimentos de avaliação, são privilegiados aqueles que promovem o processo dialógico – como entrevistas, debates – com vistas à participação dos que estão direta e indiretamente envolvidos com a ação educativa.

### 6.5 Elementos para a construção de uma proposta de avaliação institucional

Uma proposta de avaliação ganha significado quando tem os integrantes da escola como proponentes e responsáveis por sua condução. Portanto, as considerações que se seguem tratam de sugerir: a) alguns encaminhamentos, a partir do entendimento de que uma escola de qualidade supõe o compromisso de seus integrantes com a permanência de todos que nela ingressam e com o seu processo de desenvolvimento; b) a organização de um trabalho que viabilize e estimule a apropriação e construção do conhecimento e a formação do sujeito social; c) relações de poder compartilhadas, privilegiando o trabalho coletivo e cooperativo entre os profissionais da escola, alunos e comunidade.

Nessa direção, pode ser útil, até mesmo para provocar a escola, um debate sobre o que se está concebendo, como qualidade, pela análise de resultados de pesquisas que procuram investigar que características das escolas têm promovido melhor desempenho dos alunos.

Tal entendimento remete a que se pense em uma sistemática de avaliação que esteja a serviço do desenvolvimento de todos os alunos, ou seja, a serviço de um projeto democrático de escola, perspectiva esta que não se coaduna com práticas que tenham como alvo a discriminação, a premiação ou punição, em decorrência dos resultados da avaliação. Também, seu foco não se volta exclusivamente aos resultados ou produtos escolares, mas contempla processos e relações.

Para que o processo de avaliação escolar tenha o potencial de contribuir com o aperfeiçoamento das ações em desenvolvimento, deve revestir-se de características, como:

- **ser democrático:** para considerar que os integrantes da ação educativa são capazes de assumir o processo de transformação da educação escolar sob a ótica dos interesses das camadas majoritárias da população, prevendo-se a cooperação de todos, desde a definição de como a avaliação deve ser conduzida até a análise dos resultados e escolha dos rumos de ação a serem seguidos;
- **ser abrangente:** significa que todos os integrantes e os diversos componentes da organização escolar sejam avaliados: a atuação do professor e de outros

profissionais da escola; os conteúdos e processos de ensino; as condições, dinâmicas e relações de trabalho; os recursos físicos e materiais disponíveis; a articulação da escola com a comunidade, com grupos organizados da sociedade; as relações da escola com outras escolas e instâncias do sistema;

– **ser contínuo:** constitui-se efetivamente em uma prática dinâmica de investigação, que integra o planejamento escolar em uma dimensão educativa.” (SOUSA, 1995, p. 64).

A noção de participação, inerente à proposta aqui esboçada, merece atenção, visto que, muitas vezes, o processo de avaliação assume a forma participativa, entretanto não viabiliza, de fato, a possibilidade de democratização de poder ou mesmo não se pauta pelo interesse emancipador. Ainda, a vivência da avaliação com as finalidades e características aqui indicadas impõe que se caminhe em direção ao fortalecimento dos órgãos coletivos e colegiados de gestão da escola.

A título de ilustrar alguns indicadores que podem ser tomados como referência para avaliação do trabalho escolar, foi elaborado um material intitulado “Indicadores da Qualidade na Educação” (2004)<sup>10</sup>, que sugere sete dimensões a serem consideradas na avaliação da qualidade da escola. Cada dimensão é constituída por um conjunto de indicadores que se desdobram em perguntas a serem respondidas coletivamente. As dimensões sugeridas e os respectivos indicadores são a seguir transcritos:

DIMENSÕES	INDICADORES
Ambiente educativo	Amizade e solidariedade; alegria; respeito ao outro; combate à discriminação; disciplina; respeito aos direitos da criança e do adolescente.
Prática pedagógica	Proposta pedagógica definida e conhecida por todos; planejamento; contextualização; variedade das estratégias e dos recursos de ensino-aprendizagem; incentivo à autonomia e ao trabalho coletivo; prática pedagógica inclusiva.

<sup>10</sup> A publicação intitulada “Indicadores da Qualidade na Educação, Ação Educativa:” Unicef, PNUD, Inep-MEC (coordenadores), São Paulo: Ação Educativa, 2004, apresenta alguns indicadores para avaliação que podem ajudar a comunidade escolar na elaboração de seu projeto de avaliação institucional. Consultar o site do Inep, [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br), ou da Ação Educativa [www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org).

Avaliação	Monitoramento do processo de aprendizagem dos alunos; mecanismos de avaliação dos alunos; participação dos alunos na avaliação de sua aprendizagem; avaliação do trabalho dos profissionais da escola; acesso, compreensão e uso dos indicadores oficiais de avaliação da escola e de redes de ensino.
Gestão escolar democrática	Informação democratizada; conselhos escolares atuantes; participação efetiva de estudantes, pais, mães e comunidade em geral; parcerias locais e relacionamento da escola com os serviços públicos; tratamento aos conflitos que ocorrem no dia-a-dia da escola; participação da escola no Programa Dinheiro Direto na Escola; participação em outros programas de incentivo à qualidade da educação do Governo Federal, dos governos estaduais ou municipais.
Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola	Habilitação; formação continuada; suficiência da equipe escolar; assiduidade da equipe escolar; estabilidade da equipe escolar.
Ambiente físico escolar	Suficiência dos materiais, espaços e equipamentos; adequação dos recursos disponíveis à prática pedagógica; condições de uso e conservação dos recursos; uso eficiente.
Acesso, permanência e sucesso na escola	Número de faltas dos alunos; abandono e evasão; atenção aos alunos com defasagem de aprendizagem; atenção às necessidades educativas da comunidade.

As referências aqui apresentadas devem ser lidas, como já se disse anteriormente, apenas como sugestões que venham a provocar na equipe escolar a reflexão e a definição dos parâmetros de qualidade. Na própria publicação aqui mencionada, há o seguinte alerta:

“(...) quem pode definir bem e dar vida às orientações gerais sobre qualidade na escola, de acordo com os contextos sócio-culturais locais, é a própria comunidade escolar. Não existe um padrão ou uma receita única para uma escola de qualidade. Qualidade é um conceito dinâmico, reconstruído constantemente”. (p.5)

A definição dos procedimentos e instrumentos de coleta de informações é uma das etapas de condução do processo avaliativo que visa à descrição da realidade. Entretanto, deve ser cuidadosamente planejada toda a sistemática de avaliação, prevendo-se como serão concretizados os momentos de crítica da realidade e de criação coletiva.

O valor da avaliação estará dado pelo seu potencial de contribuir para transformação da realidade escolar, o que remete à importância do uso de seus resultados para o planejamento do trabalho escolar.

Se o compromisso assumido é com a construção de escolas democráticas, lembre-se de que:

“As escolas democráticas, como a própria democracia, não surgem por acaso. Resultam de tentativas explícitas de educadores colocarem em prática os acordos e oportunidades que darão vida à democracia (...). Esses acordos e oportunidades envolvem duas linhas de trabalho. Uma é criar estruturas e processos democráticos por meio dos quais a vida escolar se realize. A outra é criar um currículo que ofereça experiências democráticas aos jovens” (APPLE e BEANE, 1997, p.20).

Esse é o contorno que dá sentido à construção de uma avaliação institucional.

## 7. ORGANIZANDO O SISTEMA MUNICIPAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Conforme já foi apontado, a avaliação da educação no município associa-se estreitamente com o PME, por três razões:

- primeiramente, porque a própria formulação do PME pode beneficiar-se de resultados prévios da avaliação educacional no município;
- em segundo lugar, porque os objetivos e metas do PME devem dar forma ao Sistema de Avaliação Municipal de Avaliação da Educação (em outras palavras, avalia-se em razão do que se almeja alcançar);
- finalmente, os resultados da avaliação contribuem para a revisão e/ou reafirmação das estratégias delineadas no PME com vistas a alcançar suas metas ou mesmo para o reajustamento das metas do PME em função dos resultados obtidos.

Por isso, a avaliação de cada município tem marca local: precisa ser delineada com base nos objetivos e metas específicas de cada município, tal qual especificado no PME. Mas isso não significa que a avaliação municipal seja desvinculada dos sistemas de informação e de avaliação educacional da União e dos estados. Pelo contrário, esses sistemas de informação e de avaliação fornecem subsídios importantíssimos para que o gestor municipal formule e avalie a execução do PME. Serão descritos abaixo esses sistemas de informação e de avaliação, sinalizando-se a relevância de cada um para a avaliação nos municípios.

### 7.1 O Censo Demográfico e a Contagem Populacional

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) conduz diversas pesquisas que coletam informações sobre educação. Algumas dessas investigações são pesquisas por amostras, as quais não contemplam resultados desagregados por municípios. Duas pesquisas do IBGE produzem resultados para cada um dos municípios brasileiros: o Censo Populacional e a Contagem da População. O Censo Demográfico tem periodicidade decenal e viabiliza a produção de importantes indicadores educacionais para todos e para cada um dos municípios brasileiros:

- O número de habitantes por faixa etária, o que influencia a demanda por vagas nas escolas.
- O número de analfabetos e a taxa de analfabetismo dos residentes no município.
- A taxa de escolarização líquida para os diversos grupos etários, que indica até que ponto as crianças e jovens do município têm acesso à escola.
- A taxa de distorção idade-série, que indica como está o fluxo de alunos pelo sistema escolar.
- O número médio de anos de educação da população do município.

O conhecimento do valor desses indicadores no município é relevante por três razões:

- permitem diagnóstico da situação educacional do município;
- sugerem metas para o PME;
- atualizam os indicadores, o que permite a avaliação da implementação do PME.

A Contagem da População também é uma pesquisa decenal, realizada entre os Censos Populacionais. Com a Contagem da População objetiva-se não só atualizar, após cinco anos, os principais dados e indicadores do Censo Populacional, como também viabilizar projeções mais precisas de indicadores relevantes para os anos em que não se realizam nem o Censo nem a Contagem da População. O orçamento do IBGE, para o ano de 2005, não contemplou recursos para a realização da Contagem da População prevista para o presente ano. Por esta razão, as projeções populacionais para a segunda metade da presente década continuarão sendo feitas, a partir das diferenças aferidas entre a Contagem da População de 1995 e o Censo Demográfico de 2000.

## 7.2 O Censo Escolar

O Censo Escolar é um levantamento anual realizado pelo Inep/MEC. Este levantamento coleta informações básicas sobre o quantitativo de alunos e professores nas escolas, sobre as formas de organização do ensino (níveis oferecidos, organização do ensino em séries, ciclos ou créditos) e sobre a infra-estrutura das escolas. O Censo Escolar tem diversas funções. Talvez a mais conhecida, hoje, seja a de ser a base para o cálculo da repartição dos recursos do Fundef (e, futuramente, do Fundeb). Sob o ponto de vista da avaliação nos municípios, é particularmente importante apontar para alguns indicadores produzidos a partir do Censo Escolar. São eles:

- Taxas de promoção, de repetência e de evasão escolar produzidas para o País, para as UFs, para os municípios e para as unidades escolares.
- Número médio de alunos por turma.

- Proporção de alunos cursando escolas municipais, estaduais e particulares.
- Taxa de distorção idade-série.

Esses indicadores complementam aqueles baseados no Censo Demográfico e na Contagem da População. Podem ser usados na obtenção de diagnóstico inicial da situação educacional do município, na definição de metas do PME e sua atualização como critério de avaliação da implementação do PME.

Para o futuro, podem-se esperar duas modificações no Censo Escolar. A primeira, já prevista para o ano de 2006, consiste na mudança na unidade de análise do censo, que deixará de ser a escola e passará a ser o aluno (razão pela qual parece que se passará a ter um Censo Estudantil, em lugar de um Censo Escolar). Para entender o alcance e o significado dessa mudança, é necessário considerar, em mais detalhes, como funciona a coleta de dados do Censo Escolar atualmente. Até este ano, são coletadas informações individuais sobre as unidades escolares. Sobre os alunos, há apenas informações agregadas: quantos estudam em cada série; quantos possuem sete anos de idade; quantos estão cursando a mesma série que cursaram no ano passado, etc. A mudança na unidade de análise consiste em passar a informar quais alunos estão cursando cada série da escola, etc. Essa mudança está articulada com a implantação do Número de Identificação Social (NIS), registro nacional que identificará todo brasileiro. No momento em que escrevemos, a sistemática de implantação do Censo Escolar baseado nos alunos está ainda em processo de definição.

A segunda mudança deve ocorrer em um horizonte mais longo e consiste na substituição do Censo Escolar pelo registro administrativo da matrícula escolar. Esta mudança ainda não está incluída no planejamento das autoridades educacionais, mas insere-se no âmbito de tendência global para que censos sejam substituídos por registros administrativos.

### 7.3 O Saeb

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem sua origem no final da década de 1980 e já produziu sete ciclos de avaliação de âmbito nacional. Podem-se caracterizar três períodos do Saeb, a saber:

- a) Implantação (1988-1994): marca o início da implantação de uma cultura de avaliação no País. Produziu dois ciclos de avaliação (1990 e 1993).
- b) Consolidação (1995-2004): período caracterizado pela implantação de uma métrica nacional, baseada na Teoria de Resposta ao Item, viabilizando a obtenção de resultados comparáveis ao longo do tempo. Neste período estabilizou-se a definição das séries avaliadas (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio) e difundiu-se a investigação dos fatores escolares associados ao desempenho de estudantes.
- c) Diferenciação (2005): o rótulo Saeb passa a designar o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois exercícios de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que preserva as características do Saeb do período anterior, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), que objetiva mensurar o desempenho das escolas brasileiras, excetuando-se as localizadas em pequenos municípios, as escolas rurais e as escolas com menos de trinta estudantes nas séries avaliadas. O edital para a Anresc 2005 foi publicado em maio de 2005 e prevê a realização de testes de Língua Portuguesa para cerca de 5 milhões de alunos de 4ª e 8ª séries, em 5.418 municípios brasileiros.

Do ponto de vista da avaliação da educação nos municípios, o Saeb viabiliza duas possíveis abordagens. A primeira é baseada nos estudos de fatores associados ao desempenho escolar. Esses estudos indicam quais políticas e práticas estão associadas a melhores resultados por parte dos alunos. Por essa via, os dirigentes municipais podem desenvolver indicadores de processos educacionais que promovem qualidade da educação. Por exemplo, a responsabilidade coletiva de professores pelo aprendizado dos alunos foi reportada em três estudos recentes baseados em dados brasileiros distintos – o SARESP 1998 (ESPÓSITO, DAVIS e NUNES, 2000) o SAEB 2001 (SOARES, 2004) e o PISA 2000 (LEE, FRANCO e ALBERNAZ 2004) – como variável associada à eficácia escolar, resultado em sintonia com o de pesquisas conduzidas em outros países.

A responsabilidade coletiva nesses estudos tem sido medida a partir de variáveis que indagam sobre quantos professores sentem-se responsáveis pelo aprendizado dos alunos e sobre o grau de colaboração docente com vistas ao aprendizado discente. Os

resultados dessas pesquisas sugerem que a responsabilidade coletiva pelo aprendizado dos alunos é uma dimensão relevante a ser considerada na avaliação e na auto-avaliação de escolas.

A segunda abordagem é baseada no acompanhamento de indicadores do desempenho das escolas do município (desempenho médio dos alunos da escola), o que será um dos resultados apresentados pela Anresc.

#### **7.4 As avaliações estaduais**

Nos últimos três anos, 11 unidades da Federação realizaram avaliações estaduais de desempenho de estudantes. Em alguns estados, já há inclusão de escolas municipais na avaliação estadual, como é o caso da Bahia, do Mato Grosso do Sul, do Ceará e de São Paulo, e registra-se a tendência de crescente inclusão de redes municipais no âmbito das avaliações estaduais, como é o caso de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

A consolidação de experiências estaduais de avaliação de desempenho de estudantes, além de contribuir para a existência de maior número de quadros técnicos com conhecimentos na área de avaliação em larga escala, tende a produzir, via inclusão das redes municipais nas avaliações estaduais, possibilidades adicionais para que os municípios possam contar com dados e informações sobre suas redes de ensino. Uma questão ainda em aberto refere-se à articulação entre a Anresc e as avaliações estaduais.

#### **7.5 Os municípios e a avaliação educacional**

Foram apresentadas, acima, diversas fontes das quais os municípios podem se servir para montar seu sistema de avaliação da educação. Mas esse quadro não estaria completo se deixasse de mencionar que também há alguns municípios que são produtores de dados e informações próprias que subsidiam seus sistemas de avaliação.

Seja como produtor de dados e informações, seja como usuário informado e crítico de dados e informações produzidas pela União e/ou por estados, o mais importante é que os dirigentes municipais possam delinear propostas de avaliação da educação que

estejam articuladas com os demais aspectos da política educacional do município. É por essa via que o PME pode, por um lado, estar informado do diagnóstico da situação educacional do município e, por outro lado, oferecer subsídios para que os dirigentes municipais decidam o que deve ser priorizado pela avaliação municipal. Fechando o círculo, espera-se que os resultados da avaliação consistam em parte integrante da avaliação da implementação do PME, contribuindo para o ajustamento de suas metas face aos resultados obtidos.

O papel estratégico desempenhado pela avaliação hoje guarda estreita relação com as modificações ocorridas na educação brasileira. Em 1970, apenas 66% das crianças entre 7 e 14 anos freqüentavam escolas. Naquele contexto, ficava evidente que o problema do atendimento e da saída precoce das crianças da escola era um problema central de política educacional, e indicadores de fácil visibilidade, como construção e ampliação de escolas, desempenhavam papel importante na época.

Hoje em dia, 98% das crianças e jovens da faixa etária de 7 a 14 anos estão na escola, e os principais problemas referem-se à qualidade da educação e ao fluxo educacional, o que exige que a avaliação da política educacional seja feita com base em processos e indicadores mais sofisticados e refinados. Esses dados parecem ser capazes de dar diretivas para o encaminhamento dos dilemas de hoje da política educacional.

### **Considerações Finais**

As diversas unidades deste curso abordam as contribuições nas diferentes áreas estratégicas da gestão da educação municipal. De nossa parte, gostaríamos de finalizar apontando para as contribuições relacionadas com o nosso tema, que é a Avaliação do Sistema Municipal de Educação. São elas:

- Política educacional com metas claras para todos.
- A aprendizagem dos alunos em primeiro lugar.
- Metas passíveis de serem avaliadas.

- Papel estratégico do dirigente municipal, pois ele vocaliza os principais pontos da política e lidera a avaliação.

Dirigente municipal, equipes de secretarias e de escolas conhecem os indicadores que podem sinalizar o sucesso da política e acompanham a evolução desses indicadores

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOWICZ, M. *Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. Estudos em avaliação educacional*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n 10, jul. – dez. 1994, p. 81-101.
- ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. e FRANCO, C. *Qualidade e equidade no Ensino Fundamental brasileiro. Pesquisa e planejamento econômico*. V.32, n.3. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.
- APPLE, M.W.; BEANE, J.A. (Org.) *Escolas democráticas*. São Paulo: Cortez, 1997.
- ARROYO, M. *Avaliação de programas de capacitação de profissionais para a educação rural. Capacitação dos profissionais da educação: perspectivas para avaliação*. Belo Horizonte : FAE/IRHJP, 1987.
- AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS – Objetivos, critérios e modelos analíticos. FIGUEIREDO, A. e FIGUEIREDO, M. *Avaliação política e avaliação de políticas. Análise & Conjuntura* 1(3):107-27,1986.
- BORDIGNON, G. *Avaliação na gestão das organizações educacionais. Revista Ensaio*. Rio de Janeiro, Fundação CESGRANRIO, v. 3, out./dez., 1995, p. 401-410.
- ESPÓSITO, Y.L., DAVIS, C. e NUNES, M.M.R. 2000. *Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar – O modelo adotado pelo estado de São Paulo. Revista Brasileira de Educação*. N. 13, p. 25-53.
- FERNANDES, M.E.A. *Avaliação institucional – base teórica e construção do projeto*. Fortaleza : Edições Democrático Rocha, 2001.
- FIGUEIREDO, Marcus F. e FIGUEIREDO, Angelina M.C. *Avaliação política e avaliação de políticas. Análise & Conjuntura* 1(3), p. 107-27, 1986,.
- FRANCO, C., FERNANDES, C, SOARES, J.F, BELTRÃO, K., BARBOSA, M. E, ALVES, M. T. G. 2003. O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do SAEB 2001. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, n.28, p. 39 - 71, 2003.
- FRANCO, C., SZTAJN, P, e ORTIGÃO, M.I. 2005. *Mathematics Teachers, Reform and Equity: results from the Brazilian National Assessment. Global Conference on Education Research for Developing Countries*. Prague, March 31 to April 2, 2005.
- MACHADO SOARES, T. (no prelo). *Modelo de 3 níveis hierárquicos para a proficiência dos alunos de 4ª série avaliados no teste de língua portuguesa do SIMAVE/PROEB-2002. Revista Brasileira de Educação*.
- MACHADO SOARES, T. 2004. *Influência do Professor e do Ambiente em Sala de Aula sobre a Proficiência Alcançada pelos Alunos Avaliados no Simave-2002*. Relatório Técnico. CAEd, UFJF.
- MENEZES-FILHO, N. e PAZELLO, E. (2004). *Does Money in Schools Matter? Evaluating the Effects of a Funding Reform on Wages and Test Scores in Brazil*. PREAL (em <http://www.preal.org/FIE/pdf/FUNDEF%20BRASIL.pdf>).

SAUL, A. M. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. São Paulo: Cortez - Autores associados, 1988.

SOARES, J. F. (2004). *Qualidade e equidade na Educação Básica Brasileira: A evidência do SAEB-2001*. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 12(38). Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v12n38>>.

SOARES, J.F.; ALVES, M.T. 2003. *Desigualdades Raciais no Sistema Brasileiro de Educação Básica*. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 29, p. 147-165.

SOUSA, S.Z. *Avaliação escolar e democratização: o direito de errar*. In: AQUINO, J. G. (coord.). *Erro e fracasso na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1997, p. 125-140.

SOUSA, S.Z. *Avaliação escolar: constatações e perspectivas*. *Revista de Educação AEC*. Brasília-DF, ano 24, n. 94, p. 59-66, jan./mar, 1995.

SOUSA, S.Z. *Avaliação Institucional: elementos para discussão*. In: *O ensino municipal e a educação brasileira*. Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, São Paulo: SME, 1999.

SOUSA, S.Z.; SÁ BRITO, D.T. *Subsídios para avaliação do Projeto Capacitação de Recursos Humanos/Programa EDURURAL/NE*. *Capacitação dos profissionais da educação: perspectivas para avaliação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1987.

THURLER, Monica G. *A eficácia nas escolas não se mede: ela se constrói, negocia-se, pratica-se e se vive*. In: *Sistemas de avaliação educacional*. São Paulo: FDE, Diretoria de Projetos especiais, 1998, p. 175-190.